

О. О. Губанов

**ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ІНСТИТУТ
СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

УДК 34.03+35.086(477)

Г93

Рецензенти:

Доненко Валерій Вікторович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів;

Тильчик Ольга Віталіївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Запорізького національного університету
(протокол № 10 від 26 травня 2020 р.)*

Губанов О. О.

Г93

Юридична відповідальність публічних службовців як інститут службового права України : монографія / О. О. Губанов. — Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. — 374 с.

ISBN 978-966-992-311-0

Монографія присвячена актуальним проблемам становлення та розвитку інституту юридичної відповідальності публічних службовців в Україні. Комплексний аналіз наукових джерел, джерел національного права та досвіду країн світу дозволив визначити місце цього правового інституту в системі права України та системі адміністративного права. Особлива увага приділяється понятійному апарату, адже в наукових джерелах представлені різноманітні підходи до визначення публічної служби та публічного службовця, до визначення елементів правового статусу публічних службовців та видів юридичної відповідальності даної категорії осіб. З огляду на позитивний досвід країн світу пропонуються шляхи вирішення існуючих у цій сфері проблем на теоретичному, правотворчому і правозастосовному рівнях.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних факультетів, а також читачів, які цікавляться актуальними проблемами юридичної відповідальності публічних службовців.

УДК 34.03+35.086(477)

ISBN 978-966-992-311-0

© О. О. Губанов, 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	5
-------------	---

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1 Публічна служба як явище правової дійсності та її роль в Україні та країнах ЄС	14
1.2 Види публічної служби в Україні	56
1.3 Службове право в системі адміністративного права	69
1.4 Питання адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби	84
Висновки до першого розділу	113

РОЗДІЛ 2 ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

2.1 Публічний службовець: особливості теоретичного та нормативного визначення в умовах євроінтеграційних процесів	118
2.2 Правовий статус публічного службовця та його елементи	143
2.3 Юридична відповідальність як категорія юридичної науки України та інститут публічної служби країн ЄС	155
2.4 Принципи юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС	167
2.5 Підстави притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності	177
Висновки до другого розділу	188

РОЗДІЛ 3
ВИДИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ТА ЇХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

3.1 Критерії класифікації юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС	194
3.2 Нормативне регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС	212
Висновки до третього розділу	235

РОЗДІЛ 4
ОСОБЛИВОСТІ ТА ПІДСТАВИ ОКРЕМИХ ВИДІВ
ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

4.1 Дисциплінарна відповідальність публічних службовців	238
4.2 Адміністративна відповідальність публічних службовців	261
4.3 Кримінальна відповідальність публічних службовців	286
4.4 Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність публічних службовців	302
4.5 Питання ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС	313
Висновки до четвертого розділу	323

ВИСНОВКИ	331
---------------------------	-----

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	341
---	-----

ВСТУП

Актуальність теми. Юридична відповідальність є об'єктом досліджень багатьох юридичних наук, зокрема, теорії держави та права, кримінального, цивільного, трудового, адміністративного та багатьох інших наук. Обумовлено це тим, що юридична відповідальність є гарантією і механізмом забезпечення прав та свобод суб'єктів різноманітних правовідносин.

Особливість адміністративного права полягає в тому, що воно регламентує порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності та порядок притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності. Також в системі адміністративного права зародилося і оформилося у вигляді правового інституту «службове право», представники якого почали досліджувати особливості юридичної відповідальності публічних службовців ігноруючи галузеві обмеження. Таким чином, в межах службового права юридична відповідальність публічних службовців досліджувалась на міжгалузевій основі, тобто з розкриттям особливостей дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності публічних службовців.

Разом з тим, реформа адміністративного права, яка відбувається і сьогодні в Україні, вимагала перегляду ключових категорій адміністративного права (державне управління, державна служба, державний службовець) та впровадження нових (публічне управління, публічна служба, публічний службовець), що вплинуло і на загальні уявлення про юридичну відповідальність публічних службовців, її підстави, принципи та порядок застосування.

Зважаючи на те, що юридична відповідальність публічних службовців є однією з найбільш актуальних і дискусійних проблем у науці адміністративного права та правовій науці європейських держав, її слід розглядати як одне з ключових питань, що потребує особливої уваги на шляху до зближення національних правових систем та інтеграційних процесів.

Представлені у сучасній юридичній науці України дослідження юридичної відповідальності публічних службовців, а також порівняльно-правові дослідження даної проблеми, переважно стосуються окремих видів юридичної відповідальності або порівняння окремих складових тієї чи іншої правової системи країн ЄС, що не дає комплексного уявлення про юридичну відповідальність публічних службовців як інституту службового права України.

Теоретико-методологічну основу науково-дослідної роботи становлять праці науковців, які на загальнотеоретичному рівні досліджували поняття «юридична відповідальність» та займалися проблемами притягнення публічних службовців до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності, зокрема, А.В. Гайдук, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, М.Б. Боброва, Є.С. Герасименко, Н.В. Добрянська, Д.І. Йосифович, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Л.М. Корнута, О.В. Кузьменко, А.В. Матіос, А.М. Медведєв, О.І. Миколенко, О.Д. Новак, О.Є. Панфілов, С.С. Рогульський, О.В. Старцев, О.В. Терещук, В.А. Труханов, Р.М. Тучак, А.О. Яфонкін і ін.

Разом із тим в юридичній літературі відсутні комплексні праці, які присвячені дослідженню юридичної відповідальності публічних службовців, що й зумовлює актуальність теми дослідження.

Тема дослідження відповідає основним положенням Стратегії реформування системи державної служби в Україні, Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування

та депутатів місцевих рад, Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби, також Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Тема науково-дослідної роботи відповідає перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим Рішенням Президії НАПрН України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

Мета науково-дослідної роботи полягає у розкритті особливостей юридичної відповідальності публічних службовців, у розробці з урахуванням сучасних досягнень вітчизняної науки та досвіду країн світу теорії підстав, принципів та порядку притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності, а також у вдосконаленні на цій основі положень національного законодавства.

Для досягнення вказаної мети в науково-дослідній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- охарактеризувати публічну службу як явище правової дійсності та визначити її роль в Україні і країнах ЄС;
- розкрити види публічної служби в Україні на підставі критеріїв, що пропонуються в науковій літературі та чинному законодавстві;
- визначити місце службового права, яке закріплює підстави та види юридичної відповідальності, в системі адміністративного права України;
- розкрити особливості процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби;
- охарактеризувати публічного службовця як суб'єкта права України з врахуванням євроінтеграційних процесів;
- визначити правовий статус публічного службовця та його елементи;
- розкрити зміст юридичної відповідальності як категорії юридичної науки України та як інститут публічної служби країн ЄС;

- охарактеризувати принципи юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС;
- визначити підстави притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності;
- розкрити основні критерії класифікації юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС;
- охарактеризувати сучасний стан нормативного регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС;
- визначити особливості притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності;
- розкрити особливості притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності;
- охарактеризувати особливості притягнення публічних службовців до кримінальної відповідальності;
- визначити особливості притягнення публічних службовців до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності.

Предметом дослідження є юридична відповідальність публічних службовців.

Методи дослідження. Обґрунтованість теоретичних положень, рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загально- та спеціально наукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях. Як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснено загальнотеоретичне дослідження юридичної відповідальності публічних службовців (розділи 1, 2, 3, 4). Логіко-семантичний метод використано для дослідження дефініцій національного права, які в сукупності допо-

магають розкрити сутність юридичної відповідальності публічних службовців як одного із елементів структури їх правового статусу (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5), зокрема, з'ясовано сутність термінів «публічна служба», «службове право», «публічний службовець», «правовий статус публічного службовця», «юридична відповідальність», «принципи юридичної відповідальності», «підстави юридичної відповідальності».

Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані для розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавства (підрозділи 1.1, 1.4, 2.1, 2.3, 2.4, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3). Метод групування та системно-структурний підхід допомогли з'ясувати систему національного законодавства, що регламентує підстави та порядок притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності, визначитися з видами публічної служби та видами юридичної відповідальності публічних службовців (1.2, 3.1, 3.2), а також розкрити місце службового права в системі адміністративного права та структуру правового статусу публічного службовця, структуру адміністративного судочинства (підрозділи 1.3, 2.2).

Специфіка досліджуваного об'єкта, його комплексний характер передбачає застосування цілого ряду наукових підходів: фундаментального, органічної єдності теорії й практики, поєднання критичного і раціонального, порівняльно-ретроспективного, єдності логічного та системного підходів.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів юрисдикційної діяльності, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що науково-дослідна робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, яке присвячене визначенню особливостей юридичної відповідальності публічних службовців, розробці з урахуванням сучасних наукових досліджень юридичної науки, науки адміністративного права і досвіду країн світу теорії юридичної відповідальності публічних службовців, а також вдосконаленню на цій підставі положень чинного адміністративного законодавства. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення і висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

- на основі аналізу службового права як сукупності правових норм, які регулюють специфічну сферу суспільних відносин, обґрунтовано місце службового права в системі права України та системі адміністративного права як галузі права, що дозволило, по-перше, визначати службове право як підгалузь адміністративного права, по-друге, охарактеризувати юридичну відповідальність публічних службовців як міжгалузевий правовий інститут службового права, який об'єднує в собі не тільки норми адміністративного права, а й норми конституційного, цивільного, трудового, кримінального права тощо;

- розкрито зв'язок євроінтеграційних процесів в нашій державі з адаптацією національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби, що дозволило виділити та охарактеризувати основні проблеми, що існують у зазначеній сфері, запропонувати шляхи їх вирішення та акцентувати увагу на тому, що процес адаптації національного законодавства до законодавства ЄС не може здійснюватись виключно в сфері юридичної відповідальності публічних службовців, такий процес повинен комплексно і системно охоплювати усі сфери суспільних відносин, які регулює сьогодні службове право України, тобто з визначенням у законодав-

стві класифікаційних ознак публічної служби, чіткою класифікацією публічних службовців та їх правового статусу, регламентацією усіх видів публічної служби, усуненням прогалин та протиріч в законодавстві та єдиним підходом до сутності і порядку притягнення публічних службовців до окремих видів юридичної відповідальності, зокрема, до дисциплінарної та адміністративної відповідальності;

– запропоновано авторське визначення юридичної відповідальності публічних службовців в залежності від форм її реалізації, тобто позитивної та ретроспективної юридичної відповідальності, що дозволило встановити зв'язок юридичної відповідальності із правовим статусом публічного службовця (коли мова йде про позитивну юридичну відповідальність) та уточнити предмет нашого дослідження (коли мова йде про ретроспективну юридичну відповідальність публічних службовців);

– комплексно, з врахуванням особливостей всіх видів юридичної відповідальності, розкрито поняття «підстави юридичної відповідальності публічних службовців», що дало можливість окремо охарактеризувати нормативні, фактичні та процесуальні підстави, а також розкрити особливості прояву кожної із вказаних підстав у дисциплінарній, адміністративній, кримінальній та цивільно-правовій відповідальності публічних службовців;

– здійснено порівняльно-правову характеристику видів юридичної відповідальності публічних службовців з урахуванням особливостей національного правового регулювання та законодавства про публічну службу країн ЄС, що дозволило виявити недоліки в правовому регулюванні України та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства про публічну службу;

удосконалено:

– положення щодо правового статусу публічного службовця та його елементів, що дозволило сформулювати низку пропозицій стосовно вдосконалення теорії адміністративного права та норм службового права;

– наукові положення щодо принципів юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС, що дало можливість надати пропозиції по вдосконаленню відповідних норм національного законодавства;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо визначення публічного службовця як особи, яка займає відповідну посаду в державних органах та органах місцевого самоврядування, що дало можливість уточнити суб'єкт юридичної відповідальності, адже національне законодавство не дає чітких ознак та критеріїв, які б дозволяли публічного службовця відрізнити від інших посадових осіб, відповідальність яких передбачається кримінальним та адміністративно-деліктним правом;

– положення щодо юридичної відповідальності, що дозволило в межах науково-дослідної роботи: 1) визначитись з загальними ознаками, які притаманні всім видам юридичної відповідальності публічних службовців; 2) виділити позитивну та ретроспективну юридичні відповідальності публічних службовців, визначити їх особливості та сформулювати авторські визначення зазначених понять;

– положення про суспільну небезпеку як ознаку правопорушень, що дозволило, по-перше, виявити недоліки та протиріччя у наукових підходах щодо визначення понять «суспільна шкідливість» і «суспільна небезпека», по-друге, навести приклади, коли одне і теж соціальне шкідливе діяння з часом перетворювалося із злочину в цивільно-правовий проступок, і, навпаки, коли аморальне діяння з часом визнавалося на законодавчому рівні адміністративним проступком та, навіть, кримінальним правопорушенням, по-третє, довести, що всі правопорушення (кримінальні, адміністративні, дисциплінарні та цивільно-правові) різняться між собою лише ступенем суспільної небезпеки;

– теоретичні положення щодо підстав та порядку притягнення публічних службовців до дисциплінарної, адміністративної, крими-

нальної та цивільно-правової відповідальності, що дозволило співвіднести ці знання з досвідом країн ЄС та запропонувати вирішення існуючих проблем шляхом запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн з питань правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців.

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

- *науково-дослідній сфері* – під час проведення наукових семінарів та наукових досліджень;

- *правотворчій діяльності* – для підготовки пропозицій до чинного законодавства України з питань вдосконалення таких видів юридичної відповідальності як дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та цивільно-правова відповідальність;

- *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення діяльності суб'єктів, які вправі накладати на публічних службовців покарання, цивільно-правові санкції, адміністративні та дисциплінарні стягнення;

- *навчальному процесі* – під час підготовки навчальної літератури, навчальних програм, навчально-методичних матеріалів, читання лекцій, проведення семінарських і практичних занять із дисциплін «Адміністративне право України», «Службове право», «Адміністративна відповідальність».

РОЗДІЛ 1

Теоретичне підґрунтя досліджень юридичної відповідальності публічних службовців

1.1 Публічна служба як явище правової дійсності та її роль в Україні та країнах ЄС

Довгий час в науковій літературі пропонували визначення та ознаки тільки державної служби, що було обумовлено наступними причинами:

а) радянська доктрина адміністративного права, сповідуючи державо-центристську концепцію, звертала увагу виключно на проблематиці державного управління, суб'єктів державного управління та їх діяльності, що автоматично зумовлювало дослідження правового статусу службовців органів державної влади, а саме, державних службовців. У зв'язку з цим, державна служба виділялася в якості правового інституту адміністративного права, який в обов'язковому порядку викладався в закладах вищої освіти юридичної спрямованості в межах курсу «Адміністративне право» або як спецкурс. У зв'язку з цим, державні службовці розглядалися як головні суб'єкти адміністративного права та характеризувалися поряд із органами виконавчої влади та іншими державними органами, що реалізовували свої повноваження в управлінській та правоохоронній сферах. Термін «публічна служба» майже не використовувався;

б) у першій половині 90-х років минулого століття термін «державна служба» використовувався на противагу поняттю «служба в органах місцевого самоврядування», а тому охоплював собою всіх службовців, які займали політичні та адміністративні посади в органах державної влади (мова йде про всі три гілки державної влади – законодавчу, виконавчу та судову). Термін «публічна служба» часто використовувався в науковій літературі як синонім поняття «державна служба».

Разом з тим, розвиток національного законодавства з питань публічної служби, поступова спеціалізація окремих видів публічної служби та необхідність охоплення цим терміном службу в органах місцевого самоврядування сприяли тому, що поступово між поняттями «публічна служба» та «державна служба» була проведена термінологічна межа, у відповідності з якою державна служба розглядається лише як один із видів публічної служби. Аналіз же наукової літератури показує, що науковці продовжують аналізувати та розкривати особливості державної служби, уникаючи дискусій щодо визначення та виділення ознак публічної служби. Причина цих негативних тенденцій полягає в наступному.

По-перше, національне законодавство дає достатньо науково обґрунтоване визначення державної служби у Законі України «Про державну службу», тобто визначення, в якому дається перелік основних ознак, за якими можна ідентифікувати державну службу та відрізнити її від інших видів трудової діяльності. Не зважаючи на те, що законодавче визначення державної служби неодноразово критикувалось, воно, принаймні, дає загальне уявлення про відповідне правове явище. Натомість, визначення публічної служби, що пропонується в ст. 4 КАС України, не є науково обґрунтованим визначенням. Наприклад, можна запропонувати наступне визначення адміністративного проступку:

«Адміністративний проступок – це протиправне, суспільно небезпечне, винне діяння, за вчинення якого законодавство передбачає адміністративну відповідальність».

Це визначення є науково обґрунтованим, адже в ньому перераховуються ознаки, які розкривають специфіку такого правового явища як адміністративний проступок.

Разом з тим, можна поступити по іншому – запропонувати наступне визначення адміністративного проступку:

«Адміністративний проступок – це порушення, які вчиняються в галузі охорони праці та здоров'я населення, у сфері охорони природи і природокористування, у промисловості та будівництві, на транспорті, в галузі житлово-комунального господарства, в сфері громадського харчування та послуг, а також багатьох інших сферах».

Запропоноване визначення не дає нам жодного уявлення про адміністративний проступок як правове явище, не називає ознаки, які дозволяють його відділити від інших протиправних діянь, тощо. На жаль, подібний підхід використано і при визначенні поняття «публічна служба», що дається в КАС України. Тобто дається перелік діяльності в різноманітних органах публічної влади, яка, за задумом законодавця, і є публічною службою. Виникає враження, що публічна служба це нестабільне за змістом правове явище, а тому законодавець побоювся уточнити ознаки, що йому притаманні.

Друга причина негативних тенденцій у юридичній науці щодо розгляду поняття «державна служба» та ігнорування поняття «публічна служба» полягає в тому, що при визначенні публічної служби необхідно виділити ознаки, що об'єднують достатньо специфічні види публічної служби, наприклад, у визначенні необхідно буде виділити ознаки, що притаманні службі на політичних посадах, службі на адміністративних посадах в органах виконавчої влади, службі в судах, службі в органах місцевого самоврядування, тощо. Це зробити важко, не тільки тому, що названі види служб суттєво різняться між собою, а й тому, що рівень наукових досліджень в межах права став сьогодні подібний дослідженням в історії, коли вишукуються факти,

які лише поверхово супроводжуються аналітичним супроводом, адже є небезпека маніпуляції історичними фактами. Тобто є факт спеціалізації правового регулювання різних видів публічної служби, але, при цьому, мало комплексних праць, які б об'єднували ці різні явища в межах одного визначення «публічна служба».

Отже звернемося до визначень, що пропонуються в науковій літературі та чинному законодавстві.

Закон України «Про державну службу» дає наступне визначення:

«Державна служба це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [197, ст. 1].

Із перелічених в цьому визначенні ознак дві не відповідають іншим видам публічної служби, зокрема, *«політично неупереджена діяльність»* не відноситься до публічних службовців, що обіймають політичні посади, а *«діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави»* не характеризує службу в органах місцевого самоврядування. Всі ж інші ознаки, в більшій чи меншій мірі, відповідають і цим видам публічної служби. Наприклад, діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування, а також на політичних посадах в органах державної влади є за своєю суттю публічною та професійною.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» пропонує наступне визначення:

«Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [228, ст. 1].

Із перелічених в цьому визначенні ознак є ознаки, які не притаманні іншим видам публічної служби. Наприклад, така ознака як *«діяльність громадян України на постійній основі»* не притаманна

службовцям, які займають політичні посади у сфері державного управління (народні депутати), а така ознака як «діяльність, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування» не характеризує ні службу на політичних посадах, ні державну службу.

Ст. 4 КАС України пропонує наступне визначення:

«Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [88, ст. 4].

Як ми вже зазначали вище, це приклад невдалої спроби дати узагальнене визначення публічної служби, яка охоплює собою всі можливі види публічної служби. При цьому, термін «професійна діяльність» розглядається у вузькому значенні, тобто діяльність, яка потребує комплексу професійних знань та наявності у службовця документів, що підтверджують його професійну підготовку. Ми термін «професійна діяльність» розглядаємо у іншому значенні, а саме, з огляду на результати такої діяльності. Дійсно, історія України показала, що політичну посаду може зайняти особа, яка до цього взагалі не мала відношення до управління в органах державної влади та не має знань і навичок державно-владної діяльності. Разом з цим, переконані, що діяльність публічного службовця на політичній посаді повинна відповідати загальним критеріям «професійності», з огляду на наслідки та результати такої діяльності.

Отже, чинне законодавство фрагментарно нам розкриває особливості окремих видів публічної служби, але не об'єднує їх в межах більш загальної дефініції.

Перш ніж запропонувати своє бачення цієї теоретичної проблеми, розглянемо і думки науковців щодо визначення поняття «публічна служба».

Наприклад, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, розглядаючи публічну службу як один із видів служб у суспільстві, пропонують наступне визначення:

«Публічна служба – це служба, яка здійснюється на посадах в державних органах, їхніх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг» [86, с. 15].

Слід зазначити, що науковці розпочали своє дослідження з загальних понять «публічна служба» та «публічний службовець» і в особливій частині підручника розглянули особливості правового регулювання всіх видів публічної служби в Україні. У визначенні С.В. Ківалова та Л.Р. Біла-Тіунової звертається увага на два моменти: по-перше, терміном публічна служба об'єднується служба, яка здійснюється в різноманітних державних органах, та служба в органах місцевого самоврядування; по-друге, будь-який вид публічної служби спрямований на здійснення суспільно-публічних функцій. Не в повній мірі погоджуємося з тим, що публічна служба пов'язана із наданням управлінських послуг, адже сам термін «управлінські послуги» є дискусійним в науковій літературі і, на жаль, не розкриває специфіку публічної служби. Скоріш за все, з огляду на сучасний розвиток категоріального апарату адміністративного права коректніше говорити про «публічні послуги», серед яких в якості самостійних груп виділяються адміністративні послуги, муніципальні послуги та ін.

Т.О. Коломoeць в підручнику з адміністративного права (2011 р.) дублює визначення, що дається в ст. 4 КАС України, але зазначає, що термін «публічна служба» є складним за своїм змістовним наповненням і складається з двох блоків – інституційного та функціонального. В першому випадку, мова йде про коло осіб, для яких виконання публічних функцій є професійною діяльністю, а в другому, – про процедуру виконання цієї професійної діяльності [90, с. 123].

Приємно, що Т.О. Коломoeць всі види публічної служби характеризує як «професійну діяльність», підтверджуючи наш підхід, що

професійність діяльності визначається не через вимоги доступу до посади, а через вимоги до результатів діяльності. Якщо публічні службовці, які займають політичні чи адміністративні посади, непрофесійно виконують свої обов'язки, то рано чи пізно виникне питання про їх юридичну чи політичну відповідальність. Разом з тим, вважаємо, що публічну службу слід розглядати враховуючи три, а не два аспекти, тобто інституційний, функціональний та юридичний. Юридичний аспект важливий, адже дозволяє розглядати публічну службу через призму правового регулювання правове особливих публічно-правових (службових) відносин. Тобто враховується, по-перше, не тільки коло осіб, які здійснюють публічну службу, та перелік органів, в яких така служба здійснюється, по-друге, не тільки зовнішня діяльність органів публічної влади, яка реалізується через діяльність відповідних публічних службовців, а й внутрішньо-організаційна діяльність в органах публічної влади (підпорядкованість, посадові інструкції, службова дисципліна, дисциплінарна відповідальність, тощо). Отже погоджувачись і підтримуючи Т.О. Коломоець у загальних підходах до визначення поняття «публічна служба», вважаємо, що публічна служба може мати інстанційну, функціональну та юридичну характеристику, кожна з яких розкриває свої специфічні сторони цього правового явища.

Автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) теж посилаються на визначення КАС України і уникають науково-обґрунтованого визначення. Підкреслюємо, що будь-який підручник це результат узагальнень науки з виходом на практику, а не навпаки. Інакше б науковці були не потрібні. Недостатньо скопіювати положення чинного законодавства та розмістити в логічному порядку в межах підручника, слід розкрити зміст правового явища використовуючи методологію науки. Отже автори підручника лише констатують наступне:

«Публічна служба – це узагальнююче поняття щодо різних видів служби, які здійснюються у межах різних суб'єктів публічної адміністрації» [66, с. 194].

З таким визначенням навіть дискутувати не хочеться, адже окрім банальної констатації очевидного факту, воно більш нічого в собі не містить. А тому подібні визначення не мають ні науково-методологічного, ні практичного значення.

Наприклад, Л. Стельмашук, досліджуючи розбіжності стосовно трактування понять «публічна служба» та «державна служба» зазначає: «Аналіз останніх публікацій свідчить, що чіткого розмежування між публічною та державною службою не зроблено. Це є важливою проблемою, адже не до кінця встановлена відмінність між цими термінами породжує суперечності у їх розумінні» [268]. І в цьому винен, як ми вже казали, Закон України «Про державну службу», зміст та вимоги якого почали застосовуватись не до всіх службовців, які працюють в органах державної влади, а лише до окремої їх групи, а саме, до службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади та здійснюють політично неупереджену діяльність. Тобто нові редакції Закону України «Про державну службу» змусили науковців та практиків шукати різницю між поняттями «публічна служба» та «державна служба».

Л. Стельмашук запропонувала перелік ознак, які, на її думку, є загальними для державної служби та публічної служби, зокрема: а) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; б) інституційний характер; в) легітимність; г) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; ґ) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; д) безперервність функціонування; е) універсальність, тобто спрямованість на вирішення всіх справ; ж) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів відповідної території; з) функціонування у правових формах [268]. На жаль, це яскравий приклад підміни одного правового явища іншим та наділення правового явища ознаками, які,

по-перше, йому не притаманні, по-друге, характеризують інші правові явища. Наприклад, такі ознаки як «загальність», «безперервність», «обов'язковість владних рішень», «функціонування у правових формах» є ознаками публічного управління, а не публічної служби. Тому погоджуючись з актуальністю проблематики, на яку звернула увагу Л. Стельмащук, не можемо підтримати її висновки, аде більшість із них була зроблена з порушенням методологічних прийомів дослідження. Разом з тим, один висновок вченої привертає до себе увагу та є таким, з яким повністю погоджуємось. Л. Стельмащук вважає, що з метою чіткого розмежування понять «публічна служба» та «державна служба» необхідно їх визначення зафіксувати в законодавчому порядку, а саме, у Законі України «Про публічну службу», якого на сьогодні не ухвалено [268]. Дійсно, дивує, що важливі для подальшого розвитку адміністративного права категорії фіксуються у ст. 4 КАС України (наприклад, публічна служба, адміністративний договір і ін.), а національне законодавство оминає ці проблемні питання і довгі роки залишає їх без вирішення.

О.А. Задихайло, намагаючись вирішити проблему визначення категорії «публічна служба», пропонує публічну службу визначати як *«професійно політично-неупереджену публічну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання управлінських (адміністративних) послуг»* [67, с. 145].

По-перше, О.А. Задихайло протиставляє між собою поняття «професійна діяльність» та «політична діяльність», а тому наголошує, що політична діяльність, яка здійснюється окремими високопосадовцями, не є публічною службою. З цими думками не можемо погодитись, адже такий підхід можливо застосувати, наприклад, по відношенню до народних депутатів Верховної Ради, які дійсно здійснюють політичну діяльність. Разом з тим, виникне

дискусія стосовно таких посад як Президент України та Прем'єр Міністр України. Ці службовці здійснюють професійну чи політичну діяльність? Однозначної відповіді не буде, адже в рівній мірі їх діяльність буде характеризуватись як політична і одночасно як професійна діяльність.

По-друге, в науці була не просто потреба відділити державну службу від служби в органах місцевого самоврядування чи служби в інших органах державної влади, а потреба об'єднати всі види служби в державних органах та органах місцевого самоврядування одним терміном. Запропоноване ж О.А. Задихайло визначення публічної служби не тільки не вирішує цієї проблеми, а й створює нові підстави для безкінечних дискусій.

Зокрема, І. Василенко, розглядаючи адміністративно-державне управління в країнах Заходу, таких як США, Великобританія, Франція і Німеччина, підкреслює, що сутність публічної служби розкривається в трьох аспектах: а) у функціональному аспекті вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; б) в інституційному аспекті вона являє собою певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію; в) в юридичному аспекті вона охоплює правове регулювання особливих службових відносин [32]. З цим твердженням повністю погоджуємось, адже всі три аспекти в межах нашого дослідження будуть розкриватись: функціональний – при загальному визначенні публічної служби, інституційний – при характеристиці публічних службовців та їх правового статусу; юридичний – при обґрунтуванні службового права як елементу системи адміністративного права України.

Отже, публічна служба – це один із видів суспільно-корисної діяльності людини, яка пов'язана, по-перше, з публічним управлінням, адже реалізується у сфері внутрішньо-організаційних відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, по-друге, з соціально-культурним обслуговуванням людей,

адже полягає в служінні інтересам народу України чи інтересам окремої територіальної громади, якщо мова йде про публічну службу на регіональному чи місцевому рівнях.

На підставі аналізу розвитку наукових думок та національного законодавства стосовно понять «державна служба» та «публічна служба», а також на підставі визнання інстанційної, функціональної та юридичної складових публічної служби, пропонуємо серед загальних ознак, що притаманні сьогодні публічній службі, виділяти наступні: а) це публічна діяльність; б) це професійна (в тому числі політична) діяльність; в) це діяльність, яка пов'язана, як правило, із розумовою працею; г) це діяльність, яка здійснюється на платній основі; ґ) це діяльність, яка здійснюється особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування; д) це діяльність, яка спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій чи надання публічних послуг.

На підставі цього пропонуємо авторське визначення публічної служби:

«Публічна служба це публічна, професійна (в тому числі політична), інтелектуальна діяльність, яка здійснюється на платній основі особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, та яка спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій чи надання публічних послуг».

Одна із цілей нашого дослідження, яку хочемо досягнути в межах цього підрозділу роботи, є аналіз доктринальних джерел та положень актів законодавства ЄС на предмет визначення природи, переліку та змісту європейських стандартів публічної служби як орієнтиру підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України.

Питання інтеграції України до ЄС є доволі складним та багатоаспектним. Входження нашої країни до внутрішнього ринку ЄС, а з цим і відкриття нових економічних можливостей для України та зміцнення культурних зв'язків із державами, чий досвід на

сьогоднішній день об'єктивно є передовим, передбачає створення в першу чергу належного правового поля та ефективно функціонуючих інституційних механізмів, які б забезпечували реалізацію законодавства.

Розгляд публічної служби у визначеному контексті відсилає нас, в першу чергу, до інституційних питань виконання Україною Угоди про асоціацію, які є ключовими в умовах сьогодення, визначальними з точки зору ефективності реалізації євроінтеграційних прагнень України в цілому. Водночас слід згадати, що власне публічну службу можна розглядати не тільки в інституційному (як певне коло осіб, виконання публічних справ якими становить їх соціальну функцію [299, с. 9]), а й у функціональному аспекті, тобто як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління (у значенні, закріпленому КАС України: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [88]), а також у юридичному аспекті – як правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, поділяються на чиновницькі і відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ [299, с. 9]. Перелічені аспекти не існують ізольовано, а тісно переплітаються між собою та у сукупності становлять лівову складову інституційного боку тих трансформаційних процесів, що наближають Україну до її євроінтеграційних прагнень.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної теми, в першу чергу зазначимо, що національне законодавство, яке регулює питання публічної служби в Україні, є доволі розгалуженим (з питань юридичної відповідальності публічних службовців джерела національного законодавства більш детально будуть розглядатись в підрозділі 3.2 роботи). Частина нормативно-правових актів вже

втратила чинність, але вони мали велике значення для розвитку публічної служби в Україні. Серед основних законодавчих актів, які діють, слід зазначити: Конституцію України, Закони України «Про державну службу» [197], «Про місцеве самоврядування в Україні» [222], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [228], «Про місцеві державні адміністрації» [223], «Про очищення влади» [224], «Про запобігання корупції» [207] та важливий в контексті нашого дослідження Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [227].

Окрім того, не менш численною та розгалуженою є підзаконна нормативно-правова база. Частина підзаконних актів вже втратила чинність, але суттєво вплинули на розвиток національного законодавства про публічну службу. Особливий інтерес в контексті нашого дослідження становлять: розпорядження КМУ від 25 жовтня 2017 року № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [193], розпорядження КМУ від 4 березня 2015 року № 213-р «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році» [210], розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 18 березня 2015 року № 227-р. [232], постанова КМУ від 13 січня 2016 року № 19 «Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [51], розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [231], Указ Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011

«Питання управління державною службою в Україні» [173], постановою КМУ від 1 жовтня 2014 року № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [211], а також постановою КМУ від 23 серпня 2016 р. № 536 «Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» [214] тощо.

Ця велика кількість законів та підзаконних нормативно-правових актів України у сфері публічної служби свідчить про те, що, по-перше, інститут публічної служби знаходиться у стані трансформації та перетворень, а тому цей процес супроводжується великою кількістю джерел права, які мають обмежені строки дії, по-друге, інститут публічної служби не є чітко структурованим правовим явищем, а тому окремі аспекти проходження публічної служби потребують правового регулювання в законах та підзаконних актах, які іноді неузгоджені між собою, по-третє, вже створилися в українському суспільстві умови для систематизації національного законодавства у сфері публічної служби. Підкреслюємо, що мова не йде про кодифікацію нормативно-правових актів, а лише про узгоджену між собою систему нормативно-правових актів, що охоплюють собою весь спектр суспільних відносин.

Що ж стосується європейських стандартів публічної служби, то єдиного документа, який би їх закріплював, немає. Наприклад, у Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленій Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 йшла мова лише про напрями такої адаптації [220]. Цей Указ Президента вже втратив чинність, але вважаємо, що в ньому необхідно було одночасно вести мову як про напрями адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, так і про стандарти публічної служби. Отже були запропоновані наступні напрямки адаптації національного законодавства: вдосконалення правових засад

функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізацію державної служби [220]. Окреслені заходи, були спрямовані на реформування публічної служби, націлені на впровадження європейських стандартів у практичній площині діяльності публічних службовців. Проте питання формулювання переліку європейських стандартів публічної служби та тлумачення їх змісту було і залишається невирішеним, оскільки в ЄС відсутнє єдине законодавство у сфері адміністративного права та публічної служби зокрема.

З приводу стандартів ЄС у сфері публічної служби та джерел їх закріплення С.О. Кохан цілком слушно зазначає, що вони, хоча і не закріплені у чітко сформульованих нормах, але визначаються законодавством і реалізуються за допомогою комплексу програм та механізмів контролю й підзвітності, аудиту адміністративної діяльності, соціального аудиту. Ці стандарти в країнах-членах ЄС втілені в різних нормативно-правових актах, серед яких закони про державну службу, адміністративні процедурні та процесуальні кодекси [97]. До зазначеного слід додати, що поняття стандартів ЄС у сфері публічної служби охоплює не тільки стандарти державної служби у всіх її аспектах (інституційному, функціональному, юридичному), а й служби в органах місцевого самоврядування, оскільки принципи та підходи до регулювання першої та другої є єдиними [302].

Звернемося до розгляду доктринальних точок зору, висловлених вітчизняними науковцями з приводу переліку та змісту європейських стандартів публічної служби.

Наприклад, І.А. Ісаєнко, ведучи мову про європейський вимір механізмів публічного управління, звертає увагу на загальні характеристики, притаманні суб'єктам останнього, серед яких виділяє:

збереження самостійності і незалежності (стосунки непідпорядкування) в процесі функціонування публічного управління; налагодження між ними як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків; важливість для їх належного функціонування розвинутої координації та комунікації; зростаючу роль лідерства і партнерства; вироблення і застосування спільних стандартів та процедур [79, с. 116].

Б. Шевчук, на основі ґрунтовного аналізу принципів публічної служби держав-членів ЄС, формулює перелік європейських стандартів публічної служби таким чином: 1) відокремлення державної сфери від приватної; 2) відокремлення політики від управління; 3) особиста звітність та відповідальність публічних службовців; 4) чітко визначені права та обов'язки кожного публічного службовця; 5) стабільність та достатній рівень оплати праці; 6) відбір на державну службу та просування залежно від професіоналізму і компетентності [302].

У свою чергу, Л.В. Прудіус, аналізуючи проблему корумпованості органів публічної влади, акцентує увагу на доброчесності державних службовців, під якою пропонує розуміти базовий принцип здійснення державної служби та основу етичної поведінки державних службовців з метою забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства [240, с. 67].

Систему європейських стандартів у галузі контролю за функціонуванням та розвитком державних органів та систем і державної служби як їх невід'ємної складової пропонує С.О. Кохан. Зокрема, посилаючись на «Директиву стандартів внутрішнього контролю», виданої Комітетом по стандартам внутрішнього контролю Міжнародної організації вищих аудиторських установ, науковець поділяє такі стандарти на: 1) основні – обґрунтована впевненість у виконанні основних завдань; підтримуюче ставлення керівників та виконавців до контролю; чесність та компетентність;

обґрунтованість, всебічність, розробленість контролю; постійна перевірка дій та швидке реагування на наявні порушення; 2) детальні – документування усіх заходів та доступність документів для перевірки; швидка та належна фіксація операцій і заходів; видача дозволів та виконання операцій і заходів службовцями у межах наданих їм повноважень; розподіл обов'язків; нагляд; доступ до документів та ресурсів тільки уповноважених осіб; відповідальність за ресурси та документи [97, с. 8].

Наведені точки зору науковців стосовно системи європейських стандартів публічної служби привертають нашу увагу до нагальної проблеми – кількості і розгалуженості стандартів, діючих у цій сфері, що, у свою чергу, породжує необхідність їх класифікації.

У вітчизняній правовій доктрині розроблено декілька підходів до класифікації європейських стандартів публічної служби та державної зокрема. Так, наприклад, Н.М. Чехоева пропонує поділяти останні за компетенційною ознакою на такі види: 1) національні – імплементовані в систему державної служби вимоги ЄС, що корегуються у відповідності до традицій, ментальності та соціально-економічної формації населення країни, 2) наднаціональні – вимоги з боку ЄС, оформлені для забезпечення адекватності реалізації спільної політики [301, с. 77].

У свою чергу, Д. Боссард за хронологічно-компетенційною ознакою виділяє такі стандарти ЄС в галузі державної служби: 1) первинні – розроблені на ранніх етапах формування ЄС та закріплені в правових актах ЄС; 2) вторинні – стандарти, сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов'язань, що поставлені перед країнами в рамках ЄС. Мова йде про такі стандарти, що не оформлені у вигляді конкретних нормативних актів і швидше нагадують тенденції, які набрали легітимності та загального поширення на основі опробування часом та ефективністю [28, с. 97].

Згідно з позицією Проектної групи з адміністративного права, створеної при Генеральному Директораті РЄ стандарти поділя-

ються на: 1) стандарти, що стосуються забезпечення законності (законність; обов'язок адміністрації *ex officio* виконувати закон у випадках, визначених законом; недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації; законні очікування та відповідність; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку); 2) стандарти, які застосовуються щодо участі індивідів (участь індивідів у вирішенні конфліктів певними альтернативними способами; право бути заслуханим і робити заяву); 3) стандарти, які стосуються виконання рішень (етичність, ефективність, постійність надання адміністративних послуг, продуктивне виконання управлінських завдань, навчання службовців); 4) стандарти забезпечення прозорості та контролю (використання простої, зрозумілої та прийнятної мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; стандарти персонального доступу до файлів (даних) та інших документів; стандарти загального доступу до документів) [188; 91].

Цікавою, з огляду на означені нами вище аспекти публічної служби, вбачається точка зору В.К. Колпакова щодо класифікації європейських стандартів публічної служби. Так, науковець, розглядаючи публічну службу в інституційному та функціональному аспектах, веде мову про відповідні дві групи стандартів. Зокрема, В.К. Колпаков наголошує на нерозривній єдності європейських стандартів публічної служби та європейських принципів адміністративного права, структуруючи останні за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність);

2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність. У свою чергу, європейські принципи адміністративного права науковець поділяє на безпосередньо принципи європейського адміністративного права та принципи Європейського адміністративного простору, а також виділяє групу галузевих принципів, що складаються з європейських принципів адміністративного права щодо організації публічної адміністрації (принципи децентралізації, централізації, деконцентрації) та європейських принципів адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації (принципи юридичної визначеності, відкритості і прозорості, відповідальності, ефективності та результативності) [91].

Якщо звертатися до нормативних джерел права ЄС, то такі принципи у найбільш загальному вигляді були сформульовані у Стратегії розвитку країн-членів ЄС. Їх зміст детально проаналізовано та розкрито в працях К.С. Проскураєвої. Зокрема, до таких принципів вчена відносить: 1) побудова громадянського суспільства шляхом впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити громадян до процесу управління та стимулювати подальших розвиток громад; 2) принцип субсидіарності, що знаходить своє відображення в деконцентрації центральної влади ЄС з метою більш ефективного її здійснення на нижчому рівні місцевими органами влади або територіальними спільнотами; 3) принцип ефективності у використанні індивідуального потенціалу громадян та сукупного потенціалу локальних та регіональних громад; 4) принципи прозорості, відкритості та підзвітності у діяльності публічних службовців; 5) принцип гнучкості, що виявляється у здатності оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищенні рівня гнучкості та встановленні ефективного зворотного зв'язку з публічною владою [238, с. 70].

Говорячи про публічну службу, не можна оминати увагою також службу в органах місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, слід звернутися до положень Європейської хартії місцевого самовряду-

вання [60], ратифікованої Україною. У найбільш загальному вигляді стандарти, що вона вміщує, сформульовані В. Поповичем, зокрема це: 1) забезпечення політичної, адміністративної та фінансової незалежності муніципальних органів управління; 2) підтримка ефективного виконання політичної функції місцевого самоврядування, яка полягає в реалізації демократії на місцевому рівні; 3) забезпечення ефективного публічного (муніципального) управління на місцях на засадах децентралізованої влади; 4) надання державою права на нормотворчість органам місцевого самоврядування із обмеженням власного адміністративного контролю; 5) надання самостійності у визначенні органами місцевого самоврядування своєї структури, права наймати муніципальних службовців для забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування; 6) зміцнення державних гарантій місцевого самоврядування, визначення чітких механізмів і прозорих процедур захисту інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування [181, с. 87].

Серед європейських стандартів публічної служби суттєве місце посідають етичні вимоги до публічних службовців. Так, Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців було затверджено Модельний кодекс поведінки державного службовця, норми якого визначають стандарти честі та поведінки, яких повинні дотримуватись державні службовці [244]. Проте найбільш визначальним документом у сфері етичних вимог до публічних службовців є Європейський кодекс належної управлінської поведінки. У його положеннях закріплено такі загальні принципи належної управлінської поведінки: законність дій, неприпустимість дискримінації, пропорційність, неприпустимість зловживання повноваженнями, безсторонність та незалежність, об'єктивність, законні очікування, послідовність та інформування; справедливість; ввічливість; вимога надання відповідей на листи мовою громадянина, а також підтвердження одержання звернення

та визначення компетентної посадової особи; право на висловлення своєї думки та на заяви представників широкого загалу щодо рішень, які стосуються їхніх інтересів; розумні терміни прийняття рішень суб'єктами владних повноважень; обов'язок повідомляти про підстави для прийняття рішення; вимога повідомлення про рішення та можливість їх оскарження, а також низка вимог щодо захисту інформації, запитів на доступ до інформації, інформаційних запитів та обліку документів [61].

Проведений аналіз положень вітчизняної правової доктрини та норм законодавства ЄС, що визначають стандарти публічної служби, дозволяє сформулювати такі висновки.

По-перше, слід погодитися з О. Зигрій в тому, що саме через інституції забезпечується втілення європейських цінностей, а інституційна спроможність держави є вирішальним чинником її конкурентоспроможності [72]. Розвиток цих інституцій виступає підґрунтям будь-якого внутрішньодержавного розвитку та розвитку міжнародних відносин, в тому числі в євроінтеграційному напрямі, а запровадження та системна реалізація у практичній площині стандартів публічної служби, закріплених законодавством ЄС, сприятиме підвищенню якості та продуктивності діяльності публічних службовців України.

По-друге, європейські стандарти публічної служби змістовно являють собою вкрай узагальнені, орієнтовні за своїм характером положення та вміщують численні взаємопов'язані вимоги, у зв'язку із чим їх виконання та дотримання повинно бути систематичним і комплексним.

По-третє, європейські стандарти публічної служби не є сталими і постійно трансформуються в процесі вдосконалення національних та наднаціональної систем публічної служби в рамках ЄС. Вони охоплюють усі аспекти останньої (інституційних, функціональний та юридичний), що обумовлює їх розгалуженість та численність. Проте стрижневими стандартами завжди виступають принципи

верховенства права та демократизму, які знайшли свою багатовекторну деталізацію у практичній діяльності публічних службовців.

По-четверте, користуючись визначенням публічної служби у інстанційному, функціональному та юридичному значеннях, хочемо підтримати намагання В.К. Колпакова узгодити досягнення вітчизняної науки адміністративного права та положення законодавства ЄС стосовно визначення груп стандартів публічної служби. Дивує, що науковці, які займаються порівняльно-правовою характеристикою окремих інститутів правової системи України та країн ЄС, ігноруються різну правову природу стандартів (принципів) публічної служби. Наприклад, юридичний аспект публічної служби свідчить про наявність принципів права, які характерні для службового права як підгалузі адміністративного права, зокрема, про принципи верховенства права, законності, рівності громадян перед законом, гуманізму, справедливості тощо). Інституційний аспект публічної служби свідчить про наявність принципів, які використовуються безпосередньо для організації внутрішньо-організаційних управлінських відносин в середині органів публічної влади та для організації службових відносин, наприклад, принципи обов'язковості державної мови, оперативності, економічності, самостійності в ухваленні рішень, професіоналізму і компетентності, політичної і релігійної нейтральності, єдиноначальності та колегіальності у прийнятті рішень, рівного доступу громадян до публічної служби, соціального і правового захисту, персональної відповідальності і ін. Функціональний же аспект публічної служби проявляється у тому, що використовуються принципи, що впливають на діяльність публічних службовців як суб'єктів, через яких і реалізуються публічно-владні повноваження. Зокрема, до таких принципів можна віднести принципи публічності та диспозитивності, гласності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, неупередженості адміністративного органу в прийнятті рішень та вчиненні дій, обмеженості втручання адміністрації в громадське та особисте

життя, взаємної відповідальності громадянина перед державою та держави перед громадянином та ін. Разом з тим, підкреслюємо, що просте перенесення стандартів публічної служби законодавства ЄС в правову систему України без врахування інституційної, функціональної та юридичної особливостей публічної служби України призведе до хаотичного їх правового регулювання та до безсистемного використання на практиці.

В межах цього підрозділу роботи хочемо звернути увагу і на проблему управління людськими ресурсами у загальноєвропейському просторі з огляду на процес реформування публічної служби України. Так, важливим кроком у підвищенні ефективності проведення євроінтеграційних перетворень в Україні є посилення співробітництва вітчизняних інституцій із міжнародними організаціями та європейськими експертами. Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту OECF/SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) є одним із найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, який було започатковано 1992 року за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку, а також ЄС [189]. У 2017 році SIGMA виповнилося двадцять п'ять років, протягом яких експерти, що входять до її команди, усіляко сприяли вдосконаленню реалізації реформи публічної адміністрації у більш ніж тридцяти країнах, серед яких: Албанія, Алжир, Вірменія, Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Єгипет, колишня Югославська Республіка, Македонія, Грузія, Йорданія, Косово, Ліван, Молдова, Чорногорія, Марокко, Сербія, Туніс, Туреччина [315].

Штаб-квартира програми SIGMA знаходиться у Парижі. Штат програми складає 20 постійних працівників, створено також розгалужену мережу спеціалістів та експертів з великим досвідом роботи в державному секторі з країн – членів та країн – кандидатів ЄС.

Проте адміністративна реформа не єдина сфера діяльності, вдосконаленням трансформаційних процесів в якій опікуються експерти Програми. Загалом діяльність SIGMA охоплює шість

ключових сфер, а саме: а) реформа державного управління; б) розвиток політики та координація; в) державна служба та управління людськими ресурсами; г) підзвітність; ґ) надання послуг; д) державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі [315].

При цьому загальна мета SIGMA, якій підпорядковані усі шість напрямів діяльності експертів, – підтримка реформ державного управління та розвиток потенціалу органів державного управління [105].

Слід зазначити, що державна служба є основою державного управління, яке, у свою чергу, відіграє визначальну роль у проведенні проєвропейських перетворень на території України. Саме на інституційну складову, основу якої складають державні службовці, покладається вирішення більшості завдань у сфері євроінтеграції.

З огляду на вкрай важливу роль, яку відіграє державна служба в процесах євроінтеграції та для внутрішньодержавного добробуту в цілому, значимим буде звернення до питання її модернізації. Адже вдосконалення інституційної складової призведе до вдосконалення усіх, що протікають у сучасному українському суспільстві, процесів на рівні держави із залученням управлінського ресурсу.

Сьогодні Україна рухається шляхом проєвропейських перетворень, що із часом гарантовано закладе необхідні основи для її входження до внутрішнього ринку ЄС та зміцнення культурних зв'язків із країнами, чий досвід вважається передовим. Модернізаційні процеси у сфері державної служби проводяться відповідно до європейських стандартів, які являють собою здебільшого загальні вимоги, принципи, апробовані в країнах ЄС багаторічною практикою втілення.

У 2017 році експертами SIGMA було підготовлено нове видання «Принципів державного управління» [316]. Враховуючи значущість окреслених вище питань для сучасного українського суспільства, а також високі показники співробітництва

країн-кандидатів в члени ЄС та потенційних кандидатів із експертами SIGMA, ставимо за мету в межах цього дослідження розглянути досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів державного управління, розроблених експертами, із тим, аби визначитися із напрямками подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної проблематики, в першу чергу зазначимо, що країнам Центрально-Східної Європи допомога в межах Програми надається шляхом консультування з питань творення політики, а також фінансового контролю, зовнішнього аудиту та розвитку державної служби. Окрім того, країнам-партнерам надається повний спектр інструментів технічної допомоги (за винятком «масового» навчання), які функціонують в рамках партнерських зв'язків. SIGMA також сприяє донорам та Європейській Комісії у формуванні програм та керуванні ними, надає поради Європейській Комісії з питань державного управління [164].

Якщо конкретизувати зміст заходів, що проводяться у взаємодії із SIGMA, то за своїм характером вони поділяються на такі, що націлені на дострокову перспективу, та короткострокову технічну допомогу, яка доповнює інші інструменти інституційного розвитку ЄС. Зокрема, в межах останньої здійснюються: а) підтримка розробки стратегій та планів реформ, допомога в розробці нових та змін до існуючих законів, консультації щодо планування великих проектів технічної допомоги, заходи з підвищення обізнаності, консультування ключових керівників вищої та середньої ланки; б) допомога на практичному рівні, часто в форматі регіональних заходів; в) аналіз конкретних систем або організацій (peer reviews); г) щорічна оцінка систем та реформ державного управління в країнах, що приєднуються до ЄС. Окрім того, експертами складаються також аналітичні документи та проводяться дослідження у сфері державного управління [105].

В результаті заходів, які проводяться, очікується, що країни із перехідною економікою внаслідок проведення перетворень на основі спільних здобутків в процесі співробітництва у сфері модернізації державної служби перейдуть на якісно новий етап публічного адміністрування, що сприятиме інтеграції таких країн до ЄС та більш продуктивній подальшій співпраці. Наприклад, одним з останніх спільних заходів стало обговорення прогресу у реформуванні державного управління України, завдань та викликів, які стоять перед Українською стороною у цьому процесі. Захід було організовано Європейською Комісією та програмою ОЕСР/SIGMA спільно з Національним агентством України з питань державної служби та Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Значущість цього заходу пов'язана із тим, що він став формальним початком повної і глибокої оцінки стану справ у системі державного управління за участі Програми SIGMA. Результати цієї оцінки були оприлюднені у липні 2018 року та стали основою короткострокових та середньострокових рекомендацій для належного планування реформи державного управління на наступні п'ять років [293].

Таким чином, один з ключових напрямів співробітництва – оцінка ходу реформ (підготовка матеріалів до щорічних звітів Європейської Комісії) із використанням сукупності показників та методології оцінки, розроблених програмою SIGMA у співпраці зі службами Європейської Комісії [164].

Здійснення оцінки стану державного управління та рівня прогресивних перетворень у цій сфері є одним з найбільш актуальних напрямів взаємодії України із проектом SIGMA. Зокрема, в Україні за участі експертів SIGMA оцінка державного управління проводилася у 2006 році у таких сферах: державна служба; управління державними видатками; внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит; державні закупівлі; планування та координація державної політики. У 2006 році уряд України через Головне

управління державної служби України взяв на себе зобов'язання координувати процес проведення оцінки у різних сферах державного управління та сприяти в організації й проведенні необхідних зустрічей з відповідними державними органами та їх посадовими особами на підтримку проекту, а також зробити усе можливе для забезпечення своєчасної та повної реалізації проекту [134]. На виконання перебраних на себе зобов'язань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 186-р було утворено Координаційну раду з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA [233].

Результати проведеної оцінки було відображено у Заключеному документі міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» від 5 липня 2006 року. На той момент у сфері адміністративного законодавства та державної служби було виявлено такі проблеми: недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні; нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер; недостатній рівень професійності державної служби; розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ; недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей, як верховенство права, відкритість, політична нейтральність; слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу [68].

Задля вирішення виявлених проблем експертами SIGMA було розроблено низку рекомендацій, зокрема такі:

- 1) прийняти Закон України «Про державну службу» (нова редакція), спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та політичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби;

2) забезпечити підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби;

3) завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність та незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу;

4) переглянути функції та роль системи прокуратури відповідно до кращих практик ЄС [68].

Стосовно порядку фінансування названого вище проекту зазначимо, що координація процесу проведення оцінки та сприяння в організації та проведенні необхідних зустрічей здійснювалися в межах асигнувань, передбачених в Державному бюджеті України на 2006 рік на утримання Головного управління державної служби України. При цьому Українська сторона не понесла додаткових видатків з Державного бюджету України щодо проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA [134].

Фінансування заходів, що проводяться SIGMA, за рахунок коштів європейських партнерів є вагомим чинником, який суттєво прискорює реформи у сфері державного управління. На поточному етапі на підтримку основних напрямів реформування державного управління, в тому числі державної служби та управління людськими ресурсами, Україні було виділено ЄС €104 млн. [62]. Відповідно до Угоди про фінансування у 2016 році виділені Європейською Комісією кошти на реалізацію програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні» повинні сприяти підтримці України в реалізації комплексної Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки, що охоплює основні горизонтальні функції системи управління відповідно до Принципів державного управління, розроблених ОЕСП/SIGMA [283, с. 2].

Звернемося до змісту принципів державного управління у сфері державної служби та управління людськими ресурсами.

Принципи державного управління є його основою, вказівкою на те, як належне управління виглядає на практиці, ґрунтуються на законодавстві ЄС, досвіді країн ЄС та ОЕСР, міжнародних стандартах та вимогах; є дороговказом для країн в процесі реформ та дозволяють оцінити нинішній стан справ і створюють мірила оцінки майбутнього прогресу [134].

Перелік принципів державного управління, сформульованих в документі SIGMA, які повинні бути покладені в основу модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, виглядає наступним чином: 1) сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці; 2) політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби; 3) відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; 4) критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими; 5) прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможлиблюється; 6) система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою; 7) забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків; 8) здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [316].

При цьому перші два принципи, як це впливає зі змісту наведених вище положень, стосуються сфери державної служби як такої, а наступні п'ять – управління людськими ресурсами.

Втілення у практичній площині державної служби та управління людськими ресурсами названих принципів сприятиме розв'язанню найбільш актуальних для України на поточному етапі проблем в аналізованій сфері, зокрема таких: 1) нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; 2) високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; 3) гендерний дисбаланс; 4) недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами.

Зазначені вище принципи виступають тими керівними положеннями, що вказують напрями подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами.

Якщо звернутися до показників зайнятості населення у країнах ЄС, то доцільність запозичення їх досвіду стає більш ніж очевидною. Так, у 2016 році загальний рівень зайнятості серед населення країн ЄС віком від 20 до 64 років сягнув піку та становив 71,1%, що складає на відсоток більше за показники 2015 року. При цьому передбачається, що до 2020 року він становитиме 75%. Проте станом на поточний момент вісім країн вже перевищили ці показники, зокрема серед них: Велика Британія, Данія, Естонія, Литва, Нідерланди, Німеччина, Чехія, Швеція [311].

В Україні ж за даними Державної служби статистики рівень зайнятості населення станом на 2016 рік становив 56,3% [58], що вказує на необхідність посилення реформаційних процесів у цій сфері та пошуку можливих способів вирішення наявної проблеми. Адже економічна і соціальна вартість безробіття є надзвичайно високою. Вона включає не лише прямі витрати на забезпечення підтримки соціальної безпеки безробітних, а й втрату податку на

прибуток, який безробітні мали б сплачувати, як би працювали; підвищене навантаження соціальних служб; зростання рівня бідності, захворювань і злочинності [54, с. 133].

Сьогодні перед Україною стоїть безліч завдань у сфері зайнятості, зокрема: необхідність підвищення стандартів оплати праці; розробка нової моделі соціального захисту, яка б враховувала кращий міжнародний досвід та суто українські умови; забезпечення прозорості системи соціального захисту населення, а також прозорості фінансових потоків системи надання субсидій населенню, правомірність призначення останньої; забезпечення прозорості формування цін та тарифів; широке залучення громадськості під час обговорення соціально важливих питань [177]. З-поміж таких завдань також активізація роботи щодо імплементації в Україні європейських та міжнародних норм, спрямованих на врегулювання питань зайнятості населення.

Європейська стратегія зайнятості (European Employment strategy) була кодифікована в Амстердамському договорі і введена в дію Люксембурзької сесією Європейської ради в листопаді 1997 року (ще до вступу в силу Амстердамського договору) [57]. Значення Амстердамського договору полягало також у тому, що він розширив компетенцію ЄС, надав можливість прийняття директив з питань покращення умов праці та життя, забезпечення гідного соціального захисту, розвитку людських ресурсів у світлі високого рівня безробіття. Разом із тим, Директиви ЄС, якими встановлювалися мінімальні вимоги, мали тільки доповнювати політику держав-членів. Договір також розширив поняття рівної оплати праці за рівну роботу, включивши до його змісту оплату за рівноцінну роботу [182]. Із цього моменту можна було вважати юридичну базу соціальної та трудової політики сформованою.

Сьогодні Стратегія виступає головним інструментом визначення загальносоюзних пріоритетів у сфері зайнятості та координації політики зайнятості держав-членів. Цілями Стратегії стали: забез-

печення повної зайнятості; підвищення продуктивності та якості праці; сприяння єдності та згуртованості [312].

У Люксембурзькій стратегії виділені чотири теми: 1) підприємницькі якості (entrepreneurship) – готовність до створення нових робочих місць за рахунок скорочення трудових затрат, які не мають відношення до зарплати та інших форм податкового навантаження зайнятості; 2) відповідність вимогам найму (employability) – сприяння громадянам в отриманні ними додаткових якостей, умінь, які сприятимуть отриманню роботи; 3) адаптивність (adaptability) – вплив на підприємства та індивідів засобами податкового стимулювання; 4) рівність можливостей – сприяння участі жінок у ринку праці, інтеграція інвалідів до трудового життя [25].

Особливість реалізації Європейської стратегії зайнятості визначається тим, що вона базується на «відкритому методі координації». Його специфіка полягає в тому, що замість рішень, які реалізуються примусово, використовуються добровільна співпраця і рішення рекомендаційного характеру. Комісія та Рада Міністрів щорічно аналізують політику зайнятості держав-членів і оприлюднюють «Загальний звіт». Далі Комісія пропонує, а Рада затверджує «Основні напрямки у сфері зайнятості», на підставі яких країни ЄС розробляються національні плани дій. Допмагають Раді у цій роботі Комітет з питань зайнятості, створений згідно з Амстердамським договором. Комітет з питань зайнятості виконує функцію моніторингу політики держав-членів у сфері зайнятості та ринку праці, сприяє її координації та висловлює свою думку. У нього входять по два представники від кожної держави-члена та два представника Комісії [263].

Отже, регулювання спільного європейського ринку праці не носить жорсткого характеру: кожна країна здійснює власні програми зайнятості, на рівні ЄС здійснюється їх координація на основі загальноєвропейської стратегії та допомога окремим країнам, що недостатньо просуваються на шляху виконання Стратегії.

Також на загальноєвропейському рівні чітко визначені мінімальні трудові права та гарантії найманим працівникам [102, с. 71].

Саме використанням відкритого методу координації зумовлена множинність моделей, що реалізуються країнами ЄС у сфері зайнятості. Загалом виділяють ліберально-сервісну, європейську (континентальну) та скандинавську моделі. Звернемося до характеристики кожної з них.

Ліберально-сервісна модель зайнятості характеризується поширеністю гнучкої форми зайнятості; скороченням зайнятості в переробній промисловості в міру прискорення інформатизації суспільства та відповідним їй зростанням у сфері послуг; більш активною участю у трудовій діяльності всіх верств населення та меншою тривалістю періоду безробіття; високими показниками тривалості робочого часу; ліберальним законодавством щодо захисту зайнятості; значною часткою емігрантів у структурі національних трудових ресурсів; суттєвим розривом у розмірі заробітної плати між висококваліфікованими та працівниками з низькою кваліфікацією; меншою поширеністю самозайнятості [15, с. 91].

Європейська (або континентальна) модель за своєю сутністю є соціал-демократичною. Вона характеризується наступними властивостями й рисами: високий рівень правової захищеності працівника; жорсткі норми трудового права, орієнтовані на збереження робочих місць; галузеве (регіонально-галузеве) тарифне регулювання; високий законодавчо встановлений мінімум оплати праці; відносно невелика диференціація оплати праці [63, с. 65].

У рамках європейської моделі пропонують виокремлювати також південно-європейську, яка представлена Італією, Іспанією, Грецією та Португалією (країнами з порівняно низькими показниками зайнятості серед держав-членів ЄС). Ця модель зайнятості, як зазначають науковці, характеризується значним дуалізмом між традиційним і сучасним секторами [15, с. 91].

Для скандинавської моделі характерними особливостями є: більш високий рівень зайнятості населення у віці 15–64 років; високий рівень освіти, що сприяє зменшенню рівня структурного безробіття [15, с. 91].

Водночас всім переліченим моделям властиві й спільні характеристики. По-перше, багато хто з вчених акцентує увагу на тому, що європейська модель є найбільш демократичною. Для неї також в цілому характерні: функціональна гнучкість зайнятості, що реалізується на мікрорівні та відображається у значній поширеності гнучких форм зайнятості; порівняно низькі показники тривалості робочого часу; більша поширеність самозайнятості; вищий рівень неповної зайнятості (часткової) [15, с. 91].

Перелічені моделі політики у сфері зайнятості корелюють із моделями соціальної політики, що є цілком природним, оскільки, як вже зазначалося вище, вирішення названої проблеми знаходиться у площині не тільки економічних відносин, але, і в першу чергу, соціальних. Звернення до характеристики моделей соціальної політики дозволить нам сформувати більш чітке уявлення про досліджуване явище.

Так, ліберальна соціальна політика, в межах якої реалізується ліберально-сервісна модель зайнятості, ґрунтується на постулаті абсолютної свободи індивіда в економічній сфері. Звідси – економічна доктрина мінімального державного втручання у соціальну сферу. Властивими для цієї моделі є також вибірковість, адресність (на протигагу універсалізму) під час розподілу соціальних виплат; посилення співробітництва між суспільним та приватним секторами в реалізації соціальних програм; розширення системи соціального страхування; активна та динамічна політика прибутків. Така політика спрямована на створення системи, яка б, з одного боку, деякою мірою пом'якшувала соціальну нерівність, а з іншого, робила це таким чином, щоб це не заважало трудовій мотивації населення. Розмір допомоги нужденним не повинен перевищувати

певної межі з тим, щоб сприяти бажанню працювати як з боку отримувачів цієї допомоги, так і взагалі всього населення [48, с. 38-39].

Континентально-європейська модель соціальної політики заснована на об'єднанні зусиль у розв'язанні соціальних проблем, коли відповідальність окремого підприємця замінена системою їх обов'язкової колективної відповідальності під контролем держави. Позиції держави є достатньо сильними; бюджетні відрахування на соціальні заходи приблизно дорівнюють страховим внескам працівників і роботодавців; основні канали перерозподілу перебувають або в руках держави, або під її контролем. При цьому держава прагне надавати перевагу системі страхового захисту. Завдяки цьому розмір соціальної допомоги перебуває в пропорційній залежності від трудових доходів і розмірів відрахувань на страхові платежі. Розмір гарантованих виплат у випадку безробіття залежить від виробничого стажу, а строки – від тривалості сплати страхових внесків, їхньої величини й віку працівника [76].

Скандинавська модель відводить провідну роль у соціальному захисті населення державі і надає базове забезпечення всім громадянам країни з державного й місцевого бюджетів, сформованих за рахунок податків. Розвинутий державний сектор економіки служить основою фінансування соціальної сфери, зміцненню якої сприяє високий рівень оподатковування. Пріоритетними завданнями державної соціальної політики вважаються загальна зайнятість і вирівнювання доходів населення та пом'якшення розшарування суспільства за рівнем доходу. Зокрема, усі повинні мати рівну можливість для одержання освіти, кваліфікації й оплачуваної роботи, тобто стати нормальними самозабезпечуваними членами суспільства. Економічна основа цієї моделі – ефективне виробництво, повна зайнятість, сильні об'єднання роботодавців і профспілок, договірні відносини між ними, які контролюються державою, високий рівень перерозподілу суспільного продукту [76].

Як випливає з характеристики наведених вище моделей соціальної політики, безвідносно до рівня державного впливу на ці процеси, ключову роль у її здійсненні відіграють саме органи публічної влади. Якщо звернутися до національного досвіду, то згідно зі ст. 17 Закону України «Про зайнятість населення» до органів, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення, віднесено Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. При цьому головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення є центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики, тобто Міністерство соціальної політики України [206].

Саме на органи публічної влади покладається реалізація як активних (створення додаткових робочих місць, надання інформаційних та профорієнтаційних послуг; організація банку вакансій, пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні громадян, допомога громадянам у відкритті своєї справи, працевлаштування неконкурентоспроможних верств населення на заброньовані робочі місця, сприяння самозайнятості та підприємницькій діяльності; поліпшення конкурентоспроможності робочої сили за рахунок організації професійного навчання, перенавчання та підвищення її кваліфікації; організація тимчасових громадських робіт та ін. [34]), так і пасивних заходів (реєстрація та облік безробітних і незайнятих громадян, які шукають роботу; організація системи надання допомоги по безробіттю; здійснення як грошових, так і негрошових форм підтримки безробітних і членів сімей, котрі знаходяться на їх утриманні [34]) у сфері зайнятості населення.

Отже, можна сміливо констатувати, що саме органи публічної влади відіграють провідну роль у реалізації політики у сфері зайнятості населення. Аналогічне можна простежити на прикладі держав-членів ЄС. Специфіка здійснюваної ними політики конкретизована на рівні національних планів дій щодо зайнятості, укладених відповідно до Європейської стратегії зайнятості. Водночас слід зазначити, що національна політика будь-якої країни ЄС реалізується в межах однієї з охарактеризованих вище моделей.

Так, наприклад, в межах визначення цілей Національного плану Республіки Ірландія 2017 року (як прикладу країни, в якій реалізується ліберально-сервісна модель), що має назву «Action plan for jobs 2017» [310], окреслено, що його реалізація базується на загальнодержавному підході із залученням органів державної влади усіх рівнів. Зокрема, з метою розвитку та переорієнтації політики у зв'язку з вірогідністю виходу Великобританії з ЄС Планом передбачено здійснення заходів щодо досягнення таких стратегічних цілей: а) створення 200 тис. робочих місць до 2020 року, включаючи 135 тис. за межами Дубліну; б) забезпечення належного рівня зайнятості в межах регіонів; в) розширення торгівлі на існуючих ринках та інвестування у них, а також диверсифікація нових ринків; г) досягнення лідируючих позицій у частині інновацій з метою зростання і диверсифікації складу експорту; ґ) досягнення позицій першої п'ятірці світового рейтингу конкурентоспроможності; д) зростання продуктивності у всіх секторах економіки; е) підготовка та залучення високопрофесійних спеціалістів.

Досягнення вказаних цілей передбачає, згідно з Національним планом Ірландії, реалізацію низки заходів щодо розвитку підприємництва (зростання та розширення його масштабів, залучення іноземних інвестицій, розвитку торгівлі, підтримка, забезпечення фінансування), економіки, інновацій, конкурентоспроможності, вирішення проблем у сфері розвитку ринку праці, зміцнення об'єднань підприємницьких структур.

При цьому окремим розділом Плану передбачено заходи щодо стимулювання регіонального розвитку у сфері зайнятості, зокрема за напрямками розвитку регіонального підприємництва та підтримки у створенні та забезпеченні робочих місць у сільській місцевості. Отже, не менш важливу роль за уряд у реалізації політики у сфері зайнятості відіграють місцеві органи влади. Більш того, з огляду на стратегічні цілі, якими визначено, що пріоритетним є створення робочих місць поза територією столиці держави, ключове навантаження покладається саме на них. Окрім того, у тексті Плану зазначається, що особлива увага буде приділена саме регіонам. Зокрема, зазначено, що по всій країні впроваджено вісім регіональних планів дій у сфері зайнятості, що є хорошими прикладами того, як місцеві органи влади та місцеві працюють разом для вирішення регіональних проблем. З огляду на це особлива увага зосереджується на областях уздовж кордону.

Прикладом країни, в якій реалізується континентально-європейська модель є Франція. Так, її Національним планом [314] щодо зайнятості передбачалося досягнення таких основних цілей: поповнення сфери малого бізнесу; повернення на роботу осіб, що перебували у статусі безробітних протягом тривалого часу; розширення можливостей доступу до роботи для молоді та осіб старше 50 років.

Ключову роль у реалізації заходів з досягнення сформульованих цілей за кожним з напрямків відіграє уряд держави. Проте простежується особливість у формуванні політики зайнятості, що цілком обумовлюється специфікою європейсько-континентальної моделі, – суттєвий вплив на її формування з боку профспілок. Зокрема, в процесі прийняття Плану внаслідок критики з боку профспілок Прем'єр-Міністром Франції було внесено низку поправок. Зазначене дозволяє виявити таку особливість: органи публічної влади хоча й реалізують політику у сфері зайнятості, проте суттєвий вплив на її формування здійснює інший суб'єкт – профспілки.

Найбільш яскравим прикладом реалізації політики у сфері зайнятості в межах скандинавської моделі є приклад Швеції. Так, Національним планом Швеції щодо зайнятості [313] визначалося, що ключові цілі полягають у: зниженні рівня безробіття, головним чином за рахунок того, що більше людей отримають роботу або освіту, що збільшить їх шанси на працевлаштування, при цьому основна частка приросту зайнятості повинна відбутися саме в приватному секторі; інвестуванні у державний сектор (школи, система охорони здоров'я і соціальні послуги складають основу системи соціального забезпечення); кращій організації процесу формування заробітної плати, необхідній для скорочення безробіття вдвічі; стабілізації цін. При цьому робота у сфері зайнятості населення згідно з Планом включала низку заходів, які спрямовані: а) на зміцнення підприємництва, боротьбу з безробіттям молоді та профілактику довготривалого безробіття, заохочення партнерського підходу, перехід від пасивної політики до активної; б) полегшення переходу від школи до роботи; в) стимулювання адаптивності в бізнесі; г) забезпечення рівних можливостей різних категорій осіб у сфері занятості.

Ключовим суб'єктом реалізації політики, про який зазначається впродовж усього Плану, є уряд, а також органи державної влади, що цілком відповідає скандинавській моделі, в межах якої провідна роль у соціальному захисті населення відводиться державі.

Отже, на рівні національних планів, що затверджуються країнами ЄС на основі Європейської стратегії зайнятості, знаходять своє відображення основні риси тієї моделі політики у сфері зайнятості, в межах якої вони функціонують. Так, ключову роль в межах ліберально-сервісної моделі відіграють органи влади місцевого рівня, в межах європейсько-континентальної – уряд, а також органи регіональної влади, що реалізують політику на основі національного плану в порядку, визначеному регіональним планом. Безпосередній вплив на формування політики у сфері зайнятості в межах

цієї моделі справляють профспілки. Для країн зі скандинавською моделлю характерним є зосередження переважної більшості функцій у руках органів державної влади та перш за все уряду.

Поряд із цим, до рис європейської моделі, що реалізується у країнах ЄС в цілому, відносять порівняно вищий рівень безробіття, у тому числі й хронічного, якщо брати до уваги показники інших розвинутих країн, наприклад, США або Японії. Отже, не можна при аналізі проблеми зайнятості в країнах ЄС оминати увагою ті негативні явища, які поширилися в останні десятиріччя внаслідок впливу кризових явищ. Серед таких, окрім вже зазначеної проблеми безробіття, також називають труднощі пошуку роботи молоддю й особами з низькою кваліфікацією, ослаблення стимулюючої ролі оплати праці [63, с. 65].

Те, що на сьогоднішній день навіть у найбільш розвинених країнах ЄС зазначені проблеми все ще залишаються актуальними, пояснюється низкою причин, серед яких науковці називають: економічні кризи, пожвавлення конкуренції з боку нових індустріальних країн з дешевою робочою силою, ступінь насиченості попиту на промислові товари в Європі та перехід економіки і європейських компаній до постіндустріального розвитку [54, с. 133].

Все це зумовило необхідність пошуку альтернативних шляхів у їх подоланні та, відповідно, переходу до активної політики зайнятості. Слід акцентувати увагу на очевидних перевагах активної політики у сфері зайнятості над пасивною, що зводяться у кінцевому підсумку до того, що пасивна політика передбачає відповідальність держави за становище найманих працівників і роботодавців на ринку праці (у цьому випадку формується своєрідний ринковий державний патерналізм), а її заходи не впливають на співвідношення попиту та пропозиції робочої сили й, відповідно, в умовах нашого ринку праці не регулюють зайнятість населення [34]. Активна ж політика спрямована не на подолання безробіття шляхом забезпечення будь-якими робочими місцями осіб,

zareestrovanih yak bezrobitni, a na vdoskonalennia yakisnih kharakteristik pracezdatnogo naselennia, sho spriiae zrostantniu produktivnosti yogo zaiynyosti. U kozhnii evropeyskii kraini na syogodni rozrobleni ta zastosovuyutsia rizi vidi ta modeli politiki zaiynyosti, odnak spilnoiu ix risoio e viznannia prioritetnosti investitsii y rozvytok konkurentospromozhnosti trudovogo potentsialu zamist vitrat na dopomogu bezrobitnomu naselenniu [70, s. 146].

Vkazanyi pryklad vvazhamo tsilkom uspihnym dlia realizatsii v Ukraini, osoblyvo z oghlydu na te, sho syogodni v derzhavniy polititsii zaiynyosti naselennia pasivni zahodi переважають над активними, sho суттєво ускладнює та уповільнює процес подолання проблем, пов'язаних із безробіттям.

Politika y u sferi zaiynyosti, sho realizuetsia y krainaх ЄС, kharakterizuetsia takozh takoiu risoio, yak gnuchkist, sho передбачає: мотивацію професійної підготовки працівників упродовж всього життя для підвищення кваліфікації або навчання іншим видам діяльності, sho zbilshue shansi ix pracevlasthuvannia pry zmini kon'yunkturi rynku prace; pidtrimku rivnih mozhlyvostey dlia vsix na rynku prace; gnuchkist umov zaiynyosti (organizatsiu roboti ta robochogo часу, mekhanizmi formuvannia zarobitnoi plati, mobilnist' pracivnikov); zminu form trudovih kontraktiv z urakhuvanniam potreb praceдавців та працівників; spriyannia vikorystanniu suchasniх інформаційних технологій для реалізації гнучких форм зайнятості; адаптацію систем соціального захисту для підтримки мобільності робочої сили [308].

Okrim toho, zusylyia kraін ЄС спрямовуються також на запровадження зайнятості інноваційного типу, sho spriiae formuvanniu novoї системи відношень y цій сфері: підвищенню ефективності та гнучкості зайнятості, інтелектуалізації праці, зростанню зайнятості y високотехнологічному комплексі й інститутах інноваційної інфраструктури, підвищенню якості людського капіталу тощо [15, с. 90.].

Таким чином, активна, гнучка, інноваційна політика у сфері зайнятості, характерна для країн ЄС, сполучає у собі найбільш прогресивні риси та тенденції, а поступова їх реалізація здатна забезпечити вирішення основних соціально-трудоових проблем та, перш за все, проблеми безробіття. При цьому ключову роль у цих процесах, як нами було доведено вище, відіграють саме органи публічної влади.

Публічна служба в інстанційному аспекті не є виключенням в суспільному житті, а тому їх теж притаманні проблеми зайнятості населення особливо, коли йде мова: 1) про наповнення органів публічної влади професіоналами-управлінцями; 2) про підвищення вимог до кандидатів на посади в органах публічної влади, які не закріплені чинним законодавством, але витікають із потреб інформаційного та технологічного суспільства (наприклад, знання та вміння користуватись сучасними засобами телекомунікації тощо); 3) про перепрофілювання осіб, які були звільнені з публічної служби у зв'язку із оптимізацією діяльності органів публічної влади, тощо. Це проблеми, які теж потребують уваги в ході реформування публічної служби в Україні.

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Встановлено, що публічна служба є достатньо новою категорією для адміністративного права, яка певний час ототожнювалася з поняттям «державна служба». Сьогодні публічна служба у функціональному значенні являє собою публічну, професійну (в тому числі політичну), інтелектуальну діяльність, яка здійснюється на платній основі особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, та яка спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій чи надання публічних послуг.

Доведено, що європейські стандарти публічної служби змістовно являють собою вкрай узагальнені, орієнтовні за своїм характером положення, які вміщують численні взаємопов'язані вимоги,

у зв'язку із чим їх виконання та дотримання повинно бути комплексним і системним. Наголошено на тому, що європейські стандарти публічної служби не є сталими і постійно трансформуються в процесі вдосконалення національних та наднаціональної систем публічної служби в рамках ЄС.

1.2 Види публічної служби в Україні

Дискусійним в науці адміністративного права є не тільки питання визначення публічної служби та її співвідношення з поняттям «державна служба», а й питання визначення видів публічної служби. Одразу ж зазначимо, якихось чітких критеріїв класифікації публічної служби на види національне законодавство не дає. Положення п. 17 ст. 4 КАС України можна тлумачити по-різному, а тому кожен науковець, який пропонує свою систему публічних служб в Україні, трактує ці положення законодавства по-своєму.

Отже звернемося до представлених в науковій літературі класифікацій публічної служби, щоб, по-перше, дати їм критичний аналіз, по-друге, визначитись з класифікацією публічної служби, яка найбільш повно відповідає цілям та завданням нашої науково-дослідної роботи.

Наприклад, автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) висувають декілька застережень щодо класифікації публічної служби [66, с. 201]:

1) така класифікація не міститься в національному законодавстві і є результатом наукового абстрагування. Погоджуючись з висновком науковців, хочемо зауважити, що дуже часто класифікації правових явищ пропонуються як в наукових джерелах, так і в джерелах права. При цьому, класифікації, що містяться в джерелах права, мають

велике практичне значення. Наприклад, класифікація адміністративних правопорушень за об'єктом посягання в Особливій частині КУпАП або за формами вини (ст.ст. 10, 11 КУпАП). На жаль, проблема класифікації публічної служби не привертає сьогодні уваги законодавця. Разом з тим, наявність такої класифікації сприяла б подальшому розвитку (систематизації) національного законодавства у сфері публічної служби. Яскравим прикладом для цього є правове регулюванням в Україні освіти. Спочатку законодавець визначився з елементами системи освіти в Україні в Законі «Про освіту», а потім кожен елемент цієї системи забезпечив окремим правовим регулюванням на рівні закону (Закони «Про вищу освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про дошкільну освіту» і ін.). Переконані, що подібний підхід слід було здійснити і по відношенню до публічної служби – закріпити види публічної служби, а потім окремим законом передбачити загальні вимоги до її проходження;

2) класифікацію публічної служби на види можна здійснювати за різноманітними критеріями, наприклад, в залежності від завдання суб'єкта публічної адміністрації, від виду суб'єктів публічної адміністрації, від змісту публічної служби, посади публічного службовця, а також способу добору на публічну службу [66, с. 201]. Дійсно важливо, щоб класифікація правового явища відбувалась за одним критерієм (як виключення, за двома критеріями), адже це дозволяє додатково розкрити специфіку публічної служби з різних аспектів.

Отже автори підручника за загальною редакцією І.С. Гриценка пропонують в залежності від завдань суб'єкта публічної адміністрації виділяти наступні види публічної служби: а) політична служба; б) діяльність народних депутатів; в) державна служба; г) професійна діяльність суддів; ґ) професійна діяльність прокурорів; д) військова служба; е) альтернативна (невійськова) служба; ж) дипломатична служба; з) інша державна служба, наприклад,

у Національному банку України; к) служба в органах АРК; л) служба в органах місцевого самоврядування [66, с. 201-202].

По-перше, суди не є суб'єктами публічної адміністрації, а тому некоректно професійну діяльність судів відносити до цієї класифікації.

По-друге, завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування іноді можуть співпадати, що викликає сумнів стосовно завдань суб'єкта публічної влади як критерію класифікації видів публічної служби.

По-третє, в Україні понад сімдесят органів виконавчої влади, кожен з яких має свої специфічні завдання. Якщо використовувати науковий підхід, запропонований авторами підручника за загальною редакцією І.С. Гриценка, то доведеться виділяти і сімдесят видів публічних служб.

Отже критерій поділу публічної служби в залежності від завдань суб'єкта публічної адміністрації вважаємо хибним, а результат такої класифікації таким, що не має теоретичного та практичного значення.

Автори підручника за загальною редакцією І.С. Гриценка запропонували в залежності від суб'єкта публічної адміністрації, де відбувається публічна служба, поділяти її на: 1) службу в органах державної влади; 2) службу в органах АРК; 3) службу в органах місцевого самоврядування; 4) службу у межах інших суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, у постійних представництвах України при міжнародних організаціях) [66, с. 202]. Ця класифікація публічної служби має як переваги, так і недоліки. До переваг можна віднести наступне: а) класифікація розрізняє службу в державних органах, в органах місцевого самоврядування, а також в межах такого автономного утворення в складі України як АРК; б) окремо звертається увага на службу в органах, які мають спеціальний статус і відповідно спеціальне правове забезпечення. До недоліків цієї класифікації публічної служби слід віднести наступні:

а) класифікація не враховує розбіжностей, які вже існують в національному законодавстві, зокрема служба в органах державної влади не тотожна з державною службою, яка регламентується Законом України «Про державну службу». В Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначення служби в органах місцевого самоврядування не співпадає з загальним змістом нормативно-правового акту. Зокрема, ст. 1 Закону називає таку ознаку муніципальної служби як *«діяльність громадян України, яка здійснюється на постійній основі»*. За цією ознакою депутати місцевих рад не повинні відноситись до даної категорії службовців. Разом з тим, ст. 3 Закону до посад органів місцевого самоврядування відносить: а) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; б) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; в) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [228, ст. 3]. На нашу думку, визначення муніципальної служби та види посад, які відносяться Законом до муніципальної служби, не тільки не співпадають, а й навіть суперечать один одному. Тобто є суттєві проблеми законодавчої техніки при формулюванні окремих положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

б) класифікація дає загальне уявлення про публічну службу, але позбавлена конкретики. Незрозумілим залишається підхід до працівників державного органу чи органу місцевого самоврядування. Хто з них є публічним службовцем, а хто «ні»?

Наступна класифікація пропонує поділяти публічну службу в залежності від її змісту на два види: 1) цивільна публічна служба; 2) мілітаризована публічна служба [66, с. 202-203]. Ця класифікація публічної служби теж має як переваги так і недоліки. Серед переваг є те, що ця класифікація дозволяє розрізнити між собою

службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які забезпечують буденні потреби суспільства і держави в звичайному режимі, та службу в органах державної влади мілітаризованої спрямованості, які забезпечують національну безпеку, територіальну цілісність, правопорядок в країні та підготовлені до роботи в надзвичайних умовах. Зрозуміло, що правове забезпечення публічної служби, наприклад, у Міністерстві оборони України суттєво буде відрізнятися від правового забезпечення цивільної публічної служби в інших міністерствах (зокрема, Міністерстві освіти та науки України, Міністерстві охорони здоров'я, тощо). До недоліків цієї класифікації можна віднести те, що вона має тільки теоретичне значення. Цю класифікацію важко використати при систематизації законодавства про публічну службу. До того ж чинне законодавство розвивається (вдосконалюється) не за цим критерієм класифікації.

Залежно від посади, яку обіймає особа, що проходить публічну службу, автори підручника за загальною редакцією І.С. Гриценка пропонують виділяти наступні види публічної служби: 1) публічна служба на керівних посадах; 2) публічна служба на посадах спеціалістів; 3) публічна служба на посадах обслуговуючого персоналу [66, с. 205]. Ця класифікація використовувалась ще в радянські часи, коли державних службовців поділяли саме на ці три групи. Вважаємо, що її і сьогодні можна (з певними застереженнями) використовувати при характеристиці видів публічних службовців, а не видів публічної служби. До того ж, на практиці постійно виникають дискусії стосовно того чи слід певні посади обслуговуючого характеру відносити до посад публічної служби чи «ні». Ця класифікація розкриває внутрішні рівні державних службовців, але не розкриває специфіку публічної служби як явища правової дійсності.

За способом добору на публічну службу виділяються: а) публічна служба за призначенням; б) публічна служба за конкурсом;

в) патронатна служба; г) виборна публічна служба [66, с. 205-206]. Знову ж таки, ця класифікація має певне теоретичне значення, адже показує різні способи реалізації громадянином конституційного права на участь в управлінні державними справами. Разом з тим, ця класифікація взагалі позбавлена значення при характеристиці юридичної відповідальності публічних службовців, адже їх відповідальність як правило не залежить від способу прийняття їх на публічну службу.

Єдину позицію щодо класифікації публічної служби висловлюють с. В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан. Незначні суперечності зазначених науковців стосуються тільки назв окремих видів публічної служби.

Отже ці науковці використали одразу декілька критеріїв класифікації публічної служби – а) правова природа публічної служби; б) особливості її правового регулювання; в) особливості проходження публічної служби [86, с. 16; 299, с. 9-10]. Як вже зазначалося, наявність двох і більше критеріїв класифікації дуже часто призводить до алогічності та суперечливості виділених в ході класифікації елементів. До того ж, вже зверталась увага, що чинне законодавство про публічну службу не узгоджене внутрішньо, а тому його брати за основу як окремий критерій класифікації вважаємо недоречним. До того ж аналіз запропонованої класифікації видів публічної служби дозволяє зробити висновок, що в її основу було покладено два критерії (що дозволяється, у виключних випадках, методологією юридичної науки), а саме, правову природу публічної служби (тобто вона є суто політичною діяльністю чи має професійну основу) та особливість правового регулювання її проходження (регламентується окремими нормативно-правовими актами та здійснюється в окремих гілках влади чи спеціально створених органах). Ці два критерії, на нашу думку, і лягли в основу класифікації, що запропонували с. В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан.

Отже вчені виділяють чотири види публічної служби.

1. *Політична служба*, основним завданням якої, як вважають С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, є визначення та реалізація державної політики [86, с. 16]. Тобто депутати місцевих рад відносяться вченими до осіб, які здійснюють службу в органах місцевого самоврядування. М.І. Цуркан взагалі категорично заявляє: «Природно, що до політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади» [299, с. 11]. Висновок банальний та не достатньо аргументований. Да органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, що відомо кожному першокурснику закладів вищої освіти юридичної спрямованості. Але мова йде про інші речі. В цьому підрозділі роботи ми вже звертали увагу на певні протиріччя в положеннях Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», адже визначення служби в органах місцевого самоврядування (ст. 1 Закону) не співпадає з посадами, які відносяться до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 3 Закону). Разом з тим, не можемо збагнути, чому науковці до групи посад політичної служби не відносять депутатів місцевих рад. Наприклад, ст. 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює, що депутат як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [229, ст. 2]. Тобто депутати місцевих рад приймають активну участь у формуванні та реалізації політики на муніципальному рівні (від імені територіальної громади). Політика в залежності від територіального устрою України теж може поділятися на загально-державну (державну), регіональну (на рівні областей) та муніципальну (на рівні окремих терито-

ріальних громад). До того ж специфіка проходження публічної служби народних депутатів Верховної Ради та депутатів місцевих рад має більше спільного ніж служба в якості депутата місцевої ради та служба на посаді, на яку особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі. Разом з тим, підкоряємось загальним класифікаційним підходам провідних науковців у сфері публічної служби та будемо розглядати в межах політичної служби наступні – службу на посту Президента України, службу на посадах народних депутатів у Верховній Раді України та службу в уряді на посадах членів Кабінету Міністрів України.

М.І. Цуркан виділяє ознаки, що, на її думку, притаманні політичній службі [299, с. 10]:

а) особливостями вступу на службу та її проходженням. Тобто на такі посади призначаються за спеціальною процедурою (шляхом виборів або призначення) та на певний період, тобто не на постійній основі;

б) основним видом відповідальності таких службовців є не юридична відповідальність, про яку безпосередньо йде мова в нашій науково-дослідній праці, а про політичну відповідальність, яка, на жаль, дуже рідко використовується по відношенню до окремих політичних посадовців;

в) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичних програм. Посади політичної служби передбачають можливість реалізації, наприклад, передвиборної програми партії чи кандидата в Президенти України. В цьому і переваги політичних посад, адже діяльність особи не обмежується принципом політичної неупередженості;

г) оплатою праці за рахунок державного бюджету. Ця ознака притаманна і всім іншим публічним службовцям, окрім службовців в органах місцевого самоврядування, а тому не вважаємо її принципово важливою при характеристиці політичної служби.

2. *Державна служба*, яка охоплює собою службу в державних органах на адміністративних посадах, службу на посадах в спеціалізованих органах державної влади та службу в мілітаризованих органах.

Наприклад, с. В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан [86, с. 17; 299, с. 11-12] пропонують наступні ознаки, що, на їх думку, притаманні державній службі:

а) цей вид публічної служби здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах. Вважаємо, що мова йде власне про адміністративні посади в органах державної влади, до яких слід віднести і їх різновид – військові посади. Зокрема, частина перша ст. 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» закріплює: «Військові посади (штатні посади, що підлягають заміщенню військовослужбовцями) і відповідні їм військові звання передбачаються у штатах (штатних розписах) військових частин, кораблів, органів військового управління, установ, організацій, вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти» [194, ст. 6];

б) цей вид публічної служби має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави. Ця ознака притаманна і такому виду публічної служби як політична служба. Наприклад, в ст.ст. 102 та 106 Конституції України свідчать про те, що Президент України теж є суб'єктом реалізації завдань і функцій держави, а тому цю ознаку вважаємо характерною для двох видів публічної служби – політичної та державної служби;

в) регламентується Законом України «Про державну службу» та іншими спеціальними законами. При цьому підкреслимо, що у спеціальних законах дуже часто є посилання на Закон України «Про державну службу». Тобто маючи певну специфіку в правовому регулюванні, окремі види державної служби з загальних питань проходження служби посиляються на положення Закону України «Про державну службу». Наприклад, частина друга ст. 3 Закону

України «Про дипломатичну службу» зазначає, що порядок проходження дипломатичної служби регламентується не тільки цим Законом, а й Законом «Про державну службу» [199, ст. 3], а частина друга ст. 85 Закону України «Про прокуратуру» закріплює, що питання матеріально-побутового забезпечення та соціального захисту працівників органів прокуратури, визначаються також Законом України «Про державну службу», але в частині не урегульованій Законом «Про прокуратуру» [226];

г) характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням службових відносин. Яскравим прикладом таких особливостей державної служби є Закон України «Про прокуратуру», в якому окремим розділом прописано порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади (Розділ V), порядок притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності (Розділ VI), особливості звільнення прокурора з посади, а також підстави припинення і зупинення його повноважень на посаді (Розділ VII) [226];

г) пов'язана з присвоєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань. Яскравим прикладом цієї ознаки державної служби є Закон України «Про дипломатичну службу», в якому у Розділі V дається перелік дипломатичних рангів, а також регламентується порядок їх присвоєння та позбавлення [199]. Разом з тим, вважаємо, що ця ознака стосується не тільки державної служби. Наприклад, ст. 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» теж передбачає ранги посадових осіб місцевого самоврядування. Тому цю ознаку вважаємо необов'язковою при характеристиці державної служби;

д) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців (політичною неупередженістю). Дійсно, особливість державної служби полягає в тому, що службова особа здійснює свою діяльність виключно керуючись загальнодержавними (національними) інтересами та з дотриманням прав

і свобод людини та громадянина. Тобто вона не повинна демонструвати у будь-якому вигляді власні політичні переконання або погляди, а також не може використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків [207, ст. 40];

е) оплачується за рахунок державного бюджету. Ця ознака притаманна і іншим видам публічної служби, зокрема, політичній та суддівській службам. Разом з тим, вона є важливою характеристикою державної служби, яка постійно підкреслювалась та підкреслюється у різних редакціях Закону України «Про державну службу».

Отже державна служба характеризується низкою ознак, що дозволяють її характеризувати як службу, яка: а) здійснюється на адміністративних посадах; б) регламентується Законом України «Про державну службу»; в) характеризується політичною неупередженістю; г) оплачується з державного бюджету.

3. «Суддівська служба» [86, с. 17] чи «служба на посаді судді» [299, с. 16]. с. В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та М.І. Цуркан зазначають, що цей вид публічної служби стосується тільки професійних суддів, які вповноважені здійснювати правосуддя. Науковці пропонують перелік ознак, що притаманні суддівській службі [86, с. 17; 299, с. 16-17], але не з усіма із них погоджуємось. Зокрема, наголошено, що суддівська служба характеризується:

а) зайняттям суддею посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних, так і державних службовців. З цією ознакою повністю погоджуємось, адже особливість судді як публічного службовця полягає у тому, що він, по-перше, не має відношення ні до політичних, ні до адміністративних посад у сфері публічної влади, по-друге, виділяється як публічний службовець, який не має відношення до законодавчої і виконавчої гілок влади, а також до органів, що «повисли» між трьома гілками влади (наприклад, інститут Президента України), і має безпосереднє відношення

лише до однієї гілки державної влади – судової влади. Саме ця ознака і визначає всі інші особливості, які, на нашу думку, є другорядними та додатковими;

б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби;

в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону;

г) оплатою праці за рахунок державного бюджету [86, с. 17; 299, с. 16-17].

4. *Служба в органах місцевого самоврядування* (муніципальна служба). Обґрунтовуючи доцільність виділення муніципальної служби серед інших видів публічної служби М.І. Цуркан визнає, що служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні риси з державною службою (посади за конкурсом) та політичною службою (виборні посади). Водночас прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» було обумовлене особливостями її організації, функціонування і проходження [299, с. 16-17]. Вважаємо, що основна причина виділення муніципальної служби це відокремленість місцевого самоуправління від системи органів державної влади. Разом з тим, природа посад у сфері місцевого самоврядування настільки різноманітна, що в межах муніципальної служби доречно було б говорити про окремі її види, наприклад, політичну муніципальну службу та адміністративну муніципальну службу. На жаль, на ці особливості муніципальної служби чомусь не звертається увага при класифікації публічної служби. Особливості ж муніципальної служби можна сформулювати на підставі протиставлення її ознак з ознаками державної служби, зокрема:

а) якщо державна служба здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах, то муніципальна служба – на посадах у органах місцевого самоврядування;

б) якщо державна служба має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави, то муніципальна служба – реалізацію завдань

і функцій органів місцевого самоврядування або делегованих державних повноважень;

в) якщо державна служба регламентується в основному Законом України «Про державну службу», то муніципальна служба – Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

г) якщо державна служба характеризується своїми особливостями вступу на державну службу, її проходженням і припиненням службових відносин, то муніципальна служба має свої особливості вступу на службу в органи місцевого самоврядування, її проходження і припинення службових відносин;

г) якщо державна служба оплачується за рахунок державного бюджету, то служба в органах місцевого самоврядування за рахунок місцевих бюджетів.

На підставі проведеного дослідження встановлено, що на розбіжності науковців стосовно класифікації публічної служби, впливає той факт, що національне законодавство з цього питання є розпорошеним, а іноді і суперечливим. Визначення ж публічної служби, що пропонується в п. 17 ст. 4 КАС України не розкриває сутності публічної служби як явища правової дійсності і не дає якогось єдиного критерію її класифікації.

В залежності від правової природи публічної служби та особливостей правового регулювання її проходження запропоновано виділяти чотири види публічної служби, кожен з яких має свої підвиди: 1) політична служба (наприклад, служба на посту Президента України, служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України та служба в уряді на посадах членів Кабінету Міністрів України); 2) державна служба (наприклад, служба на адміністративних посадах, служба на посадах в спеціалізованих органах державної влади та служба в мілітаризованих органах); 3) суддівська служба; 4) служба в органах місцевого самоврядування (політична та адміністративна муніципальна служби).

Власне ця класифікація публічної служби і буде в подальшому покладена в основу нашого дослідження при розкритті особливостей юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС.

1.3 Службове право в системі адміністративного права

В попередніх підрозділах роботи вже зверталась увага на те, що публічну службу слід розглядати у трьох аспектах – інстанційному, функціональному та юридичному. Саме юридичний аспект публічної служби дозволяє звернути увагу на систему адміністративного права взагалі та систему службового права зокрема, а також визначитись із місцем юридичної відповідальності публічних службовців в означених системах.

Розгляд службового права в межах цього підрозділу науково-дослідної роботи дозволить розкрити і особливості юридичної відповідальності публічних службовців як правового інституту та показати логіку подальших досліджень цього правового явища в межах нашої комплексної праці.

Отже службове право як елемент системи права України є специфічним явищем, а тому потребує свого всебічного аналізу. У зв'язку з цим, звернемося до праць науковців, які, по-перше, характеризують службове право як елемент системи права України, по-друге, обґрунтовують його місце та значення у цій системі.

Цікаві думки щодо цих питань висловлюють Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський у підручнику «Службове право» (2003 р.) [41].

По-перше, автори підручника стверджують, що традиційні (архаїчні) підходи до виділення в системі права галузей права стримують процес створення та розвитку нових галузей права,

зокрема, таких як гуманітарне право, соціальне право, поліцейське право, інвестиційне право та ін. [41, с. 38-39]. З цим твердженням погоджуємося лише частково. Дійсно предмет та метод правового регулювання, як критерії виділення галузей права в системі права України, вже не дозволяють гнучко реагувати на виклики сьогодення, адже за цими критеріями можна обґрунтувати існування будь-якої галузі права в залежності від потреб суспільства. Наприклад, є виклики для суспільства у сфері охорони здоров'я (пандемія), значить є потреба у формуванні та розвитку медичного права, є виклики у суспільстві з питань залучення в Україну інвестицій – є потреба у формуванні та розвитку інвестиційного права, тощо. Такий підхід, маючи споживчу логіку, позбавлений стратегічного системного підходу до формування системи права в країні. Як результат, це призведе до втрати системою права такої властивості як «системність». Вона поступово перетвориться в сукупність незлагоджених елементів, кожен з яких буде встановлювати свої правила поведінки, не узгоджуючи їх з загальними принципами права та загальними підходами до правовідносин, правового статусу особи, тощо. Чисельні намагання науковців збагатити арсенал критеріїв, за якими можна було б виділяти самостійні галузі права чи підгалузі права, поки що не дали плідних результатів, адже представлені в науковій літературі окремі авторські концепції спрацьовують або по відношенню до окремої галузі права (таким шляхом пішли в основному представники фінансового права), тобто по відношенню до інших вони є неефективними, або ж перевантажені суб'єктивними, а не об'єктивними аргументами. Наприклад, останні пропозиції щодо системи адміністративного права, яке будучи «мега галуззю», саме складається із чисельних галузей, особливо, коли мова йде про Особливе адміністративне право (поліцейське право, адміністративно-господарське право і ін.). Отже сучасний стан системи права України під великим питанням, адже концепції, підходи та методо-

логія часів радянського періоду не спрацьовують, а нових науково-обґрунтованих підходів так і не було запропоновано теорією держави та права. Доречі, представники теорії права настільки перейнялися проблемами порівняльного права, що забули про вирішення традиційних системо утворюючих питань в теорії права. Власне тому твердження про те, що «службове право є галуззю права», сьогодні спростувати користуючись методологією теорії держави та права майже не можливо. У зв'язку з цим, підтримуємо позицію А.В. Полякова, який вважає, що проблема визначення критеріїв поділу права на галузі та проблема визначення всіх елементів системи права з наукової точки зору ніколи вирішена не буде [179, с. 592-595].

По-друге, Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський зазначають, що на відміну від інших інститутів службове право сформувалося як галузь права (підгалузь права) [41, с. 39]. Не може такого бути, що б галузь права взялась нізвідки. Наприклад, якщо визнати факт, що фінансове право є галуззю права України (це питання і сьогодні є дискусійним в юридичній науці), то воно довгий час формувалося і розвивалося в межах адміністративного права як правовий інститут. Те ж саме стосується і муніципального права, яке довгий час розвивалось в межах конституційного права, і сьогодні є підстави для обґрунтування його місця в системі права України в якості самостійної галузі права. Те ж саме стосується і окремих правових інститутів, які були запозичені в нашу систему права з інших країн світу. Вони спочатку прикріплювались до основних галузей права України в якості їх правових інститутів (наприклад, інститут суду присяжних, інститут медіації, тощо). Можливо колись створяться умови для їх визнання в якості самостійних галузей права, але сьогодні про це говорити завчасно. Тому повністю не погоджуємось з тезою Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявського про те, що службове право одразу сформувалося як галузь права (підгалузь права). Інститут державної служби давно виник в межах системи радянського адміністративного права.

Сьогодні ж є лише передумови для дискусії щодо уточнення його місця в системі права України, виходячи з того, що правовідносини з питань проходження публічної служби постійно розвивались в Україні та сьогодні складають велику і важливу частку суспільних відносин, які охоплюються предметом адміністративно-правового регулювання. До того ж дивує, що науковці так і не визначились зі статусом службового права в системі права, тобто мова йде про самостійну галузь права чи все ж таки про підгалузь в системі адміністративного права. На нашу думку, це додатково свідчить про те, що у науковців відсутні були аргументи щодо самостійності службового права як галузі права і остерігаючись нарікань з боку інших науковців у скобках зазначили термін «підгалузь».

По-третє, Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський зазначають, що службове право – це галузь права (підгалузь адміністративного права), яка є сукупністю правових норм, що регулюють службово-владні правовідносини у сфері державної та муніципальної служб, включаючи класифікацію державних службовців, порядок проходження державної служби [41, с. 39]. Не будемо чіплятись до переліку суспільних відносин, які, на думку цих вчених, охоплює предмет службового права, лише зазначимо, що будь-яке правове утворення, яке претендує на статус галузі чи підгалузі права, повинно бути «системою» норм права, а не, як це зазначають Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський, «сукупністю» правових норм. Лише внутрішньо узгоджена система правових норм може претендувати на статус галузі чи підгалузі права. Накопичення ж правових норм, які мають опосередкований зв'язок між собою, може претендувати тільки на статус правового інституту і то, з великою кількістю застережень.

Як бачимо, Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський стверджують про доречність виділення в системі права окремої галузі чи підгалузі з назвою «службове право», але, при цьому, не пропонують виважену аргументацію своєї точки зору. Подібні думки висвітлюються і в працях Ю.М. Старілова [267].

Слід зазначити, що в навчально-методичній літературі, яка присвячена публічній службі в Україні, питання щодо обґрунтування місця «службового права» в системі права майже не висвітлюються. Якщо ж звернутися до періодичних видань, то можна зустріти цікаві авторські думки з цього питання.

Наприклад, Д.С. Припутень, намагаючись провести чітку межу між предметом службового права та предметом трудового права, висловлює наступні думки [191].

По-перше, автор зазначає, що власне предмет службового права є тим критерієм, який в подальшому дозволяє говорити про відокремленість службового права в системі права України [191, с. 72]. Лише частково погоджуємося з цим висновком, адже предмет правового регулювання є обов'язковим при визначенні не тільки галузей, підгалузей, а й правових інститутів певної галузі права. Тобто предмет правового регулювання допомагає зрозуміти та уточнити сферу суспільних відносин, на яку розповсюджує свій вплив окремий елемент системи права. Тому «відокремленість» службового права може полягати в тому, що предмет правового регулювання окреслить сферу суспільних відносин, яку регулює службове право в статусі або галузі, або підгалузі, або ж правового інституту. Предмет правового регулювання дає можливість про певну сукупність правових норм говорити як про узгоджену систему правових норм, яка може бути виділена в системі права України в якості одного із її елементів – галузі, підгалузі чи правового інституту.

По-друге, Д.С. Припутень звертає увагу на дискусії в науковій літературі щодо визначення та виділення суспільних відносин, які регулює службове право. З одного боку, це дискусії міжгалузевого характеру, тобто між представниками адміністративного та трудового права, зокрема, стосовно визнання таких відносин «публічно-службовими» чи «службово-трудовими», з іншого боку, це дискусії між представниками адміністративного права стосовно уточнення переліку суспільних відносин, які входять в предмет

службового права [191, с. 72-76]. Вважаємо, що запозичення в юридичну науку європейського підходу до поділу права на дві підсистеми – публічне та приватне право, визначило долю розвитку законодавства з питань проходження публічної служби. Будь-які відносини, що пов'язані з проходженням, наприклад, державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування, є за своєю суттю публічними відносинами. Власне тому публічні галузі права (конституційне та адміністративне право) і почали розвиватися у бік вдосконалення правового регулювання цих специфічних службових відносин. Намагання ж представників трудового права розглядати такі суспільні відносини як службово-трудова обумовлена лише прагненням залишити в у сфері впливу трудового права відносини, які виникають, змінюються та припиняються як публічно-правові відносини.

По-третє, Д.С. Припутень пропонує своє визначення предмету службового права:

«Предметом службового права є сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку із публічною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади у публічних інституціях і діяльність яких пов'язана із реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів» [191, с. 76].

Визначення Д.С. Припутень містить низку методологічних помилок, а тому не можемо з ним повністю погодитись з наступних причин:

а) предмет службового права автор намагається визначити через визначення публічної служби. Навіщо такі складні рішення? Окремо пропонується визначення публічної служби, а потім звертається увага на суспільні відносини, що супроводжують це правове явище, тобто публічну службу. Д.С. Припутень у визначенні предмету службового права спромігся одночасно запропонувати і визначення публічної служби. Вважаємо, що такий підхід

не виправдовує себе, адже визначення предмету службового права втратило чіткість, доступність в розумінні, але при цьому стало громіздким та алогічним. В цьому сенсі нам більше подобається визначення, яке запропонувала Т.С. Аніщенко. Вчена зазначає, що предмет службового права складають суспільні відносини, які виникають з приводу прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби [12, с. 8]. Тобто вчена акцентує увагу на тому, що розуміння предмету службового права тісно зв'язане з визначенням змісту поняття «публічна служба»;

б) Д.С. Припутень так і не зрозумів, що в теорії права є суттєва різниця між «предметом правового регулювання» та «правовідносинами». Правовідносини дійсно характеризуються такими властивостями як «виникати», «змінюватись» та «припинятись», предмет же правового регулювання як суспільні відносини, що регулюються правом, не характеризується такими властивостями. Предмет правового регулювання це завжди потенційна сфера правовідносин, тобто право ще їх не регулює і не сварило умов для їх виникнення, але потенційно може це зробити. В межах адміністративного права існує багато сфер, які ще не регулюються нормами адміністративного права, але потенційна можливість такого правового регулювання обговорюється в науковій літературі, у дискусіях політиків чи юристів-практиків, тощо. Схоже співвідношення існує між поняттям «суб'єкт права», тобто потенційний учасник правовідносин, та поняттям «учасник правовідносин», тобто особа, яка вже є учасником конкретних правовідносин. Отже з методологічної точки зору є некоректним використання у визначенні предмету службового права словосполучення «суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються».

В іншій науковій публікації Д.С. Припутень більш предметно розглядає питання визначення місця службового права в системі права України [190]. Розглянемо запропоновані вченою аргументи.

По-перше, автор стверджує, що місце службового права в системі національного права варто здійснювати з урахуванням сучасних положень теорії права щодо розуміння системи права в цілому та її елементів [190, с. 40]. До «сучасних» положень теорії права Д.С. Припутень відносить врахування поділу права, по-перше, на публічне та приватне право, по-друге, на матеріальне та процесуальне право, і, по-третє, на регулятивне та охоронне. Всі ці три підходи в сучасній науці адміністративного права піддаються критиці, зокрема, в публікаціях О.І. Миколенка [141; 140] та О.М. Миколенко [142]. Не хочемо поглиблюватись у дискусію щодо використання загальнотеоретичних підходів при висвітленні окремого питання в межах адміністративного права, лише зазначимо, що узагальнення, які пропонує теорія права є узагальненнями всіх галузевих наук, а тому специфіка окремих галузей права іноді може не враховуватись в таких узагальненнях. Наприклад, класифікація права на дві підсистеми – публічне та приватне право, дає лише стверджувати, що адміністративне право, як і конституційне право, як і всі процесуальні галузі права, є галуззю публічного права. Цей висновок ніяк не впливає на визначення місця службового права в системі права України, тим паче, в системі адміністративного права. Поділ права на матеріальну та процесуальну частини є архаїзмом в сучасній юридичній науці, а тому дивно, що ці питання не переглядаються в межах теорії права. Наприклад, норми адміністративного права не можна поділити тільки на матеріальні та процесуальні, адже існує велика кількість норм, які не підпадають під ознаки ні першої, ні другої груп. Мова йде про процедурні норми. Тому класифікацію системи права на матеріальну та процесуальну частини застосовувати не можна в межах досліджень адміністративно-правового характеру. Це призведе до хибних, алогічних та помилкових висновків. Поділ же норм права на регулятивні та охоронні взагалі перестав бути актуальним в сучасних умовах. До того ж сам поділ є алогічним, адже охоронні норми теж є регулятивними. Сьогодні через характеристику

функції адміністративного права та функції адміністративно-деліктного права в юридичній науці розкрито набагато більший потенціал норм права, ніж зведення їх ролі до регулювання та охорони [142; 172]. Тому і не дивно, що Д.С. Припутень зробила наступний висновок, який з вище перелічених причин не підтримуємо:

«В системі права в аспекті розподілу на регулятивне та охоронне право, місце службового права є доволі специфічним, воно поєднує норми і регулятивні, і охоронні, а отже воно займає межове місце регулятивно-охоронного блоку й є переважно регулятивним за своїм змістом» [190, с. 40].

По-друге, Д.С. Припутень зазначає, що службове право є підгалуззю адміністративного права. Цей висновок нами підтримується, але його аргументація не відповідає вимогам наукового дослідження. Автор робить висновки, які не мають відношення до визначення місця службового права в системі права України, наприклад, «його можна вважати матеріально-процесуальним» чи «воно займає межове місце в регулятивно-охоронному блоці» [190, с. 40]. До того ж автор не впевнена в своїх судженнях, адже закінчує свою статтю словами «ці питання слід розглядати комплексно для того, щоб з'ясувати реальне місце, яке займає службове право в системі права України» [190, с. 40]. Хочемо здати лише риторичне питання: «Навіщо автору було писати статтю, якщо він так і не визначився з місцем службового права в системі права України?».

Ю.М. Буланова теж звертає увагу в своїх публікаціях на місце службового права в системі права України. Так, вчена зазначає:

«Службове право необхідно визначити самостійною комплексною галуззю права, що перебуває на стадії свого формування. Самостійний характер службових правовідносин, який вимагає їх відокремлення, є його унікальний предмет правового регулювання, функції й методи врегулювання сфери проходження публічної служби, здійснення конкурсного відбору на посади державної, муніципальної та інших її складових частин» [29, с. 256].

По-перше, якщо правове явище ще не сформувалося як галузь права, то які підстави стверджувати, що службове право є галуззю права? Стосовно комплексності (міжгалузевості) службового права не заперечуємо, адже дійсно воно акумулює в собі не тільки адміністративні, а й конституційні, кримінально-правові, трудові, міжнародні та норми права інших галузей права. Наприклад, стосовно цього влучно висловлюються вже згадані нами Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський. Вчені зазначають, що конституційне право є фундаментальною основою всіх без виключення галузей національного права, в тому числі і адміністративного права, складовою частиною якого є службове право [41, с. 39]. Конституція України не закріплює всіх аспектів публічної служби, до того ж термін «публічна служба» під час прийняття Конституції України не використовувався в законодавчій техніці. Разом з тим, є конституційні положення, які безпосередньо стосуються суспільних відносин, що охоплюються предметом службового права. Зокрема, в Конституції України закріплюється:

- що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38);
- що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);
- загальні вимоги до виборів народних депутатів та їх правовий статус (Розділ IV);
- загальні вимоги до виборів Президента України та його правовий статус (Розділ V);
- загальний порядок призначення на посади членів Кабінету Міністрів України (Розділ VI);
- особливості призначення на посаду суддів (Розділ VII);
- загальні вимоги до формування складу органів місцевого самоврядування (Розділ VIII) тощо [94].

Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський також зазначають, що основними завданнями трудового права є створення необхідних правових умов досягнення оптимального узгодження інтересів сторін трудових відносин, інтересів держави, а також правове регулювання трудових та зв'язаних з ними відносин [41, с. 51]. У 2003 році це твердження було прийнятним та зрозумілим. Разом з тим, сьогодні воно потребує певної кореляції, адже публічно-службові відносини постійно розвивалися та забезпечувались відповідним правовим регулюванням. Тому погоджуємося з іншим науковцем, який, на нашу думку, більш точно визначив роль трудового права для службового права. Д.С. Припутень зазначає, що відносини, які регулює службове право дійсно є специфічними, адже в певній мірі їх можна вважати різновидом відносин трудової діяльності. Разом з тим, вони не є просто трудовими відносинами, оскільки пов'язані із специфікою суб'єкта права (публічного службовця), що не дає можливість їх віднести до предмету трудового права. Автор підкреслює, що є група «службово-трудова відносин», які регулюються нормами трудового права і в той же час охоплюються предметом службового права. При цьому, Д.С. Припутень впевнений, що такий стан речей носить тимчасовий характер [191]. Трудове право сьогодні закріплює загальні вимоги до робочого часу та часу відпочинку, загальні вимоги до дисципліни труда та системи дисциплінарних стягнень, а тому слід визнати, що службове право складається в тому числі і з норм трудового права.

В межах підрозділу 1.1 нашої науково-дослідної роботи зверталась увага на стандарти публічної служби, які визначаються актами ЄС. Це додатково підкреслює значення норм міжнародного права для формування і розвитку службового права України та його комплексний (міжгалузевий) характер.

По-друге, погоджуємося з Ю.М. Булановою, що до критеріїв визначення місця службового права в системі права України можна віднести не тільки предмет та метод правового регулювання,

а й функції, які реалізує службове право як в середині системи права, так і зовні (по відношенню до навколишнього середовища) [29, с. 256]. Разом з тим, завчасно говорити на цій підставі про створення в системі права України самостійної галузі права «службове право».

В межах цього підрозділу роботи хочемо звернути увагу ще на одну комплексну працю, яка безпосередньо стосується нашої проблематики. Це дисертаційне дослідження Т.С. Аніщенко, присвячене праву публічної служби у системі адміністративного права України [12]. Одразу ж зазначимо, що нам не принципово як буде називатись дана підгалузь адміністративного права «службове право», «право публічної служби», «чиновницьке право» тощо. Нам важливо окреслити коло суспільних відносин, які виходячи із їх відособленості можуть регулюватися підгалуззю адміністративного права.

Отже, Т.С. Аніщенко пропонує визначати право публічної служби як «сукупності правових норм, які утворюють собою підгалузь Особливого адміністративного права та спрямовані на регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття осіб на публічну службу, проходження служби та припинення служби на посадах публічних службовців» [12, с. 4].

У запропонованому визначенні є ціла низка недоліків, на які вже зверталась увага при характеристиці визначень службового права у інших науковців, а тому не будемо повторюватись та знову звертати увагу на ці недоліки. Складається враження, що хтось перший допустив помилку у своїх судженнях, а всі інші науковці під копірку з невеликими відмінностями повторюють цю помилку. Хочемо звернути увагу на нові тенденції у судженнях науковця, на які ще не зверталась увага. Службове право розглядається як підгалузь Особливого адміністративного права, прибічниками виділення якого в системі адміністративного права спочатку виступили Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко [133], а потім їх підтримали і інші науковці [5]. В.Б. Бевзенко був науковим керівником у Т.С. Аніщенко,

а тому і не дивно, що службове право розглядається в межах Особливого адміністративного права, а не в межах Загальної частини адміністративного права, як це традиційно робилось приблизно до 2014 року в навчально-методичній літературі. Ми не підтримуємо такий поділ адміністративного права, але тема науково-досвідної роботи не зобов'язує нас настільки поглиблюватись у сучасну проблематику системи адміністративного права. Тому з загальним висновком Т.С. Аніщенко погоджуємось. Дійсно службове право, і на нашу думку, слід розглядати як підгалузь адміністративного права України. На жаль, зміст автореферату Т.С. Аніщенко не містить інформації про критерії, за якими було зроблено такий висновок, та про загальні тенденції у юридичній літературі щодо місця службового права в системі права України. Разом з тим, загальний аналіз публікацій вченої дозволяє зробити висновок, що в дисертації ці питання в достатній мірі висвітлені.

Наприклад, у одній із наукових статей Т.С. Аніщенко зазначає, що в науковій літературі можна виділити найбільш розповсюджені підходи до визначення службового права: а) як правового інституту; б) як комплексного правового інституту; в) як підгалузі адміністративного права; г) як комплексної галузі права [11, с. 56-57].

Наприклад, Т.С. Аніщенко не погоджується з представниками першого і другого підходів на тій підставі, що службове право саме має складну систему, серед елементів якої можна виділити безліч специфічних правових інститутів [11, с. 56-57]. Тобто автор констатує факт того, що розвиток національного законодавства за останні двадцять років сприяв перетворенню інституту державної служби у більш об'ємне правове утворення «службове право», яке має достатньо складну внутрішню систему. З цим твердження вченої повністю погоджуємось та підтримуємо аргументованість її думок.

Аргументація щодо третього та четвертого підходів стосовно визначення місця службового права в системі права України звелася у статті Т.С. Аніщенко в основному до того, що між галуззю

права та підгалуззю права існує тісний зв'язок, а саме, всі елементи системи адміністративного права об'єднуються єдиною функцією адміністративного права. У зв'язку з тим, що між службовим правом та адміністративним правом існує єдність їх функціонального призначення, то питання про самостійну галузь права в системі права України під назвою «службове право» відпадають автоматично. Якщо службове право вже не є правовим інститутом і, в той же час, не має всіх необхідних атрибутів самостійної галузі права, то, на думку Т.С. Аніщенко, логічно заключити, що його слід розглядати в якості підгалузі адміністративного права [11, с. 58]. Як бачимо, головними критеріями визначення службового права як підгалузі адміністративного права стали: 1) складна внутрішня система службового права; 2) предмет службового права, який має специфіку та суттєво відрізняється від інших суспільних відносин, які регулює адміністративне право; 3) єдність функціонального призначення адміністративного права та службового права.

В науковій літературі дійсно висловлюються думки стосовно визначення службового права як правового інституту (наприклад, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, с. П. Мінасян [86, с. 19; 145, с. 27-36]), як комплексного правового інституту (наприклад, Р.С. Мельник [132, с. 69]), як підгалузі адміністративного права (зокрема, М.Б. Добробаба [55, с. 253]) чи як комплексної галузі права (наприклад, І.О. Дякіна [56]). При цьому аргументація висновків іноді є неповною, що свідчить про прагнення дослідників ознайомити наукову спільноту зі своєю особистою позицією, але про об'єктивне всебічне дослідження правового явища.

Цікаві критерії щодо виділення елементів системи права взагалі та елементів адміністративного права зокрема пропонує О.М. Миколенко. Вчена в системі права України виділяє п'ять рівнів. На її думку, перший найвищий рівень визначається на підставі імперативного та диспозитивного методів правового регулювання і складається з підсистем публічного і приватного права, другий

рівень – на підставі предмету та методу правового регулювання і складається з галузей права, третій рівень – на підставі цілей, предмету і методу правового регулювання і складається з підгалузей права, четвертий рівень – на підставі цілей, предмету і методу правового регулювання, специфічного набору способів і типів правового регулювання, а також з врахуванням специфіки правового статусу суб'єктів і складається з правових інститутів, п'ятий же рівень складають норми права [142, с. 11-12]. Тобто кожен рівень системи права України, на думку вченої, характеризується і своїм набором критеріїв. Так підгалузі права, на її думку, формуються на підставі трьох критеріїв – предмет і метод правового регулювання, а також цілі правового регулювання. До того ж, функції адміністративного права чи службового права, на які натякали інші науковці, думки яких вже були розглянуті вище, визначаються в залежності від цілей правового регулювання галузі права, підгалузі права чи правового інституту, а тому вважаємо, що цілі правового регулювання службового права дійсно є критерієм, за яким можна обґрунтувати доцільність виділення в системі адміністративного права такої підгалузі як службове право.

Не будемо детально зупинятись на характеристиці цілей, предмету і методу службового права, по-перше, тому, що окремі аспекти цієї тематики будуть розглядатися в межах підрозділу 1.4 монографії, по-друге, тому, що це питання заслуговує окремого комплексного дослідження. Хочемо лише звернути увагу на комплексний характер інституту юридичної відповідальності публічних службовців в межах службового права. Всі без виключення науковці, що займаються проблематикою публічної служби, виділяють юридичну відповідальність в якості одного із важливих питань, яке регламентується нормами службового права. При цьому, вони не обмежуються характеристикою традиційних для адміністративного права видів юридичної відповідальності публічних службовців – адміністративної та дисциплінарної відповідальності,

а розкривають специфіку притягнення даних осіб до кримінальної та цивільно-правової (матеріальної) відповідальності. Не всі із названих науковців розглядають юридичну відповідальність як інститут службового права, адже деякі з них службове право вважають інститутом адміністративного права [86, с. 19], але комплексний (міжгалузевий) характер юридичної відповідальності публічних службовців визнається і в навчально-методичній літературі з адміністративного права [133, с. 250-252; 5, с. 210-211].

Завершуючи дослідження місця службового права в системі права України хочемо наголосити на тому, що службове право України, по-перше, є підгалуззю адміністративного права, яка має міжгалузевий характер, по-друге, є системою норм адміністративного права та інших галузей права, які регулюють публічно-службові відносини, що виникають на підставі та у зв'язку із організацією та функціонуванням публічної служби. Одним же із основних правових інститутів службового права є інститут юридичної відповідальності публічних службовців.

1.4 Питання адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби

В межах цього підрозділу роботи хочемо вирішити наступні завдання: а) визначити особливості застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства у сфері публічної служби до законодавства ЄС; б) виділити та охарактеризувати етапи адаптації національного законодавства у сфері публічної служби до законодавства ЄС; в) запропонувати напрями підвищення ефективності діяльності вітчизняних інституцій з питань адаптації національного законодавства у сфері публічної служби до законодавства ЄС.

Будь-які законодавчі зміни, в тому числі і ті, що здійснюються шляхом адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, повинні ґрунтуватися на дотриманні вимог ключових принципів законотворення. Так, на законодавця покладаються завдання щодо створення законів належної якості в частині забезпечення їх ефективності, системності та повноти дії, відсутності прогалин, усуненні колізій правових норм тощо [150, с. 26]. Їх вирішення під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби можливе виключно за умови застосування системного підходу.

Найбільш докладно та вичерпно значущість дотримання принципу системності у законотворчості розкриває А.М. Ришелюк, поділяючи її на внутрішню та зовнішню. Поняттям внутрішньої системності, за визначенням науковця, охоплюється наявність певної системи викладення нормативного матеріалу всередині самого закону, зокрема тематична логічність і послідовність, відсутність розривів між змістовно пов'язаними положеннями, відсутність повторень, чітка структура закону, повнота і логічна завершеність регулювання охоплених законом питань, узгодженість його положень між собою. Під зовнішньою системністю А.М. Ришелюк пропонує розуміти гармонійне включення відповідного закону до існуючої системи законодавства і заняття ним свого логічного місця в цій системі, а також змістовну узгодженість норм нового закону з положеннями інших законів. Елементом зовнішньої системності є й вимога щодо дотримання при розробці і прийнятті закону галузевого поділу законодавства [247].

В Академічному тлумачному словнику української мови наводиться близько двадцяти визначень поняття «система», проте в контексті означеної проблематики найбільш прийнятними для цілей нашого дослідження є такі: а) система – це сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; б) це будова, структура, що становить

єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; в) це порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь [9].

Н.В. Фоміцька у вузькоспеціальному дослідженні, присвяченому методології системного підходу, запропонувала авторське визначення поняття системи, що дозволяє вивести перелік ключових ознак останньої: «Система – це сукупність об'єктів довільної форми і змісту, взаємно пов'язаних між собою і об'єднаних деякою регулярною взаємодією» [292, с. 7]. До властивостей системи вченою віднесено такі:

1) цілісність – ознака, яка полягає в тому, що система є, передусім, цілісною сукупністю елементів, тобто не компоненти утворюють ціле (систему), а навпаки, при поділі цілого виявляють компоненти системи;

2) умовність кордонів. Виходячи із розуміння системності світу, зазначає авторка, не завжди вдається чітко визначити межі даної системи, відокремити від об'єктів зовнішнього середовища, які значним чином визначають якість функціонування системи;

3) емерджентність – явище набування системою нових властивостей, рис, якостей, не притаманних жодному з об'єктів, з яких вона складається;

4) гомеостатичність – здібність системи довгий час функціонувати без суттєвого зниження ефективності;

5) визначений порядок, взаємозв'язок, взаємодія. При цьому найважливішою властивістю системи Н.В. Фоміцька називає властивість емерджентності [292, с. 7].

Окрім зазначених ознак, системі також властива ознака інтегративності, внаслідок наявності якої можна вести мову про емерджентність самої системи, що виявляється у набутті характеристик, які властиві системі, проте не властиві кожному її окремому компоненту поза взаємодією з іншими. Інтеграція – це процес і механізм об'єднання та пов'язаності елементів, що характеризується інтегра-

тивністю, системоутворюючими змінними, чинниками, зв'язками і ін. [259, с. 48].

З цього приводу Д.Н. Бахрах зазначає, що всі ознаки складної системи важливі, значущі й тісно пов'язані між собою, при цьому їх взаємозв'язок утворює цілісну властивість усєї системи, системоутворюючу, інтегративну вторинну ознаку, на існування якої особливим чином впливає кожна з первинних ознак. Це одна з властивостей складних систем: взаємодія частин цілого породжує такі особливі його характеристики, яких немає у частин [17, с. 42-43].

Таким чином, здатність компонентів до інтегративного взаємовпливу має своїм природним наслідком їх єдність, що відбивається у єдності функціонального призначення системи, і навпаки, в процесі реалізації системою свого призначення її складові елементи взаємодіють як єдине ціле. Таким чином, системоутворююча ознака виявляється у її функціях, саме функціональне призначення публічної служби є її найбільш сутнісною, ключовою ознакою.

Взявши за основу викладені вище положення, звернемося також до розгляду природи системного підходу. Так, термін «системний підхід» охоплює групу методів, за допомогою яких реальний об'єкт описується як сукупність компонентів, що взаємодіють. При цьому загальними завданнями системних досліджень, як наголошують науковці, є аналіз і синтез систем. У процесі аналізу система виокремлюється із середовища, визначаються її склад, структура, функції, інтегральні характеристики, а також системоутворюючі чинники і взаємозв'язки із середовищем. У процесі синтезу створюється модель реальної системи, підвищується рівень абстрактного опису системи, визначається повнота її складу і структур, базиси опису, закономірності динаміки і поведінки. Системний підхід застосовується до безлічі об'єктів, дослідження окремих об'єктів та їхніх компонентів, а також властивостей або інтегральних характеристик об'єктів [304].

Правовою доктриною, як вже зазначалось в попередніх положеннях науково-дослідної роботи, напрацьовано три основні підходи до розкриття природи публічної служби: інституціональний, функціональний та юридичний. Інституційний та функціональний підходи тісно пов'язані із системним підходом. Наприклад, інституціональний підхід яскраво простежується у визначенні публічної служби, закріпленому Кодексом адміністративного судочинства України: «Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування» [88]. При цьому законодавець повністю оминає увагою ключову ознаку публічної служби – її функціональне призначення.

Функція для існування системи, як нами визначалося вище, – ключова ознака, що забезпечує єднання та взаємозв'язок її частин, саме тому більш доцільно звернутися до функціонального аспекту публічної служби. З цієї точки зору, публічна служба включає в себе діяльність багатьох інституцій, оскільки завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто мова йде про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань [241, с. 11-12].

Цікаве авторське визначення публічної служби з позицій функціонального підходу сформульоване О.В. Поповою: «Публічну службу слід визначати 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 виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самовряду-

вання на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду» [180, с. 586]. Виходячи з такої дефініції, можна одразу визначити ключову детермінуючу ознаку публічної служби, що виявляється у її призначенні, – «реалізація народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами...» і тільки після цього авторка називає специфічні ознаки таких суб'єктів, проте першим і визначальним, як ілюструє наведене вище визначення, є окреслення призначення публічної служби.

Таким чином, безліч визначень публічної служби, напрацьованих на сьогоднішній день вітчизняними вченими-адміністративістами, можна поділити на дві групи в залежності від того, визначається її природа характером діяльності суб'єктів чи специфікою правового статусу таких. Адже детермінувати об'єкт (явище, процес) означає визначатися із переліком ознак, типових для роду чи виду, до якого він належить, та тією специфічною або декількома, що дозволяють відмежувати детермінований об'єкт (явище, процес) від близьких чи схожих на нього. Із цієї точки зору ключовою відмінністю публічної служби є саме її призначення, що конкретизується у її функціях. Саме тому функціональний підхід вважаємо таким, що дозволяє найбільш повно розкрити її природу.

У свою чергу, адаптація, з точки зору теорії систем, – це процес пристосування системи до навколишнього середовища без втрати своєї ідентичності. Адаптація має низку вимірів: соціальний, політичний, державно-управлінський. Адаптація в державному управлінні пов'язана із пристосуванням до навколишнього середовища суб'єктів, інститутів, методів, технологій державного управління [259, с. 29].

Таким чином, застосування системного підходу в адаптації національного законодавства до законодавства ЄС вимагає, аби така була здійснена при визначенні правового статусу всіх без винятку

суб'єктів (як публічного, так і приватного секторів), шляхом визначення порядку їх діяльності (із врахуванням усіх без винятку напрямів діяльності її суб'єктів) та на основі концептуальних засад, що визначають призначення публічної служби. Отже, застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби передбачає, що така повинна охопити усі без винятку прояви та форми правовідносин у сфері публічної служби, які являють собою єдину систему, а не лише публічну службу як професійну діяльність публічних службовців. Тобто мову слід вести саме про правовідносини у сфері публічної служби як складну систему, що дозволить реалізувати системний підхід в адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби повною мірою. Інтегративною ознакою цієї системи, як ми визначилися вище, є її призначення – задоволення публічного інтересу.

Публічні інтереси Р.С. Мельник трактує як усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо), які є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення. Публічні інтереси не є простою сукупністю індивідуальних інтересів членів суспільства чи його частини. Вони є своєю квінтесенцією (поєднанням) інтересів членів суспільства, тобто об'єднують у собі лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (інтерес дихати чистим повітрям, інтерес користуватися безпечним громадським транспортом, інтерес доступу до об'єктів міської інфраструктури, інтерес жити у безпечному (некриміногенному) місті тощо). В якості публічного інтересу треба визнати такий інтерес, «доступ» до якого має будь-яка особа на безумовній основі. Публічний інтерес є відносно стабільною категорією, оскільки належність того або іншого інтересу до категорії публічного інтересу залежить від економічних, політичних, соціальних тощо факторів, які час від часу можуть змінюватися [6, с. 340].

Способи та напрямки задоволення публічного інтересу відображаються у функціях публічної служби, детальний розгляд яких дозволить нам розкрити сутність системоутворюючої ознаки правовідносин у сфері публічної служби – її функціонального призначення.

Зокрема, ґрунтовний аналіз поняття посади публічної служби з позицій функціонального підходу проводить М.І. Карпа, наголошуючи на тому, що діяльність публічної влади доцільно розглядати тільки з урахуванням системності як базової її характеристики. За формами діяльності автор пропонує поділити функції на: 1) організаційні; 2) дозвільно-розпорядчі; 3) технологічно-забезпечувальні; 4) владні; 5) інформаційні; 6) контрольні; 7) нормотворчі; 8) представницькі тощо. За суб'єктами здійснення М.І. Карпа пропонує розрізняти такі функції: 1) державної служби та її посадових осіб; 2) місцевого самоврядування та його посадових осіб; 3) державних підприємств, установ та організацій та їх посадових осіб; 4) інших установ, організацій, підприємств, уповноважених на виконання функцій публічної служби та їх посадових осіб. За правовими формами проходження служби виділяє: 1) правотворчу; 2) контрольну; 3) установчу; 4) правозастосовну функції. Поряд із цим у контексті здійснення основних об'єктних функцій органів публічної влади М.І. Карпа визначає такі: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, гуманітарну [83, с. 31-32].

Така множинність у спрямованості публічної служби та її призначенні зумовлюється в тому числі множинністю учасників правовідносин у сфері публічної служби та специфікою їх правового статусу. Все це дозволяє нам вести мову про множинність різновидів правовідносин, що складаються у сфері публічної служби.

Так, наприклад, О. Бедний пропонує виділяти такі види публічно-службових відносин: 1) основне публічно-службове відношення, в межах якого публічний службовець виконує свої посадові обов'язки, які визначені статусом відповідної посади публічної

служби, а орган публічної влади створює службовцю належні умови службової діяльності та здійснює її оплату; 2) публічно-службові відносини, пов'язані із залученням осіб на публічну службу та звільненням їх з публічної служби; 3) публічно-службові відносини, пов'язані з оцінюванням професійних знань та навичок, а також інших характеристик претендентів на посади публічної служби та публічних службовців; 4) публічно-службові відносини, пов'язані з поданням та оприлюдненням претендентами на посади публічної служби та публічними службовцями інформації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру щодо них та членів їх сімей; 5) публічно-службові відносини, пов'язані з присвоєнням публічним службовцям рангів, класних чинів, спеціальних звань тощо; 6) публічно-службові відносини, пов'язані з професійним навчанням та підвищенням рівня професійної компетентності публічних службовців; 7) публічно-службові відносини, пов'язані із застосуванням до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу; 8) суспільних відносин, які безпосередньо не є публічно-службовими, проте тісно пов'язані з ними своїм суспільним призначенням та змістом (наприклад, внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади щодо створення (заснування) посад та визначення посадових повноважень та відносини щодо розгляду та вирішення в порядку адміністративного судочинства публічно-правових спорів з питань публічної служби) [19, с. 92-93].

Не заперечуючи жодним чином цінності такого наукового підходу, слід наголосити, що наведена класифікація розкриває «внутрішню» складову діяльності лише однієї категорії суб'єктів, публічних службовців та інших інституцій, що належать до сектору публічних правовідносин, пов'язаної з прийняттям особи на публічну службу, її проходженням та припиненням, поза її взаємодією із такими суб'єктами, як людина і громадянин, територіальна громада, народ України, чий інтереси власне і повинні задо-

вольнятися в процесі професійної діяльності публічних службовців та інших інституцій, що їй сприяють.

Саме тому застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби передбачає, що охоплюватися повинні всі складові правовідносин у сфері публічної служби, тільки за цієї умови стане можливим досягнення кінцевої мети професійної діяльності публічних службовців – реалізація публічного інтересу.

Структура правовідносин у сфері публічної служби включає всі ті складові, що властиві будь-яким правовідносинам: 1) суб'єкти, або суб'єктний склад – сукупність осіб, які беруть участь у правовідносинах; 2) об'єкт, тобто те, з приводу чого виникає і здійснюється діяльність суб'єктів; 3) зміст, тобто суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правовідносин, а також структура змісту – спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності. Структура змісту правовідносин утворює не зв'язок її змістовних елементів (суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності), а той правовий зв'язок, який виникає на їх підставі з приводу домагання чогось. Інакше кажучи, це юридичне взаємне становище суб'єктів, яке визначає, формує їх поведінку через кореспондуючі один одному права і обов'язки заради задоволення їх інтересів; 4) юридичний факт, який є підставою виникнення, зміни і припинення правовідносин [256].

Підводячи підсумки наших міркувань, ще раз наголосимо, що ключова, інтегративна ознака правовідносин у сфері публічної служби розкривається через їх функціональне призначення – задоволення публічного інтересу. Саме ця ознака дозволяє нам вести мову про них як про систему, а не сукупність окремо існуючих об'єктів (явищ, процесів), що були перелічені нами вище в межах розгляду структури.

Таким чином, застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства

ЄС у сфері публічної служби передбачає необхідність охоплення такими процесами усіх без винятку складових правовідносин у сфері публічної служби: усіх без винятку суб'єктів (не тільки публічних службовців та органів публічної влади, але й тих верств населення, чий публічний інтерес реалізується в процесі професійної діяльності публічних службовців та інших суб'єктів, що їй сприяють), належне та вичерпне визначення правового статусу кожного з них (а не лише правового статусу публічних службовців), порядку, підстав та умов взаємодії таких в межах зв'язків, що утворюються з приводу задоволення публічного інтересу (в тому числі професійної діяльності публічних службовців).

Виходячи із зазначеного, вважаємо також цілком виправданим стверджувати, що належне застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби здатне цілком закономірно призвести до кодифікації правових норм, що регулюють правовідносини у сфері публічної служби.

У Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій ЗУ від 18.03.2004 № 1629-IV, визначається, що адаптація законодавства – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [205]. Характеризуючи цей процес, слід додати, що адаптація є планомірним, системним перетворенням, що має на меті якісні зміни у соціальній, політичній та економічній сферах українського суспільства на наближення до зразків, запроваджених та успішно функціонуючих у країнах ЄС.

Окрім того, адаптація є процесом багатовекторним, що обумовлюється як множинністю напрямів трансформаційних перетворень, так і множинністю джерел *acquis communautaire*, положення яких повинні бути враховані під час приведення законодавства у відповідність до стандартів ЄС. Так, *acquis communautaire* (*acquis*) –

це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [205]. В буквальному значенні, в перекладі з французької *acquis communautaire* – «те, що досягнуто в рамках Співтовариства».

У Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу джерела *acquis communautaire* поділені на дві групи: первинне законодавство та вторинне законодавство.

До першої групи віднесено: Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року, Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 року з наступними змінами, внесеними Маастрихтським договором, а також актами про приєднання; Договір про Європейський Союз 1992 року, із змінами, внесеними Амстердамським договором 1997 року та Ніццьким договором 2001 року, а також договорами про приєднання; Договір про злиття 1965 року; акти про приєднання нових держав-членів.

Вторинне законодавство сукупно становлять: директива; регламент; рішення; рекомендація або висновок; джерело права у формі міжнародної угоди; загальний принцип права Європейського співтовариства; рішення Європейського суду; спільна стратегія у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, як це визначено статтею 13 Договору про Європейський Союз; спільні дії в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки; спільна позиція у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки; рамкове рішення щодо гармонізації законодавства в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах; спільна позиція в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних

справах; рішення в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах; загальне положення або принцип у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки [205].

Таким чином, слід погодитися з Р. Петровим, що *acquis communautaire* є комплексним і диференційованим поняттям. Його комплексність характеризується широтою змісту, що символізує результат європейської інтеграції загалом і в окремих сферах діяльності ЄС. Диференційованість *acquis communautaire* виявляється в зміні обсягу поняття залежно від сфери застосування інститутами ЄС [171]. Все це у сукупності обумовлює наявність відомих складнощів, характерних для процесу адаптації національного законодавства.

Враховуючи окреслену вище специфіку, цілком логічно наполягати на застосуванні системного підходу при адаптації українського законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* ЄС та його поетапній реалізації, адже саме за умови дотримання цих двох вимог стають можливими комплексні та глибинні перетворення вітчизняної правової системи задля повноцінної реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Почнемо наш аналіз з того, що у 1998 році Указом Президента України № 615/98 було схвалено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, яка ґрунтувалася на Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами – членами від 14 червня 1994 року (УПС). Стратегією декларувалося, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із європейською системою права, що мало забезпечити розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприяти поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах – членах ЄС. Адаптація законодавства України

передбачала реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і повинна була охопити приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво.

Вирішити окреслені завдання передбачалося у декілька етапів, зокрема такі: 1) імплементація Угоди про партнерство та співробітництво; 2) укладання галузевих угод; 3) приведення чинного на той момент законодавства України у відповідність зі стандартами ЄС; 4) створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС [217].

У цей період на реалізацію Стратегії було прийнято вузькоспеціальний нормативний акт, що стосувався безпосередньо публічних службовців, – Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки. В результаті виконання Програми передбачалося: а) створення ефективної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції для задоволення потреб органів державної влади, органів місцевого самоврядування; б) підвищення ефективності роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування з реалізації Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу та Програми інтеграції України до Європейського Союзу, Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, інших стратегічних документів; в) створення додаткових передумов для входження України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий, науковий, освітній та культурний простір [196].

Роком пізніше після схвалення Стратегії інтеграції України до ЄС було прийнято нормативний акт, що стосувався безпосередньо досліджуваної проблематики, – Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Концепцією 1999 року визначалося три основні етапи адаптації законодавства. На першому етапі перевага повинна була надаватися: а) розвитку відповідно до вимог, визначених у Декларації, що прийнята Європейською Радою на Копенгагенському саміті у червні 1993 р., правової системи в Україні, яка б сприяла досягненню стабільності у суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини і забезпечувала функціонування ринкової економіки; б) приведенню законодавства України у відповідність з вимогами УПС та інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України та ЄС; в) розвитку законодавства України за визначеними Концепцією або Міжвідомчою координаційною радою пріоритетними сферами у напрямі його поступового зближення із законодавством ЄС. На другому етапі процес адаптації законодавства повинен був зосереджуватися на таких завданнях: а) перегляд законодавства України у сферах, визначених частиною другою статті 51 УПС, з метою забезпечення його приблизної відповідності законодавству ЄС; б) правове забезпечення створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС і підготовка до асоційованого членства України в ЄС. Третій етап адаптації законодавства визначався як такий, що буде залежати від укладення Угоди про асоційоване членство України в ЄС та включатиме період підготовки розширеної програми гармонізації законодавства України із законодавством ЄС з метою забезпечення інтеграції України до спільного ринку ЄС.

Надалі до питання адаптації законодавець звернувся у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу 2000 року, в якій також йшлося про поетапну реалізацію окреслених цілей, зокрема було сформульовано короткострокові (2000-2001 роки), середньострокові (2002-2003 роки) та довгострокові (2004-2007 роки) пріоритети,

а також верхній рівень цілей, яких слід досягти у відповідний термін; крім конкретних організаційних заходів щодо реформування окремих сфер суспільного життя країни, було визначено найважливіші напрями адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Згідно з положеннями Програми адаптація законодавства проводилась з метою: а) забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з ЄС; б) розвитку національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів актів законодавства; в) створення правової бази для інтеграції України до ЄС [235]. Процес адаптації повинен був охопити всі сфери законодавства, визначені в УПС, зокрема в частині другій статті 51, а саме в таких галузях: закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт [282]. В якості пріоритетних було визначено сфери законодавства, пов'язані з: а) підприємницькою діяльністю; б) захистом конкуренції; в) банкрутством; г) захистом прав інтелектуальної власності; ґ) митним регулюванням; д) транспортом та зв'язком; е) стандартами і сертифікацією [282]. Як бачимо, у наведеному переліку не зазначається безпосередньо про сферу публічної служби, проте публічне адміністрування стосується кожної з окреслених вище галузей.

Наступним вагомим нормативним актом у сфері адаптації стала Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до

законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18.03.2004 р. У Програмі наголошується, що адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу. З урахуванням етапів адаптації законодавства визначалися етапи виконання Програми. Перший етап Програми розрахований на період до завершення дії УПС. Періоди наступних етапів виконання Програми, як вказано у її тексті, визначатимуться залежно від результатів, досягнутих на попередніх етапах, економічної, політичної та соціальної ситуації, яка складеться в Україні, а також розвитку взаємовідносин України і Європейського Союзу [205].

Стратегією економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки декларувалося, що у центрі уваги Уряду та Верховної Ради України мають бути проблеми адаптації законодавства України, національної системи права, включаючи правову культуру, судову та адміністративну практику до системи законодавства та права Європейського Союзу. Також наголошувалося, що формування правового поля держави є тривалим суспільним процесом, органічно пов'язаним зі змінами в усіх інших сферах життя держави, тому штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння, адже йдеться про одну з визначальних передумов успішної реалізації євроінтеграційної стратегії України.

Відповідно, передбачалося вирішити задекларовані у Стратегії на 2004-2015 роки завдання у декілька етапів. Перший етап (2004–2005 рр.) визначався як період формування інституційних, фінансових та організаційних передумов, глибоких якісних перетворень у всіх сферах суспільного життя. Другий етап (2006–2009 рр.) було проголошено періодом розгорнутого економічного розвитку на основі здійснення комплексної модернізації підприємств, утвердження принципів та механізмів структурно-інноваційної моделі соціально орієнтованої

економіки, упорядкування відносин власності, глибокої демократизації суспільних процесів. Третій етап (2010-2015 рр.) передбачалося розглядати як період закріплення стійких темпів зростання з акцентами на вирішення широкого комплексу проблем поліпшення добробуту населення, прискореної реалізації структурних завдань євроінтеграційного курсу України [269].

Розділом XII визначалася стратегія інституційних перетворень, саме в цій частині документ стосувався сфери публічної служби. Стратегічна мета реформування владних інститутів в Україні визначалася як посилення дієздатності держави, забезпечення узгодженої та відповідальної діяльності законодавчої та виконавчої гілок влади, демократизація всіх сфер суспільного життя й утвердження громадянського суспільства, створення необхідних умов для поступальної інтеграції України в Європейське Співтовариство.

Проголошувалося, що внаслідок реформування в Україні повинно бути запроваджено ефективну, прозору і зрозумілу для кожного громадянина політичну систему, що забезпечуватиме успіх економічних реформ та чітко визначить повноваження всіх державних інституцій і суб'єктів політичного процесу. Стратегією проголошувався початок нового етапу адміністративної та судової реформи. Зокрема, акцентувалася увага на необхідності запровадження принципів відкритості та підзвітності влади перед суспільством та водночас констатувалося, що завдання щодо демонтажу тоталітарної системи управління залишається невирішеним. Основна ж мета нового етапу адміністративної реформи полягала у створенні ефективної, прозорої системи державного управління, яка б забезпечувала верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, зокрема свободу слова, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади. У Стратегії йшлося також про реалізацію нової філософії демократичної влади – перехід від управління суспільством до служіння йому.

Щодо визначення окремих етапів перетворень у сфері публічної служби, то у 2004-2005 рр. передбачалося реалізувати основні принципи судової реформи. Зокрема, зазначалося, що вона повинна не лише зводитися до вдосконалення діяльності судів та суддів, а в широкому розумінні сприяти створенню умов для посилення захисту прав та свобод людини і громадянина. Декларувалося запровадження системного взаємозв'язку та взаємодії між судовою, законодавчою і виконавчою гілками державної влади. Щодо трансформаційних процесів у сфері функціонування виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях проголошувалося утвердження таких механізмів, які б забезпечували результативність управлінських рішень, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності різних рівнів влади й місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг, а також наголошувалося на децентралізації управлінських функцій, що повинно було узгоджуватися з проведенням у 2009-2011 рр. адміністративно-територіальної реформи, яка, у свою чергу, мала на меті вирішення з-поміж іншого проблеми надання громадянам якісних державних та громадських послуг. Безпосередньо публічної служби стосувалося також положення Стратегії, відповідно до якого було поставлено завдання реформування протягом 2004–2005 рр. системи державної служби з удосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, посилення соціальної і політичної захищеності державного службовця, підвищення суспільного престижу державної служби, поступове наближення, а потім і перехід на стандарти ЄС у цій сфері [269].

Надалі зміна політичної ситуації в Україні сприяла суттєвому прискоренню процесів євроінтеграції та, відповідно, пошвидченню роботи у сфері адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Після цього, згідно з Указом Президента України від 07.07.2015 № 398/2015 втратили чинність: Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615 «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу»; Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу»; Указ Президента України від 13 грудня 2003 року № 1433 «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки» (яким схвалювалася в тому числі Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки); Указ Президента України від 28 квітня 2004 року № 493 «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» [192].

На сьогоднішній день, як відомо, Угода про асоціацію перебуває на етапі тимчасового застосування. У період тимчасового застосування в тій мірі, в якій положення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами, з іншої сторони, яку вчинено в м. Люксембург 14 червня 1994 року і яка набрала чинності 1 березня 1998 року, не охоплюються тимчасовим застосуванням цієї Угоди, ці положення продовжують діяти [281].

Відповідно до рішень Ради ЄС від 17.03.2014 р. №2014/295/EU, від 23.06.2014 р. №2014/668/EU та від 29.09.2014 р. №2014/691/EU, а також вербальної ноти Генерального секретаріату Ради ЄС від 30.09.2014 р. №SGS14/12029 з 1 листопада 2014 року визначено, які саме положення Угоди підлягають тимчасовому застосовуються [36]. Лист Міністерства закордонних справ від 30.11.2015 № 72/14-612/1-2980 на додаток до цього містить роз'яснення щодо тимчасового застосування окремих положень Угоди про асоціацію, які застосовуються з 1 січня 2016 року [307].

Отже, якщо виходити з умов, характерних для поточної ситуації, то Україна знаходиться на перехідному етапі адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС, і тільки із набранням чинності Угоди про асоціацію у повному обсязі можна буде вести мову про початок якісно іншого, нового етапу.

Відносно адаптації законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* ЄС слід визнати, що протягом тривалого часу такі перетворення не визначалися в якості пріоритетних, як це впливає із положень вище розглянутих програмних документів. Більш того, фрагментарність та незавершеність реформ у цій сфері створили численні складнощі для України на шляху входження до складу ЄС як рівноправного члена співтовариства.

На сучасному етапі можна виділити низку проблем, характерних для процесу адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС як загалом, так і у сфері публічної служби зокрема. Наприклад, на думку представників Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля», можна виділити три групи таких проблем. Перші, інституційні, виклики пов'язані зі співпрацею з державами-членами та необхідністю здійснювати спільні дії, створенням спеціальних органів для допомоги в імplementації законодавства ЄС. Виклики, пов'язані з правовою природою джерел права ЄС, стосуються особливостей застосування регламентів ЄС, врахування рішень Суду Європейського Союзу як джерела права ЄС, включення міжнародних зобов'язань держав-членів ЄС та самого ЄС до відповідних директив та регламентів, формулювання окремих положень в актах ЄС. Виклики технічного характеру пов'язані з питанням якості перекладу актів Європейського Союзу та необхідності забезпечити імplementацію в Україні останніх (найновіших) директив/регламентів ЄС [130, с. 2-4]. На основі зазначеного можна констатувати, що проблеми адаптації законодавства українського законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* ЄС пов'язані як

зі змістом прийнятих актів, так і з юридичною технікою. У цьому аспекті слід погодитися, що процес адаптації повинен бути не просто технічним процесом, а й процесом стратегічним, коли важливою є кінцева мета, а саме дієве європейське законодавство, що працює на користь України [130, с. 4].

У свою чергу, О.В. Прилипчук, конкретизуючи питання проблем, пов'язаних із адаптацією національного законодавства до *acquis communautaire* ЄС, серед таких виокремлює: 1) відсутність цілісного законодавчого поля в Україні, що поглиблює складнощі у створенні нового законодавства, у відповідності до принципів і стандартів ЄС; 2) незначна частина законів містять норми прямої дії; 3) неналежна якість існуючих законів [186, с. 7-8].

Т.М. Середа на додаток до зазначених проблем називає також нестабільність, суперечливість та недосконалість існуючої законодавчої бази; відсутність належного законодавчого регулювання процесу прийняття нормативно-правових актів суб'єктами нормотворення [253].

Таким чином, враховуючи в тому числі нагальні проблеми в існуючій сфері, адаптація українського законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* ЄС повинна відбуватися на основі системного підходу у декілька етапів. Щодо етапів самого процесу адаптації, то доречним буде послатися на ґрунтовне дослідження Н.М. Пархоменко [168, с. 339-340]. Так, вчена пропонує виділяти п'ять етапів. Адаптуючи використану авторкою термінологію, зазначимо про такі: 1) перший етап – визначення критеріїв адаптації, окреслення відповідного кола проблем у сфері публічної служби; 2) другий етап – вироблення пропозицій щодо адаптації на основі мети і завдань правового регулювання, порівняльно-правового аналізу актів, їх правової експертизи; 3) третій етап – затвердження переліку нормативно-правових актів, що потребують адаптації; 4) четвертий етап – синхронна розробка та прийняття нових нормативно-правових актів або внесення змін у діюче законодавство;

5) п'ятий етап – реалізація національного законодавства у сфері публічної служби, адаптованого до *acquis communautaire* ЄС.

В якості кінцевого підсумку вважаємо за потрібне додати до зазначеного, що процес адаптації законодавства України вимагає належної співпраці всіх гілок влади, в основу якої повинен бути покладений принцип верховенства права, що дозволить у майбутньому забезпечити високоефективне, соціально-орієнтоване функціонування публічної служби в Україні у повній відповідності до стандартів ЄС.

У межах цього підрозділу роботи вважаємо за потрібне звернути увагу і на інституційну складову процесу адаптації національного законодавства у сфері публічної служби до законодавства ЄС.

Ключову роль у процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби відіграє інституційних механізм або сукупність відповідних інституцій. Згідно із розділом VIII Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» до таких інституцій віднесено: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яким виступає Міністерство юстиції України. Зокрема, на Верховну Раду України покладаються такі функції: 1) забезпечує виконання Програми з питань, які належать до компетенції Верховної Ради України; 2) розглядає проекти законів України, розроблені на виконання Програми; 3) визначає цілі та завдання другого та наступних етапів виконання Програми, встановлює їх часові межі; 4) у разі потреби вносить зміни до Програми; 5) щороку заслуховує доповідь про стан виконання Програми; 6) забезпечує експертизу внесених до Верховної Ради України всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* на всіх етапах розгляду законопроектів [205].

Окремо слід акцентувати увагу на тому, що з метою сприяння реалізації євроінтеграційних прагнень України було утворено також Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, на який було покладено здійснення моніторингу виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Задля покращення діяльності Верховної Ради України у напрямі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, затверджених постановою ВР України від 17.03.2016 № 1035-19, закріплювалася низка положень. Зокрема, такими визначено, що:

1) з метою кращого упорядкування законодавчого процесу Верховна Рада України, зокрема Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, повинні розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України);

2) Верховна Рада України вправі очікувати, що всі законопроекти, які подаються Кабінетом Міністрів України, супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо їх відповідності зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію;

3) спроможність комітетів Верховної Ради України у сфері наближення українського законодавства до права Європейського Союзу повинна бути підсилена, зокрема шляхом визначення у кожному комітеті відповідальної особи за таку роботу, з урахуванням необхідності підвищення рівня співпраці комітетів Верховної Ради України;

4) відповідно до зростаючої спроможності Секретаріату Кабінету Міністрів України та з метою забезпечення здійснення кваліфікованої експертизи щодо відповідності праву Європейського Союзу та зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію необхідним є посилення

кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, а також секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Відповідним працівникам необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими практиками Європейського Союзу та обміну передовими навичками у зазначеній сфері (розробка законопроектів, впровадження та моніторинг реалізації наближеного законодавства, оцінка недоліків у законодавстві).

Наступною інституцією, відповідальною за адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС, є Кабінет Міністрів України, який виконує у цій сфері такі завдання: 1) забезпечує виконання Програми, крім питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України; 2) затверджує після погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції щорічний план заходів з виконання Програми; 3) передбачає щороку в проектах Державного бюджету України витрати на фінансування заходів з виконання Програми [205].

У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворено Бюро європейської інтеграції, основними завданнями якого є організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів, Міністра Кабінету Міністрів України та його заступників з питань координації, наступності та послідовності реалізації державної політики в тому числі щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС [178].

Міністерство юстиції України, яке виступає уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: 1) в установленому законодавством порядку щороку подає Міністерству фінансів України пропозиції щодо фінансування заходів з виконання Програми для врахування їх у проекті Державного бюджету України; 2) разом з Комітетом Верховної Ради України

з питань Європейської інтеграції здійснює моніторинг виконання Програми; 3) забезпечує реалізацію політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 4) здійснює науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Програми, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовка глосарію термінів *acquis communautaire* [205].

Окрім того, згідно з постановою КМУ від 15 жовтня 2004 р. № 1365 задля забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було утворено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Основні завдання Координаційної ради згідно з положенням, затвердженим вказаною постановою, такі: 1) розроблення пропозицій щодо розвитку співробітництва з Європейським Союзом у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 2) формування єдиних підходів до провадження діяльності з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 3) визначення переліку органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 4) підготовка щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 5) розгляд стану реалізації плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 6) підготовка та подання Верховній Раді України щорічної доповіді про стан виконання Програми [50].

Проте перелічені органи є не єдиними інституціями, відповідальними за адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС. Так, галузеві міністерства та інші органи виконавчої влади реалізують завдання з адаптації законодавства в межах своєї

компетенції. Також деякі органи та установи виконують специфічні завдання, як, наприклад, Національне агентство з питань державної служби і Національна академія державного управління при Президентові України, що відповідають за підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції [1].

Згідно з постановою КМУ від 4 червня 2008 р. № 528 було створено інституцію зі спеціальною компетенцією у сфері адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби – Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (до цього мав назву «Центр сприяння інституційному розвитку державної служби»). Основними завданнями Центру є: 1) участь у підготовці пропозицій щодо формування державної політики та нормотворчій діяльності у сфері державної служби та державного управління, їх адаптації до стандартів ЄС, проведення адміністративної реформи і розвитку державних інституцій у контексті європейської інтеграції України, використання в Україні інституціональних інструментів; 2) наукове, експертне, інформаційно-аналітичне, методологічне, організаційне та інше забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у зазначеній сфері; 3) удосконалення чинних та сприяння впровадженню нових стандартів і процедур роботи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі кращої світової практики; 4) участь у впровадженні сучасних інформаційних технологій у роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) консультаційна підтримка органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поширення правової, наукової та іншої інформації щодо державної служби та державного управління, їх адаптації до стандартів ЄС, адміністративної реформи та розвитку державних інституцій у контексті європейської інтеграції України, зокрема використання в Україні

інституціональних інструментів; 6) участь у здійсненні співробітництва між Україною і ЄС, консультаційно-методологічне забезпечення та моніторинг у межах своїх повноважень діяльності органів виконавчої влади з виконання зобов'язань, взятих на себе Україною перед ЄС та міжнародними організаціями; 7) сприяння Національному агентству України з питань державної служби у виконанні ним своїх завдань і функцій з використання в Україні інституціональних інструментів [174].

З'ясувавши систему і компетенцію інституцій, що опікуються проблемою процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, звернемося до визначення напрямів підвищення ефективності діяльності цих органів. В першу чергу, вважаємо за потрібне наголосити на найбільш проблемних аспектах адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері публічної служби, аби у подальшому визначитися зі шляхами їх вирішення, що дозволить підвищити ефективність діяльності названих інституцій.

Наприклад, О.В. Прилипчук, який комплексно проаналізував проблемні аспекти досліджуваної проблематики, пропонує такі заходи щодо вирішення наявних проблем, пов'язаних із адаптацією національного законодавства до законодавства ЄС: а) створення однієї цілісної системи законодавства України (поєднання процесу адаптації з прийняттям нових нормативно-правових актів на заповнення прогалин у чинному законодавстві); б) розробка органами державної влади в Україні «гармограм» – графіків роботи з гармонізації законодавства для окремих галузей права; в) активне залучення іноземних експертів та максимальне використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації українського законодавства [186, с. 9]; г) забезпечення опублікування постійних звітів кожного відповідального органу про стан сприяння проведенню адаптації законодавства України до законодавства ЄС; ґ) створення дієвого механізму належного врахування рекомендацій інституцій ЄС з метою припинення практики їхнього ігнорування або «сліпого виконання» [187].

Окрім того, для законодавства у сфері публічної служби, як і для національного законодавства в цілому, характерною є наявність багатьох суперечностей, прогалин та колізій, що суттєво ускладнило процес його адаптації. Якщо в більшості європейських країн на етапі їх прагнення до набуття членства в ЄС цей процес тривав близько семи років, то в Україні ця цифра сягає двадцяти, якщо рахувати з моменту прийняття хронологічно першого нормативного акта у цій сфері – постанови КМУ від 12 червня 1998 р. № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [208]. Зазначене вказує на необхідність проведення планомірної та кропіткої роботи з аналізу та вдосконалення чинного законодавства у сфері публічної служби ще до моменту порівняльного аналізу актів національного законодавства та законодавства ЄС та приведення їх у відповідність одне з одним. Суттєво ускладнюється наявна проблема також тим, що в Україні законодавство у сфері публічної служби є некодифікованим. Безсистемність у його структурі, колізійність змісту, а також наявність прогалин у сукупності із неврегульованістю процесу нормотворення суттєво ускладнює процес адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, тому на сучасному етапі від інституцій, відповідальних за адаптацію, вимагається одночасне, комплексне вирішення широкого спектру завдань, пов'язаних не тільки із адаптацією національного законодавства до законодавства ЄС, але й вдосконаленням його змісту, юридичної техніки, усуненням прогалин, систематизацією.

Важливим кроком у підвищенні ефективності діяльності вітчизняних інституцій, відповідальних за адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби, є також посилення співробітництва із європейськими експертами з питань адаптації, особливо в частині правильного тлумачення *acquis communautaire*.

Проте найбільш нагальна проблема, що потребує термінового вирішення, означена у постанові Верховної Ради України

від 17.03.2016 № 1035-19 «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»: необхідно ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію та впровадження норм права Європейського Союзу замість застарілого Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Саме перетворення у напрямі належного нормативного регулювання процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а також процесу нормотворчості в цілому мають стати суттєвим зрушенням, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності вищеназваних інституцій.

Висновки до першого розділу

Характеристика теоретичного підґрунтя досліджень юридичної відповідальності публічних службовців дає можливість зробити наступні висновки.

1. На підставі аналізу розвитку наукових думок та національного законодавства стосовно понять «державна служба» та «публічна служба» встановлено, що публічна служба є одним із видів суспільно-корисної діяльності людини, яка пов'язана, по-перше, з публічним управлінням, адже реалізується у сфері внутрішньо-організаційних відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, по-друге, з соціально-культурним обслуговуванням людей, адже полягає в служінні інтересам народу України чи інтересам окремої територіальної громади, якщо мова йде про публічну службу на регіональному чи місцевому рівнях.

2. З'ясовано, що публічну службу можна розглядати в інституційному, юридичному та функціональному аспекті. Всі ці аспекти не існують ізольовано, а тісно переплітаються між собою. Розгляд

публічної служби у функціональному аспекті дозволив серед загальних ознак, що притаманні сьогодні публічній службі, виділяти наступні: а) це публічна діяльність; б) це професійна (в тому числі політична) діяльність; в) це діяльність, яка пов'язана, як правило, із розумовою працею; г) це діяльність, яка здійснюється на платній основі; ґ) це діяльність, яка здійснюється особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування; ґ) це діяльність, яка спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій чи надання публічних послуг.

3. Встановлено, що єдиного документа, який би закріплював європейські стандарти публічної служби, немає. Разом з тим, такі стандарти визначаються законодавством ЄС і реалізуються за допомогою комплексу програм та механізмів контролю й підзвітності, аудиту адміністративної діяльності та соціального аудиту. Запровадження ж та системна реалізація у практичну площину стандартів публічної служби, закріплених законодавством ЄС, сприятиме підвищенню якості та продуктивності діяльності публічних службовців України.

4. Обґрунтована думка, що втілення у практичну площину публічної служби та управління людськими ресурсами принципів публічного управління, сформульованих в документі SIGMA, сприятиме розв'язанню найбільш актуальних для України на поточному етапі проблем, зокрема таких: 1) високий рівень корупції в системі публічної служби, що є перешкодою для ефективності та результативності публічного управління; 2) нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів; 3) недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; 4) відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами; 5) гендерний дисбаланс у державних органах та органах місцевого самоврядування.

5. Встановлено, що на розбіжності науковців стосовно класифікації публічної служби, впливає той факт, що національне законо-

давство з цього питання є розпорошеним, а іноді і суперечливим. Визначення ж публічної служби, що пропонується в п. 17 ст. 4 КАС України, по-перше, не розкриває сутності публічної служби як явища правової дійсності, по-друге, не дає якогось єдиного критерію її класифікації.

6. В монографії запропоновано використовувати для класифікації публічних службовців два критерії класифікації, а саме, правову природу публічної служби (тобто вона є суто політичною діяльністю чи має професійну основу) та особливість правового регулювання її проходження (регламентується окремими нормативно-правовими актами та здійснюється в окремих гілках влади чи спеціально створених органах). Користуючись цими критеріями здобувач виділив чотири види публічної служби, кожен з яких має свої підвиди: 1) політична служба (наприклад, служба на посту Президента України, служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України та служба в уряді на посадах членів Кабінету Міністрів України); 2) державна служба (наприклад, служба на адміністративних посадах, служба на посадах в спеціалізованих органах державної влади та служба в мілітаризованих органах); 3) суддівська служба; 4) служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна).

7. Звернута увага на тісний зв'язок службового права з конституційним, трудовим та міжнародним правом, адже конституційне право гарантує громадянам України право на доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, трудове право регулює трудові відносини всіх працівників, в тому числі і публічних службовців, особливо з питань робочого часу та часу відпочинку, нормування праці, тощо, а міжнародне право передбачає стандарти публічної служби.

Акцентовано увагу на міжгалузевий характер службового права. Встановлено, що більшість норм службового права мають адміністративно-правову природу, разом з тим, окремі його частини

(зокрема, інститут юридичної відповідальності публічних службовців) складаються також із норм інших галузей права (наприклад, кримінального і цивільного права).

Обґрунтовано думку, що службове право є підгалуззю адміністративного права. Наприклад, службове право визначається в науковій літературі як самостійна галузь права, як підгалузь адміністративного права та як правовий інститут адміністративного права. В монографії аргументовано висновок, що ніяких підстав не існує для виділення в системі права України самостійної галузі права «службове право». По-перше, традиційні критерії диференціації права на галузі (предмет та метод правового регулювання) не спрацьовують по відношенню до новоутворених сукупностей однорідних норм права, по-друге, відсутні в юридичній науці критерії розмежування галузі права, підгалузі права і правового інституту. При цьому звернута увага на тому, що службове право вже вийшло за межі звичайного правового інституту, адже об'єднує достатньо велику та специфічну однорідну групу правових норм.

8. Встановлено, що будь-які законодавчі зміни, що здійснюються шляхом адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, повинні базуватися на дотриманні вимог ключових принципів законотворення, у відповідності до яких на законодавця покладаються завдання щодо створення законів належної якості в частині забезпечення їх ефективності, системності та повноти дії, відсутності прогалин, усуненні колізій правових норм і ін. Вирішення цих завдань можливе виключно за умови застосування під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби системного підходу, тобто із визначенням правового статусу всіх без винятку суб'єктів правовідносин службового права, шляхом визначення порядку їх діяльності та на основі концептуальних засад, що визначають призначення публічної служби.

9. Визначено перелік проблемних викликів, які характерні для процесу адаптації національного законодавства до acquis

communautaire ЄС як загалом, так і у сфері публічної служби зокрема: 1) інституційні виклики, які пов'язані зі співпрацею з державами-членами та необхідністю здійснювати спільні дії, створенням спеціальних органів для допомоги в імплементації законодавства ЄС; 2) виклики, які пов'язані з правовою природою джерел права ЄС і стосуються особливостей застосування регламентів ЄС, врахування рішень Суду Європейського Союзу як джерела права ЄС, включення міжнародних зобов'язань держав-членів ЄС та самого ЄС до відповідних директив та регламентів, формулювання окремих положень в актах ЄС; 3) виклики технічного характеру, які пов'язані з питанням якості перекладу актів Європейського Союзу та необхідністю забезпечити імплементацію останніх в Україні.

10. З'ясовано, що ключовим інструментом планомірної, системної та своєчасної реалізації євроінтеграційних прагнень України виступають суб'єкти, наділені владними повноваженнями, адже власне на ці органи покладається вирішення пріоритетного для нашої країни завдання – всебічне сприяння трансформаційним процесам у напрямі вступу України до ЄС. Тобто саме на інституційну складову – публічну службу – покладається визначальна роль усіх євроінтеграційних процесів в Україні.

РОЗДІЛ 2

Юридична відповідальність як елемент правового статусу публічного службовця

2.1 Публічний службовець: особливості теоретичного та нормативного визначення в умовах євроінтеграційних процесів

В межах цього підрозділу роботи вважаємо за потрібне звернути вагу на вирішення наступних задач: а) шляхом аналізу наукових джерел та джерел права розкрити різні підходи до визначення публічного службовця; б) визначити сучасні проблеми правового регулювання інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України; в) висвітлити особливості правового забезпечення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців України в умовах європейської інтеграції.

Перш ніж розпочати аналіз наукових джерел та джерел права, в яких пропонується визначення публічного службовця, хочемо звернути увагу на те, що в науковій літературі серед учасників публічно-службових відносин окремо виділяють особу, яка претендує на посаду публічної служби, та особу, яка вже займає відповідну посаду. Наприклад, Т.С. Аніщенко серед учасників службових правовідносин виділяє: 1) фізичних осіб, що мають (реалізують) намір обіймати посаду на публічній службі та набути статус

публічного службовця; 2) публічних службовців, до яких, у свою чергу, належать державні службовці, муніципальні службовці [12, с. 12]. Це важливий момент, який слід враховувати при аналізі особливостей юридичної відповідальності публічних службовців. Тобто суб'єктами службового права є не тільки публічні службовці, а й фізичні особи, що претендують на відповідні посади в сфері публічної служби, тоді як в межах нашого дослідження суб'єктами юридичної відповідальності можуть виступати виключно публічні службовці.

Звернемося до положень національного законодавства, яке, одразу зазначимо, не містить визначення публічного службовця. Наприклад, КАС України оперує іншими поняттями «публічна служба» та «суб'єкт владних повноважень», Закон України «Про державну службу» – поняттям «державний службовець», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» – поняттям «посадова особа місцевого самоврядування», тощо. Тобто категорія «публічний службовець» стала достатньо розповсюдженою в науковій літературі, але так і не набула своєї об'єктивізації в положеннях національного законодавства.

Отже Закон України «Про державну службу» закріплює:

«Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [197, ст. 1].

Як бачимо, більшість ознак, що характеризують державного службовця, вже називалися нами при визначенні ознак державної служби як виду публічної служби в Україні, наприклад, «одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету», «займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому

державному органі, його апараті (секретаріаті)», «повноваження службовця, пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу, в якому він займає посаду».

Є у законодавчому визначенні і дві ознаки, які додатково характеризують державного службовця:

1) державний службовець це громадянин України, що сьогодні викликає багато колізій у практичній сфері (наприклад, ситуація з призначенням на посаду голови Одеської обласної адміністрації М.М. Саакашвілі або призначення в.о. міністра Міністерства охорони здоров'я України Уляни Супрун). Чи є така вимога загальною для всіх публічних службовців? Наприклад, ст. 52 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» закріплює, що суддя це, в першу чергу, громадянин України, ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» теж акцентує увагу на тому, що муніципальна служба здійснюється громадянами України [228, ст. 1], ст. 27 Закону України «Про Прокуратуру» закріплює, що прокурором може бути призначений громадянин України [226, ст. 27], ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу» закріплює, що дипломатичним службовцем може бути тільки громадянин України [199], тощо. Тобто всі нормативно-правові акти, які закріплюють вимоги до кандидата на посаду в сфері публічної служби, прописують обов'язковість статусу фізичної особи, яка претендує на таку посаду, – громадянин України. Чи правильним є такий підхід? Звісно ж, що «да». Як вже зазначалося в підрозділі 1.4 нашої науково-дослідної роботи публічна служба та діяльність публічного службовця має тісний зв'язок з публічним інтересом (загальнодержавним, національним інтересом). Якщо посаду публічної служби займає особа, яка має подвійне громадянство (а такі випадки, на жаль, є розповсюдженими в сучасній Україні), то виникає питання: «Інтереси якої держави вона представляє на займаній посаді?». Також завжди виникає когнітивний дисонанс, коли сім'я публічного службовця на постійній основі проживає у США, а він очолює одне із міністерств в Україні. Чи зможе такий посадовець

в повній мірі відстоювати та захищати національні інтереси країни? Тобто чинне законодавство України, керуючись національними інтересами України, закріплює вимогу до всіх публічних службовців стосовно приналежності їх до громадянства України;

2) державний службовець це громадянин України, який дотримується принципів державної служби. Ця ознака, на нашу думку, не є обов'язковою при характеристиці та визначенні державного службовця. Якщо керуватися методологічним прийомом, що був запропонований законодавцем у визначенні, то можна було б асоціативний ряд продовжити та закріпити, наприклад, що це громадянин України, який дотримується принципів державної служби, вимог службової дисципліни, правил етичної поведінки, вимог антикорупційного законодавства, а також який у відповідності до вимог чинного законодавства несе кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та матеріальну відповідальність. З одного боку, наші доповнення не суперечать реальному стану речей, а з іншого, – вони не є тими важливими ознаками, які характеризують державного службовця як суб'єкта публічно-службових відносин.

Разом з тим, слід визнати той факт, що визначення «державного службовця», яке закріплене в Законі України «Про державну службу», має обмежену сферу використання.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не дає визначення службовця в органах місцевого самоврядування, а пропонує визначення посадової особи органів місцевого самоврядування:

«Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [228, ст. 2].

Ознаки, які характеризують посадову особу органів місцевого самоврядування теж співпадають з ознаками, що вже називались

нами при характеристиці муніципальної служби як виду публічної служби, а саме, пов'язана з діяльністю в органах місцевого самоврядування, з реалізацією функцій та завдань, що стоять перед органами місцевого самоврядування, а також з отриманням заробітної плати з місцевих бюджетів. Як бачимо, якихось додаткових ознак, які б суттєво відрізняли муніципального службовця від визначення служби в органах місцевого самоврядування, національне законодавство не дає.

Звернемося до положень науки адміністративного права, в яких пропонуються визначення публічного службовця. Зазначимо, що довгі роки ключовим терміном в сфері службового права був термін «державні службовці». Навколо цього поняття точилися дискусії та визначалися нові наукові підходи. Термін «публічні службовці» лише останні десять років став використовуватись як в навчально-методичній, так і в науковій літературах. Наприклад, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова у підручнику за назвою «Публічна служба» (2011 р.) оминули це питання і не стали давати загального визначення публічного службовця, обмежившись індивідуальною характеристикою службовців різних видів публічної служби [86]. Частково це пояснюється тим, що основними об'єктами досліджень Л.Р. Біла-Тіунової та С.В. Ківалова були «державна служба» та «державні службовці», наприклад, докторська дисертація Л.Р. Біла-Тіунової «Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання» (2012 р.) [22], їх спільний науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» (2007 р.) [85], колективний навчальний посібник «Державна служба в Україні» (2011 р.) [87] тощо.

Разом з тим, є науково-методичні публікації, де більш розгорнуто дається характеристика публічного службовця. Наприклад, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник пропонують виділяти наступні ознаки публічного службовця:

1) публічний службовець це один із суб'єктів публічної адміністрації [133, с. 231]. Не зовсім погоджуємось з цим твердженням, адже

термін «публічна адміністрація» в повній мірі може використовуватись по відношенню до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, по відношенню до Офісу Президента України та керівництва чисельних правоохоронних органів, які не мають відношення ні до однієї із гілок влади. Разом з тим, цей термін, на нашу думку, некоректно використовувати, наприклад, по відношенню до Верховної Ради України, місцевих рад, а також до органів судової гілки влади. Депутати та судді є публічними службовцями, але не є суб'єктами публічної адміністрації. Тому з цією ознакою авторів не погоджуємося та вважаємо її мало обґрунтованою;

2) публічний службовець це конкретна фізична особа, яка у визначених законодавством межах безпосередньо виконує завдання й функції органу державної влади, органу місцевого самоврядування [133, с. 231]. Вважаємо, що між термінами «органи державної влади» та «державні органи» є суттєва різниця, на яку постійно звертають увагу представники конституційного права. Тому коректніше визначити цю ознаку наступним чином: *«це конкретна фізична особа, яка у визначених законодавством межах безпосередньо виконує завдання й функції державного органу чи органу місцевого самоврядування»;*

3) публічних службовців слід класифікувати на: а) політичних діячів; б) державних службовців, тобто осіб, які проходять публічну службу в органах державної влади; в) осіб, які проходять публічну службу в органах місцевого самоврядування [133, с. 231]. Ми обґрунтовували в попередніх положеннях роботи необхідність виділення суддівської служби як окремого виду публічної служби, а тому в цілому погоджувачись з класифікацією публічних службовців, вважаємо, що цей перелік слід доповнити суддями, які не відносяться до державних службовців;

4) публічний службовець діє від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічної адміністрації із статусом юридичної особи – органу державної влади, органу місцевого самоврядування [133, с. 231].

Вважаємо, що ця теза В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника не розповсюджується на всіх публічних службовців. Наприклад, Президент України є главою держави та від її імені приймає участь у міжнародних відносинах. Тобто держава «Україна» має статус «суб'єкт міжнародного права», а не статус «юридична особа». Не заперечуємо того факту, що публічний службовець дійсно діє від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічного права, разом з тим, переконані, що коло таких суб'єктів не обмежується юридичними особами у вигляді органу державної влади чи органу місцевого самоврядування;

5) публічним службовцем вважається громадянин України, найнятий на роботу до органу державної влади, органу місцевого самоврядування для виконання чітко визначених завдань і функцій [133, с. 231]. Погоджуємося з тим, що мова йде завжди про фізичну особу, яка має громадянство України. Разом з тим, не подобаються висловлювання «найнятий на роботу» (чому не «найнятий на службу»?) та «орган державної влади (чому не «державні органи»?)). Наприклад, вахтер чи прибиральниця теж приймаються на роботу до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але вони не є публічними службовцями. Тому коректніше, на нашу думку, цю ознаку висловити наступним чином: *«вважається громадянин України, прийнятий на службу до державного органу чи органу місцевого самоврядування для виконання чітко визначених завдань і функцій»;*

6) набуття статусу публічного службовця, початок проходження публічної служби (повноцінний вступ особи у правовідносини публічної служби) відбуваються лише за послідовної сукупності таких дій: а) успішне проходження процедури добору на посаду службовця; б) офіційне ухвалення адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації про прийняття особи на публічну службу; в) складання присяги публічного службовця [133, с. 231-232]. З цією ознакою публічного службовця повністю погоджуємось, адже перш

ніж зайняти посаду публічної служби, кандидат повинен пройти передбачену законодавством процедуру відбору, потім компетентним органом виноситься правозастосовний акт про призначення особи на посаду і лише потім, для остаточного вступу на посаду, особа складає присягу. Наприклад, Розділ V Закону України «Про прокуратуру» [226] закріплює: 1) вимоги до кандидатів на посаду прокурора (ст. 27); 2) порядок добору кандидатів та їх призначення на посади прокурорів (ст.ст. 28-35); 3) текст Присяги прокурора, адже особа, яка була призначена на посаду прокурора, набуває повноважень прокурора лише після складення Присяги прокурора (ст. 36). Ці вимоги стосуються всіх без виключення публічних службовців, різниця лише стосується процедури добору (для кожного виду публічних службовців вона має свої особливості), порядку призначення на посаду (в основному мова йде про визначення компетентного органу, який вправі винести рішення про призначення на посаду публічної служби) та тесту Присяги (у кожного виду публічних службовців тест присяги «свій», який враховує специфіку діяльності публічного службовця на займаній посаді);

7) публічний службовець виконує покладені на нього обов'язки професійно (фахово) [133, с. 232]. На цю ознаку ми вже звертали увагу при характеристиці ознак публічної служби. Лише зазначимо, що розглядаємо її у більш широкому значенні, тобто не тільки як тривалу підготовку особи до діяльності, яка вимагає спеціальних знань (фахове навчання, професійна підготовка, тощо), а й як обов'язкову вимогу до результатів здійснюваної діяльності. Саме тому професіоналізм є ознакою, яка характеризує не тільки державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування, а й публічних службовців, які займають політичні посади;

8) вид, процедура, зміст, обсяг здійснення публічним службовцем завдань і функцій органу державної влади, органу місцевого самоврядування чітко описується в загальному і спеціальному законодавстві про публічну службу [133, с. 232]. Цікаво, що

Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко до джерел загального законодавства віднесли Конституцію України, а до джерел спеціального законодавства – Закон України «Про міліцію» [221], який на момент видання підручника був чинним. По-суті, автори підручника констатували на момент написання підручника негативні тенденції у національному законодавстві: по-перше, відсутність окрім Конституції України іншого загального джерела права, яке б регламентувало особливості проходження публічної служби як об'єднуючого поняття для всіх її видів; по-друге, нерівномірний розвиток правового регулювання видів публічної служби;

9) публічний службовець є постійним учасником публічно-правових відносин [133, с. 232]. Частково погоджуємося з цим твердженням. Теорія адміністративного права стверджує, що постійним учасником адміністративних правовідносин (які, в свою чергу, є видом публічно-правових відносин) є «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічної адміністрації» або «суб'єкт публічно-владних повноважень». Разом з тим, коли ми починаємо розкривати зміст всіх цих термінів, то виявляється, що публічні службовці є лише одним із видів суб'єктів публічного адміністрування, суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічно-владних повноважень. Тому вважаємо, що коректніше визначати цю ознаку публічних службовців наступним чином – *«публічний службовець є суб'єктом публічного адміністрування, який розглядається теорією адміністративного права як постійний учасник публічно-правових відносин»*;

10) перебування на посаді й виконання публічним службовцем завдань і функцій органу державної влади, органу місцевого самоврядування, крім того, передбачає також запровадження законодавчих обмежень щодо нього та його непублічної діяльності [133, с. 233]. Дійсно, завжди статус державного службовця в радянському адміністративному праві та публічного службовця в національному адміністративному праві супроводжувався визначенням

пільг та обмежень у зв'язку із займаною посадою. Наприклад, велика кількість обмежень міститься сьогодні в Законі України «Про запобігання корупції», до яких відносяться: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності і ін. [207, ст.ст. 22, 23, 25];

11) виплата заробітної плати публічного службовця здійснюється винятково за рахунок публічних коштів – місцевого або державного бюджету [133, с. 233]. Наприклад, у 1998 році одним із напрямків адміністративної реформи було визначено наступне – *«це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління»* [219]. Сьогодні ці особливості набули свого прояву виключно у сфері використання фінансових технологій в Україні. Основні ж підходи до оплати праці публічних службовців залишились незмінними – публічні службовці органів місцевого самоврядування фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а всі інші публічні службовці – за рахунок державного бюджету.

Як бачимо, Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко запропонували розгорнуту систему ознак, якими на їх думку повинен характеризуватись публічний службовець. Ці ж ознаки публічних службовців пізніше було продубльовано в підручнику «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) [66, с. 191-195], а тому не будемо повторно зупинятися на їх аналізі. З більшою частиною ознак запропонованих ознак публічного службовця погоджуємось. Разом з тим, виникає проблема визначення публічного службовця, адже навіть перерахування всіх вище окреслених ознак зробить визначення публічного службовця громіздким і незручним у використанні. Вважаємо, що для визначення публічного службовця необхідно зосередитись на ключових ознаках, що характеризують публічних службовців України. Мабуть, керуючись цими ж міркуваннями, Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко

запропонували визначення публічного службовця, в якому назвали лише деякі із перелічених вище ознак, зокрема: «публічний службовець – фізична особа (громадянин України), який призначений (обраний) на конкретну посаду органу державної влади або місцевого самоврядування для безпосереднього виконання завдань і функцій цього органу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України» [133, с. 234].

Не можемо оминати аналізу окремих положень наукових джерел. Наприклад, М.І. Цуркан у своєму комплексному дослідженні, яке присвячене правовому регулюванню публічної служби в Україні, а також особливостям судового розгляду спорів у цій сфері, виділяє окремий підрозділ під назвою «1.3. Публічний службовець: поняття, види, особливості правового статусу» [299, с. 43-51]. Разом з тим, вся дискусія у цьому підрозділі роботи звелась до визначення елементів правового статусу публічного службовця і жодним чином не були порушені питання його визначення чи виділення ознак, що притаманні публічному службовцю.

При чому вирішення цього питання в доктрині адміністративного права чомусь дуже часто оминається науковцями. Наприклад, М.Т. Гаврильців та Г.Ю. Лук'янова, по-перше, посилаючись на колективну монографію «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» (2016 р.) [243], по-друге, уникаючи подальшого аналізу запропонованої дефініції, пропонують публічних службовців розглядати як «посадові (службові) особи, які займають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг» [43, с. 5; 243, с. 94]. Одразу ж виникає декілька зауважень стосовно запропонованого визначення публічного службовця.

По-перше, автор веде мову про особи, які займають виключно адміністративні посади в державних органах та органах місцевого

самоврядування. Власне термін «публічний службовець» і було впроваджено в науковий обіг для того, щоб об'єднати ним всіх службовців – і тих, що займають адміністративні посади, і тих, що займають політичні посади. Намагання вчених поєднати одним терміном «публічні службовці» тільки осіб, статус яких сьогодні регламентується переважно Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», не вирішує термінологічні проблеми сучасного службового права України та адміністративного права. Адже в наукових класифікаціях видів публічних службовців доведеться тоді, окрім існування публічних службовців, визнавати існування інших видів службовців та закріплювати за ними відповідний термін. Не бачимо сенсу в ускладненні категоріального апарату адміністративного права. Категорія «публічний службовець» повинна бути загальною для всіх видів публічних службовців в Україні.

По-друге, М.Т. Гаврильців та Г.Ю. Лук'янова роблять акцент у своєму визначенні публічних службовців на поняття «управлінські функції». Цей термін вже не розкриває специфіку діяльності суб'єктів публічного адміністрування, до яких відносяться і публічні службовці, а тому застережливо відносимось до використання у визначеннях адміністративно-правових явищ, наприклад, понять теорії державного управління.

На підставі проведеного дослідження пропонуємо наступне авторське визначення публічного службовця:

«Публічним службовцем визнається громадянин України, який займає політичну, адміністративну, суддівську чи іншу передбачену законодавством посаду публічної служби в державних органах чи органах місцевого самоврядування, отримує за це заробітну плату з державного чи місцевого бюджетів та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, які безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу чи органу місцевого самоврядування».

Запропоноване нами визначення має декілька переваг. По-перше, звертається увага на те, що такою особою може бути виключно громадянин України. По-друге, акцентується увага на тому, що публічний службовець завжди реалізує повноваження, які безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу чи органу місцевого самоврядування, у яких він працює. По-третє, особлива увага звертається на перелік посад публічної служби, до яких були віднесені політичні, адміністративні, суддівська та інші передбачені законодавством посади у державних органах чи органах місцевого самоврядування. Тобто підкреслюється, що посада є тим критерієм, який дозволяє відрізнити публічного службовця від працівника, який здійснює свою трудову діяльність за спеціальністю в установі, на державному підприємстві чи організації. Класифікація посад в органах публічної влади на політичні та адміністративні дозволяє враховувати розбіжності, що існують між цими посадами, наприклад, розбіжності в порядку призначення на посаду, проходження публічної служби на таких посадах, а також звернути увагу на розбіжності в припиненні публічно-службових відносин на таких посадах. Класифікація посад в залежності від гілок влади на посади у судовій та виконавчій гілках влади дозволяє окремо говорити про особливості проходження публічної служби професійними суддями, статус яких регламентується Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [230], та державними службовцями, статус яких регламентується Законом України «Про державну службу» [197]. Класифікація ж посад на державні та муніципальні, дозволяє виділити особливості публічної служби, яка здійснюється на посадах місцевого самоврядування.

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки в якості однієї з ключових проблем, актуальних на сьогоднішній день для державної служби та управління людськими ресурсами, визначено нестачу на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими

для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях [270].

Із зазначеного слідує, що на сучасному етапі євроінтеграційні прагнення України закономірно призводять до гострої потреби у публічних службовцях, які сприятимуть належним чином практичному втіленню таких прагнень. Важливість ролі, яку відіграють інституції у трансформаційних процесах, що відбуваються в Україні, а також публічної служби, яку покладено в основу публічного управління, заперечувати неможливо.

Проте проєвропейські перетворення в Україні повинні проводитися у чіткій відповідності із нормами законодавства ЄС, що вимагає від осіб, залучених до цих процесів, щонайменше обізнаності з положеннями такого. Саме на цьому етапі постає питання професіоналізму публічних службовців в Україні.

Аналіз наукового доробку дозволяє нам дійти загального висновку, що явище професіоналізму є складним та багатоаспектним. Так, наприклад, Т.М. Лугчин детально розкриває зміст цього поняття через характеристику його окремих складових, до яких відносить наступні [111].

1. Політична компетентність та моральна легітимність – передбачає розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів та форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, ролі політичних партій в житті суспільства.

2. Правова (юридична) компетентність державних службовців – формується в процесі базової професійної підготовки, що стосується основних галузей права та ґрунтується на навичках її професійного застосування в різних сферах діяльності.

3. Економічна компетентність – диференціюється в залежності від спеціалізації державних службовців і в межах загального для всіх рівня має включати оцінку здатності застосовувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій.

4. Соціологічна компетентність – пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси.

5. Психолого-педагогічна компетентність є підставою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, знаходити до них індивідуальний підхід.

6. Управлінська компетентність включає знання методів управління, ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо [111].

Настільки широкий перелік компетентностей, наявність яких у сукупності дозволяє вести мову про професіоналізм публічного службовця, ще раз вказує на надзвичайну складність цього питання та високі вимоги до професійних здібностей осіб, що мають намір бути залученими до сфери публічної служби. Водночас поняття професіоналізму може бути застосовано не тільки відносно окремих публічних службовців, але й відносно публічної служби на рівні органу публічної влади, де професіоналізм являє собою сукупність таких необхідних чинників:

а) організація та функціонування публічної служби на базі сучасного наукового знання та передового досвіду, творчого використання фахових знань, умінь і навичок усіх службовців;

б) оптимально можливий прояв здібностей, особистих якостей службовців на основі їх раціонального використання на посадах, створення високоефективних колективів;

в) найбільш повне використання професійно-творчого кадрового потенціалу органів публічної влади [13].

Близьким до поняття професіоналізму є поняття професіоналізації, яке на відміну від першого означає не фіксований результат, сталу характеристику, а власне сам процес тривалих, прогресивних перетворень. Професіоналізація – це процес становлення професіо-

нала, який включає вибір людиною професії з урахуванням власних можливостей і здібностей, освоєння правил і норм професії, формування і усвідомлення себе як професіонала, збагачення досвіду професії за рахунок власного вкладу, розвиток своєї особистості засобами професії та ін. Професіоналізація – це багатоступеневий процес усвідомлення місії та освоєння функцій, досягнення майстерності, сприйняття соціальної відповідальності, визнання норм професійної етики й саморозкриття особистості [124].

У межах цього дослідження наша увага буде зосереджена на проблемі правової (або юридичної) компетентності публічних службовців як на такій, якій у правовій доктрині (із урахуванням усього переліку вищезазначених компетентностей) приділено найменше уваги, а саме на питанні інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України, спрямованої на підвищення рівня обізнаності з положеннями законодавства ЄС, та правовому регулюванні такої діяльності.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної проблематики, в першу чергу зазначимо, що проблема інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України на законодавчому рівні є недостатньо врегульованою, особливо в частині сприяння їх обізнаності із положеннями законодавства ЄС. Водночас ця проблема може вирішуватися декількома способами. Один з найбільш дієвих, на нашу думку, це співробітництво безпосередньо із іноземними фахівцями, міжнародними експертами, представниками міжнародних організацій, які залучаються до проведення просвітницьких заходів.

На сьогоднішній день Україна приєднувалася до декількох міжнародних проектів за участі європейських експертів, в межах яких проводилося консультування із публічними службовцями з найбільш актуальних питань реформування публічної служби в Україні. Зокрема, мова йде про програму SIGMA. Особлива цінність таких заходів пов'язана із тим, що закордонні експерти,

які залучаються до них, надають найбільш ефективну допомогу, особливо в частині тлумачення норм законодавства ЄС, а також із вузькою направленістю таких заходів. Так, наприклад, в межах проекту SIGMA допомога надавалася за напрямом підтримки реформ державного управління та розвитку потенціалу органів державного управління за шістьма основними напрямками: а) реформа державного управління; б) розвиток політики та координація; в) державна служба та управління людськими ресурсами; г) підзвітність; г) надання послуг; д) державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі [315].

Водночас такі заходи носять глобальний характер, а спільні напрацювання представників української сторони та зарубіжних експертів, як правило, є дорожньою картою для проведення реформ на загальнодержавному рівні без суцільного залучення кадрового потенціалу публічної служби України.

Проте співробітництво зі спеціалістами, які залучаються з-за кордону, проводиться також в межах підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, у п. 12 відповідного Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р., прямо передбачено, що іноземні фахівці, представники іноземних навчальних закладів, інших установ та організацій залучаються до навчання за пріоритетними напрямками підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на підставі відповідних договорів, у тому числі про міжнародну технічну допомогу, договорів про співробітництво між українськими та іноземними навчальними закладами, а також інших договорів із зарубіжними партнерами, укладених і зареєстрованих згідно із законодавством України [212].

Таким чином, у широкому значенні система навчання публічних службовців охоплює їх підготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації, при цьому на кожному з названих етапів діючим зако-

нодавством, як це було зазначено нами вище, передбачено залучення іноземних фахівців.

Деталізуємо названі поняття, що у сукупності складають систему навчання публічних службовців із тим, аби скласти завершене уявлення про таку. Так, підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Спеціалізація – профільна спеціалізована підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою набуття здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, необхідні для професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування [212].

В межах кожного з етапів мають місце такі форми проведення навчальних заходів із публічними службовцями: 1) найбільш простою та поширеною формою є проведення лекцій (бесід); 2) більш складним завданням є проведення практичних занять (тренінгів) щодо окремих тем; 3) комбінацією цих форм є спеціальні практичні семінари, які поєднують як інформаційну діяльність (лекції-бесіди), так і практичну (проведення тестів на знання та вміння, розгляд кейсів (окремих випадків) тощо) [135, с. 5].

В цьому контексті слід згадати про новелу національного законодавства – Порядок організації і проведення тренінгів для державних

службовців, які займають посади державної служби категорії «А», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536, в якому визначається, що під терміном «тренінг» слід розуміти вид підвищення рівня кваліфікації державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», що проводиться з метою набуття та вдосконалення державними службовцями професійних компетентностей, необхідних для ефективного та на належному рівні виконання посадових обов'язків, управління людськими ресурсами на державній службі, адаптації кращого світового досвіду публічного управління та адміністрування, ознайомлення з новими актами законодавства, обміну професійним досвідом. При цьому, організація і проведення тренінгів здійснюється відповідно до рівня професійної компетенції державних службовців з урахуванням потреб у підвищенні кваліфікації таких державних службовців і результатів оцінювання їх службової діяльності. Тематика тренінгових програм визначається з урахуванням: 1) зобов'язань, взятих Україною відповідно до угод між Україною та Європейським Союзом; 2) документів, що визначають стратегічні завдання і пріоритети розвитку державного управління [214].

Важливим та дієвим способом підвищення професіоналізму публічного службовця слугує систематичне самостійне навчання. В цьому контексті слід зазначити, що існує низка чинників, здатних вплинути на рівень мотивації службовця займатися самоосвітою. Зокрема, це забезпечення гідного рівня оплати праці, забезпечення можливості та перспективи кар'єрного розвитку та зростання, а також забезпечення матеріально-технічних умов праці [73, с. 18].

Науковці, які зверталися до питання самоосвіти публічних службовців та освіти загалом, часто акцентують увагу на необхідності запровадження безперервного професійного навчання. Так, якщо звернутися до досвіду зарубіжних країн у цій сфері, то, наприклад, у Франції, Німеччині, Польщі, США, Канаді законодавчо визначено, що навчання державних службовців є невід'ємною скла-

довою частиною їх професійної діяльності та обов'язковою для всіх чиновників без винятку впродовж всієї кар'єри – від прийняття на службу і до відставки. На жаль, в Україні у цьому напрямі сьогодні ми можемо спостерігати суцільний формалізм, поєднаний із недостатньою врегульованістю означеної сфери відносин на законодавчому рівні.

Що ж стосується саме інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України в частині підвищення рівня обізнаності з положеннями законодавства ЄС, то така проводиться також шляхом оприлюднення відповідних нормативних положень на офіційних ресурсах суб'єктів, що так або інакше залучаються до проведення такої діяльності (зокрема Національного агентства України з питань державної служби, а також Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, відповідних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій). Також проводяться інформаційно-просвітницькі заходи співробітниками вищих навчальних закладів із відвідуванням органів публічної влади, спрямовані на роз'яснення найбільш актуальних положень чинного законодавства та законодавства ЄС, значущості і сутності проведених реформ.

Водночас слід наголосити, що незалежно від того, яка саме форма чи спосіб навчання мають місце в конкретному випадку, існують загальні проблеми, які ускладнюють процеси підготовки належного кадрового складу органів публічної влади, представники якого повинні бути здатними належним чином впоратися із сучасними викликами, пов'язаними із прискоренням трансформаційних процесів в умовах інтеграції України до ЄС. Перша і найголовніша проблема – це недостатня урегульованість на законодавчому рівні питань навчання публічних службовців та проведення інформаційно-просвітницької діяльності зокрема. В першу чергу, мова йде

про необхідність прийняття єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. На поточному етапі Національною академією про Президентів України розроблено проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [236], який проте не набув статусу чинного документа.

Не менш значущою та складною проблемою є переорієнтація вищих навчальних закладів на європейські стандарти. Вирішення цього питання потребує, в першу чергу, адаптації національного законодавства до таких, проте потреба у зміні векторів навчання та інформаційно-просвітницької діяльності, що проводиться співробітниками вищів, є більш ніж очевидною.

Як вже підкреслювалося, нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів визначається в Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки щодо державної служби та управління людськими ресурсами як одна із ключових проблем, що характерні сьогодні державній службі.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної проблеми, пропонуємо, в першу чергу, визначитися зі змістом ключових для нашого дослідження понять. Так, підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у Положенні про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564, трактується як успішне виконання особою відповідної освітньо-професійної чи освітньо-наукової програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, зокрема за спеціальністю «Публічне управління

та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [212]. До системи організацій підготовки належать: Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; заклади післядипломної освіти.

Спеціалізація – це профільна спеціалізована підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою набуття здатності виконувати окремі завдання та обов'язки, необхідні для професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування.

Підвищення кваліфікації державних службовців є безперервним процесом, що здійснюється за такими видами: 1) навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; 2) тематичні постійно діючі семінари; 3) спеціалізовані короткострокові навчальні курси; 4) тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; 5) стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також за кордоном; 6) самостійне навчання (самоосвіта); 7) щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» [212].

В контексті розгляду форм підвищення кваліфікації державних службовців не можна не згадати про новелу національного

законодавства – Порядок організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536 [214]. При цьому суттєвим моментом є те, що фінансування підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим та інших джерел [212].

В межах дослідження означеної проблематики, в першу чергу, слід зазначити, що найбільш ефективні підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців України у сфері європейської інтеграції здійснюються в межах співробітництва зі спеціалістами, які залучаються з-за кордону. Залучення іноземних фахівців в процесі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців України є не єдиним способом співробітництва із такими. Так, досягнення означених завдань можливе також за рахунок участі України в міжнародних проектах, до яких залучаються європейські експерти. В межах таких здебільшого проводиться консультування із публічними службовцями з найбільш актуальних питань реформування публічної служби в Україні. Зокрема, мова йде про програму SIGMA, а також проекти TAIEХ та Twinning.

Очевидно, що у цій царині існує ще безліч проблем, які з огляду на особливу значущість досліджуваного питання потребують першочергового вирішення.

Наприклад, І. Мельник комплексно розглянув питання модернізації професійного навчання державних службовців, а також розробив низку рекомендацій, що стосуються підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Зокрема, науковцем вказано на такі можливі способи підвищення ефективності діяльності у визначеній сфері: 1) трансформація існуючої системи професійного навчання у відповідності із вимо-

гами європейських стандартів; 2) координація спільної діяльності навчальних закладів, органів державної влади щодо формування змісту навчання державних службовців; 3) створення умов для конкуренції між суб'єктами професійного навчання, які надають освітні послуги; 4) контроль і оцінка діяльності навчальних закладів як передумова забезпечення ефективності професійного навчання; 5) створення ефективної системи інформування громадськості, органів державної влади про освітні послуги і порядок їх надання; 6) розбудова освітньої та наукової галузей «державне управління» відповідно до основних принципів єдиного європейського простору вищої освіти у напрямі фундаменталізації, індивідуалізації та безперервності професійного навчання державних службовців; 7) удосконалення підходу до розподілу державного замовлення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; 8) розвиток та урізноманітнення форм і видів підвищення кваліфікації для забезпечення безперервного професійного навчання; 9) формування системи об'єктивного оцінювання, діагностики, мотивації та професійної самореалізації кадрового потенціалу; 10) диференціація професійного навчання державних службовців залежно від потреб, виду професійної діяльності та класифікації посад [131].

Задля конкретизації показників підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців України у сфері європейської інтеграції наведемо дані по Львівській області. У Львівській області питаннями підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців опікується Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України [112]. Окрім того, Інститутом здійснюється також підготовка фахівців для органів державного управління та місцевого самоврядування, а також проводяться наукові дослідження в галузі державного управління та місцевого самоврядування, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів.

Основними завданнями інституту у сфері підвищення кваліфікації управлінців/посадовців є: 1) підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування для роботи на посадах IV – VII категорій посад та відповідного кадрового резерву; 2) підвищення кваліфікації керівників підприємств, установ і організацій, що є в державній та у інших формах власності; 3) участь у розробленні вимог до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і керівників державних підприємств, установ і організацій [112].

Навчальний процес в Інституті організовано за: регіональною програмою; обласною програмою; міською програмою; тематичними (госпрозрахунковими) короткотерміновими семінарами та тренінгами. За період функціонування навчань з підвищення кваліфікації з 1996 по 2015 рік усіма формами підвищення кваліфікації було охоплено більше ніж 35 тисяч управлінців/посадовців західного регіону України. При цьому, станом на початок 2015 року у Львівській області працювало 21102 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування V-VII категорій посад, освітні послуги з підвищення кваліфікації яких забезпечував Інститут [112].

Наведені дані вказують на відносно високий рівень забезпечення процесів підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців України. Враховуючи, що головною метою занять в системі підвищення кваліфікації державних службовців в Інституті є навчання слухачів творчого підходу до вирішення основних практичних проблем та виконання своїх професійних обов'язків на основі принципів демократичного врядування, а також оволодіння технологіями новітнього менеджменту [112], у Львівській області активно реалізуються освітянські заходи із орієнтацією на проєвропейський вектор. Позитивний досвід впровадження такої практики у сфері освіти вказує на можливість її подальшого поширення в Україні.

Підсумовуючи аналіз джерел права та наукових джерел, можна зробити наступні висновки.

Запропоновано авторське визначення публічного службовця, згідно з яким публічним службовцем визнається громадянин України, який займає політичну, адміністративну, суддівську чи іншу передбачену законодавством посаду публічної служби в державних органах чи органах місцевого самоврядування, отримує за це заробітну плату з державного чи місцевого бюджетів та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, які безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу чи органу місцевого самоврядування.

За результатами аналізу проблем правового регулювання інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України та правового забезпечення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців в умовах європейської інтеграції, були запропоновані наступні шляхи їх вирішення: а) прийняти єдині стандарти підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; б) переорієнтація вищих навчальних закладів, що готують майбутніх публічних службовців, на європейські стандарти освіти.

2.2 Правовий статус публічного службовця та його елементи

Правовий статус та його елементи досліджується в працях представників теорії права, конституційного права та адміністративного права та багатьох інших галузевих юридичних наук [43; 176, с. 36; 96, с. 100-101; 33; 78; 249].

Це обумовлено, в першу чергу тим, що характеристика суб'єкта права та учасника конкретних правовідносин не можлива без

визначення його правового положення як взагалі в національній правовій системі, так і безпосередньо в конкретних правовідносинах. Разом з тим, думки науковців стосовно визначення даної категорії юридичної науки різняться. Це стосується як самого визначення поняття «правовий статус», так і елементів структури правового статусу особи.

Почнемо наше дослідження з того, що жоден науковець не заперечує того факту, що права та обов'язки є елементами правового статусу особи, в тому числі і публічного службовця. Наприклад, Є. Кутафін підкреслює, що права і обов'язки є «головними елементами» правового статусу людини і громадянина [163, с. 93]. М.І. Матuzов називає права та обов'язки «важливим компонентом» правового статусу суб'єкта права [125, с. 189-190]. А.В. Старілов же звертає увагу на єдність цих елементів в структурі правового статусу особи [266].

Разом з тим, більшість науковців не обмежується тільки переліком прав і обов'язків при характеристиці елементів структури правового статусу. Наприклад, представник теорії права, О.Ф. Скаун, пропонує серед елементів правового статусу особи виділяти: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [255]. Категорія «свобода» виділяється серед елементів правового статусу особи, як правило, представниками теорії держави та права або конституційного права. Власне в межах цих наук категорія «свобода» набуває свого самостійного значення, в тому числі, при характеристиці елементів правового статусу. Якщо ж звернутися до спеціальної літератури представників адміністративного права, то помітимо наступну тенденцію – серед елементів правового статусу «свободи» не називаються, але про них завжди йде мова, коли розкриваються особливості змісту і реалізації суб'єктивних прав особи. Тобто поняття «права особи» поглинає своїм змістом і категорію «свободи особи», в чому не бачимо суттєвої проблеми для розвитку науки адміністративного права та адміністративного законодавства.

Наприклад, автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» (2004 р.) так визначають адміністративно-правовий статус фізичної особи: «це комплекс прав і обов'язків фізичної особи, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями» [4, с. 198]. Разом з тим, при характеристиці прав особи в підручнику також розкривався зміст і значення особистих та політичних свобод громадян [4, с. 199]. Правосуб'єктність же, яку О.Ф. Скакун теж виділяє серед елементів правового статусу особи, вважаємо передумовою набуття правового статусу. Наприклад, публічний службовець може бути відповідачем по справі у адміністративному судочинстві. Що б набути статусу відповідача по справі, публічний службовець повинен відповідати вимогам адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. Скажімо простіше – «немає правосуб'єктності – немає і правового статусу». Тому із перелічених О.Ф. Скакун елементів правового статусу особи можемо погодитись виключно з трьома елементами – права, обов'язки та відповідальність. Подібну думку висловлює в своїх працях і М. М. Рассолов, який до елементів правового статусу відносить права і свободи, обов'язки та відповідальність особистості [276].

Наприклад, вже згадуваний нами Є. Кутафін окрім прав та обов'язків до структури правового статусу людини і громадянина відносить також громадянство, принципи, гарантії прав і свобод [163, с. 93].

По-перше, громадянство має два виміри визначення: 1) воно характеризує статус фізичної особи, яка має стійкий правовий зв'язок з конкретною державою (громадянин України, громадянин США, громадянин Канади, тощо); 2) є передумовою набуття інших правових статусів. Тобто кандидат на посаду публічної служби вже повинен відповідати цій вимозі – мати громадянство України. Особа навіть не буде допущена до конкурсу на посаду, якщо не буде відповідати цій вимозі. Отже громадянство не є елементом структури правового статусу.

По-друге, Є. Кутафін до елементів структури правового статусу особи відніс принципи та гарантії реалізації прав і обов'язків особи. Одразу зазначимо, що не існує принципів реалізації прав особи. Є принципи права, які окрім всього забезпечують реалізацію прав і обов'язків особи. Є принципи діяльності органів публічної влади, реалізація яких сприяє в тому числі і реалізації прав і обов'язків особи. Є принципи судочинства, реалізація яких теж може сприяти реалізації прав і обов'язків особи. Термін же «принципи реалізації прав особи» є штучним утворенням, яке не відповідає ні положенням національного законодавства, ні досягненням юридичної науки. До того ж принципи є різновидом правових гарантій, тому незрозумілим залишається критерій розподілу «принципів» та «гарантій». Власне термін «гарантії» є неосяжним і може охоплювати собою все що завгодно – і ефективну систему органів адміністративної юрисдикції, і процедуру оскарження дій суб'єктів владних повноважень, і процедуру відновлення порушеного права, тощо. Переконані в тому, що правові гарантії, які додатково передбачаються національним законодавством для забезпечення реалізації правового статусу особи, є окремою автономною системою (тобто відділеною від правового статусу особи), яка спрямована не тільки на забезпечення реалізації прав та обов'язків особи, а й на забезпечення узгодженості між різними елементами національної системи права, на реалізацію норм права та на забезпечення правозастосовної діяльності.

Таким чином, із усіх елементів структури правового статусу особи, які запропонував Є. Кутафін, погоджуємося лише з трьома елементами – права, обов'язки та відповідальність.

Не можемо погодитись і з авторською позицією, що пропонується авторами підручника з теорії держави та права. Зокрема, вчений пропонує виділяти наступні складові правового статусу державного службовця: 1) засоби стимулювання і відповідальності; 2) способи заміщення державних посад; 3) проходження державної

служби (наприклад, атестація, підвищення по службі, присвоєння рангу та ін.); 4) вимоги, що висуваються до державних службовців; 5) нормування і організацію праці; 6) права і обов'язки, обмеження і заборони за посадою [275, с. 503]. Скоріш за все мова йде про інститути службового права, адже, наприклад, «нормування і організацію праці» чи «способи заміщення державних посад» можна розглядати як певні сукупності правових норм, які регламентують певну сферу публічно-службових відносин. Яку б наукову концепцію ми не взяли – не вийде розглядати їх як елементи правового статусу публічного службовця.

Також Ю.М. Старілов стверджує, що правовий статус державного службовця можна розглядати у структурному та функціонально-статусному аспектах [266, с. 146]. В даному випадку вчений звертає увагу на специфічне правове положення публічного службовця, який, в одних випадках є учасником внутрішньо-організаційних відносин (публічно-службові відносини), а в інших – учасником зовнішніх організуючих відносин (тобто як суб'єкт владних повноважень, який реалізує завдання державного органу чи органу місцевого самоврядування). На жаль, вчений ототожнює поняття «правовий статус» та «правове положення», а тому вважає, що правовий статус може змінюватись в залежності від сфери правовідносин, в яких особа приймає участь.

Достатньо розгалужену систему елементів структури правового статусу державного службовця пропонують Б.М. Габрічідзе і О.Г. Чернявський. Вчені виділяють наступні елементи: 1) права державного службовця; 2) обов'язки державного службовця; 3) обмеження, пов'язані з державною службою; 4) заохочення державного службовця; 5) відомості про доходи державного службовця і майно, яке належить йому на праві власності; 6) правовий стан державного службовця при ліквідації і реорганізації державного органу; 7) гарантії державного службовця; 8) грошове утримання державного службовця; 9) пенсійне забезпечення державного службовця

і членів його сім'ї; 10) відпустка державного службовця; 11) стаж державної служби державного службовця [41].

По-перше, виникає питання – «навіщо так ускладнювати структур правового статусу публічного службовця?». При такому підході взагалі втрачається сенс правового поняття «правовий статус публічного службовця», адже тут перераховуються майже всі можливі сфери правовідносин, учасником яких потенційно може бути публічний службовець. При цьому, сама участь публічного службовця у пенсійних відносинах, відносинах щодо відпочинку чи під час стажування все рівно буде характеризуватись через певний набір прав, обов'язків та відповідальності публічного службовця.

Цікавими є і методологічні підстави дослідження даної правової категорії, адже дуже часто науковці перераховують різні точки зору, наприклад, стосовно елементів структури правового статусу, і роблять на підставі цього лише висновок про те, що дане правове явище є багатограним. Яскравим прикладом використання такого підходу є праця М.І. Цуркан, яка у підрозділі монографії «Публічний службовець: поняття, види, особливості правового статусу» називає безліч авторських позицій окремих науковців, які досліджували не тільки правовий статус публічного службовця, а й взагалі правовий статус особи як суб'єкта права України. При цьому її висновки звучать лаконічно:

- «таким чином, аналізуючи наявні точки зору, можна зазначити, що поняття «правовий статус публічного службовця» є багатограним та різноаспектним явищем» [299, с. 51];

- «вважаємо, що правовий статус публічного службовця слід розглядати як в широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця становить систему

обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою» [299, с. 51].

Такий методологічний підхід дослідження структури правового статусу публічного службовця має як свої переваги, так і недоліки. До переваг відносяться наступні:

- полегшує для інших дослідників пошук оригінальних і незвичних для доктрини адміністративного права думок та дефініцій;
- дає загальне уявлення про стан досліджень в юридичній науці якогось конкретного правового явища;
- дозволяє молодому науковцю уникнути дискусії з авторитетними вченими та приєднатись до їх визначень, класифікацій та інших пропозицій.

Разом з тим, даний методологічний підхід дослідження структури правового статусу публічного службовця має і недоліки:

- критичний аналіз думок інших науковців підміняється перерахуванням їх визначень з відповідними посиланнями;
- не простежується рух наукової думки дослідження в межах наукової роботи, адже після перерахування думок інших науковців, пропонується висновок, який не завжди логічно витікає із загального змісту роботи.

Використовуючи подібний методологічний прийом, розмірковують про елементи правового статусу М.Т. Гаврильців та Г.Ю. Лук'янова: 1) спочатку цитується думка авторів колективної монографії «Публічна служба: системна парадигма» [242, с. 70]; 2) а в кінці наукової статті без будь-якого попереднього аналізу пропонується висновок, що «базовими характеристиками правового статусу публічного службовця слід визнати такі структурні елементи: права публічного службовця; обов'язки публічного службовця; обмеження, що стосуються окремих видів діяльності; гарантії, здійснення повноважень; соціально-матеріальне забезпечення; відповідальність публічного службовця» [43, с. 8].

Є і інші методологічні підходи дослідження структури правового статусу, які менше зосереджені на кількості опрацьованих наукових джерел і більше звертають увагу на критику інших думок та аргументацію власної думки. Прикладом, використання такого підходу є авторський колектив підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) [66, с. 207-211].

По-перше, автори підручника акцентують увагу на тому, що об'єм прав та обов'язків публічних службовців, а також порядок проходження публічної служби завжди залежать від посади, яку займає ця особа. Власне посада публічної служби визначає права, обов'язки, підстави та об'єм прав публічного службовця. [66, с. 207]. На цій підставі робиться висновок, що структурний склад правового статусу публічного службовця складається із трьох елементів: 1) права; 2) обов'язки; 3) відповідальність. З цим висновком повністю погоджуємось, адже він повністю відповідає тим думкам та аргументації, що були і будуть нами висловлюватись в межах науково-дослідної роботи.

По-друге, автори підручника наводять аргументи стосовно доречності виділення відповідальності серед елементів правового статусу публічного службовця [66, с. 210-211], на що буде звернута увага пізніше.

Отже повертаючись до монографії М.І. Цуркан та її думок щодо правового статусу публічного службовця хочемо зазначити наступне.

По-перше, «правовий статус публічного службовця» не є багатограним та різноаспектним явищем. Юридична відповідальність публічних службовців як категорія юридичної науки дійсно є багатограним та різноаспектним явищем. Це проявляється в тому, що юридичну відповідальність публічних службовців можна розглядати і як правовий інститут адміністративного права, і як вид державного примусу, і як елемент правового статусу публічного службовця, тощо. На відміну від цього, правовий статус публіч-

ного службовця завжди пов'язаний з певним набором можливої чи належної поведінки особи, а тому не є багатограним та різноаспектним явищем.

По-друге, не бачимо практичного сенсу у поділі правового статусу публічного службовця на два види – у широкому та у вузькому розумінні. Крім можливості розбудови зайвих теоретичних конструкцій даний поділ правового статусу публічного службовця не має сфери практичного використання. Наприклад, якщо ми визнаємо етико-правові вимоги чи соціальний захист елементами правового статусу публічного службовця, то навіщо тоді виділяти вузьке значення правового статусу публічного службовця? До того ж є прибічниками розмежування між собою двох понять «правовий статус» та «правове положення». «Правовий статус» є сталим поняттям, яке визначає максимально можливий правовий потенціал «особи» у загальній системі національних правовідносин, тоді як «правове положення» визначає набір прав та обов'язків особи у конкретних відносинах. Наприклад, коли мова йде про правовий статус публічного службовця, то ми враховуємо всі можливі ситуації, в яких він міг би потенційно бути учасником правовідносин, коли ж мова йде про правове положення публічного службовця, то ми повинні уточнювати сферу правовідносин, учасником яких він є, і власне через цю призму визначати об'єм його права та обов'язків. Тому правове положення публічного службовця завжди знаходиться у стані динаміки, адже змінюється в залежності від обставин, тоді як правовий статус публічного службовця – це статичне явище, яке може змінитись лише у одному випадку – внесення змін у нормативно-правовий акт, що регламентує права та обов'язки публічного службовця.

Отже з більшістю висновків М.І. Цуркан щодо правового статусу публічного службовця ми не погоджуємось. Разом з тим, підтримуємо її думку стосовно того, що серед елементів правового статусу публічного службовця слід виділяти такий елемент як юридична відповідальність [66, с. 51].

Стосовно ж думок К.О. Ващенко, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янової та С.М. Серьогіна [242, с. 70; 43, с. 8], які вже наводились вище, хочемо зазначити наступне.

По-перше, науковці використовують наступну логіку – *«встановлення обов'язків службовця робить необхідним закріплення його прав, а наявність обов'язків і прав породжує різні обмеження діяльності, а також необхідність встановлення гарантій та відповідальності»* [43, с. 5]. Одразу ж зазначимо, що ця логіка «алогічна», адже на кожному із виділених етапів виникають питання, на які відповідь не дається – «чому встановлення обов'язків службовця повинно тягнути за собою і закріплення за ним прав?», «чому наявність прав та обов'язків повинна неминуче супроводжуватись обмеженнями?», «чому наявність прав та обов'язків повинна неминуче супроводжуватись встановленням гарантій їх реалізації?». На жаль, подібні пояснення та аргументація позбавлені наукового обґрунтування і обумовлені, в першу, чергу, бажанням науковця прилаштувати свої узагальнення до думок інших науковців.

По-друге, К.О. Ващенко, М.Т. Гаврильців, Г.Ю. Лук'янова та С.М. Серьогін пропонують серед елементів правового статусу виділяти: а) права публічного службовця; б) обов'язки публічного службовця; в) обмеження, що стосуються окремих видів діяльності; г) гарантії, здійснення повноважень; ґ) соціально-матеріальне забезпечення; д) відповідальність публічного службовця [242, с. 70; 43, с. 8]. Правовий статус публічного службовця, як вже зазначалося, є сталою (незмінною) правовою категорією, яка характеризує його правовий потенціал у будь-яких правовідносинах. Тобто мова йде не тільки про службові права та обов'язки особи, а й інші права та обов'язки, що реалізуються, наприклад, у етико-правовій сфері, у сфері соціально-матеріального забезпечення, тощо. Тому не бачимо сенсу говорити про окрему групу таких елементів правового статусу публічного службовця, як «етико-правові вимоги», «соціальний захист» чи «соціально-матеріальне забезпечення». Все

це не елементи правового статусу публічного службовця, а лише сфери реалізації його суб'єктивних прав та обов'язків. Те ж саме стосується і обмежень як елементу правового статусу публічних службовців. Зазначені обмеження є лише різновидами обов'язків публічних службовців, які вони повинні виконувати.

Отже звернемося до тих наукових праць, в яких обґрунтовується доцільність виділення в структурі елементів правового статусу публічного службовця юридичної відповідальності.

Наприклад, М. Карпа у своїй публікації, яка присвячена основним аспектам статусу службовця у сфері державної служби [82], пропонує серед інших елементів правового статусу виділяти також юридичну відповідальність. Одразу зазначимо, що не погоджуємось з переліком елементів правового статусу державного службовця, що пропонує М. Карпа. Пропонується наступна аргументація:

1) *«за порушення визначених нормативно-правовими актами норм державні службовці несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність»* [82]. Далі М. Карпа перераховує нормативно-правові акти, які передбачають сьогодні всі ці види юридичної відповідальності. Той факт, що чинне законодавство передбачає види та механізми притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності, не є аргументом, який підтверджує необхідність включення відповідальності до структури правового статусу;

2) *«важливою складовою у визначенні статусу державних службовців є соціальна відповідальність, адже все частіше питання етичної поведінки, довіри до діяльності державних службовців та органів влади, формування та підтримки іміджу, розвиток особистих якостей державного службовця знаходить своє місце у визначенні статусу осіб, що перебувають на державній службі»* [82]. Отже вчена доводить виділення в структурі правового статусу не просто юридичної відповідальності, а відповідальності у широкому сенсі, до якої відносяться всі

види соціальної відповідальності, серед яких виділяється і юридична відповідальність. Не слід плутати «імідж» та «правовий статус», адже перший є поза правовим утворенням, яке як виключення із загального правила іноді використовується в правовій сфері, а другий – є поняттям, яке виникло і розвивалося завжди в правовій площині і без неї не може взагалі існувати. Намагання ж неправих категорій використовувати при характеристиці та аналізі правових категорій, на нашу думку, призведе до втрати останніми свого «суто правового» змісту. Етична ж поведінка публічних службовців сьогодні регламентується нормами права, тому порушення таких етичних норм не можна розглядати тільки з позицій «аморальні» чи «неетичні». Вони є протиправними діями, за вчинення яких передбачається, в основному, дисциплінарна відповідальність.

І.В. Мегедин та В.В. Ковалик пропонують наступну аргументацію щодо необхідності виділення в структурі правового статусу державного службовця юридичної відповідальності: *«Особливе місце у стимулюванні в державній службі посідають міри правової відповідальності»* [129, с. 160]. Виходить, що юридична відповідальність спрямована, в першу чергу, на стимулювання публічних службовців до виконання обов'язків та належної реалізації ними своїх прав. Свою думку науковці, нажаль, далі не розвивають.

Авторський колектив підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) запропонував наступну аргументацію: «Розкриття статусу публічного службовця без характеристики його відповідальності було б невинуватим, адже набуваючи статусу публічного службовця, особа бере на себе зобов'язання відповідати перед суспільством, конкретно людиною за здійснення нею повноважень, ухвалені адміністративні акти чи бездіяльність» [66, с. 210]. З цим твердженням повністю погоджуємось, адже одним із обов'язків публічних службовців є і обов'язок нести відповідальність за вчинені протиправні дії. Разом з тим, багатоаспектність поняття «відповідальність» та «юридична

відповідальність» обумовлює необхідність виділення її в окремий елемент структури правового статусу публічного службовця.

До того ж розвиток інституту юридичної відповідальності публічних службовців відображає як загальні закономірності розвитку правового статусу особи, так і особливості еволюції його елементів. Водночас юридична відповідальність публічних службовців виступає гарантією належної реалізації повноважень публічними службовцями в різних сферах суспільних відносин. На підставі цього, можна зробити висновок, що юридична відповідальність є невід'ємним елементом структури правового статусу публічного службовця (до якого також відносяться права та обов'язки публічних службовців), а тому може досліджуватись не тільки як інститут службового права чи як вид державного примусу, а й як елемент правового статусу публічного службовця.

2.3 Юридична відповідальність як категорія юридичної науки України та інститут публічної служби країн ЄС

Питанню юридичної відповідальності та безпосередньо питанням юридичної відповідальності публічних службовців приділено достатньо уваги у вітчизняній правовій доктрині. Зокрема, означена проблематика виступає предметом дослідження у працях таких науковців, як К.В. Басін, Є. Білозьоров, О.М. Біляк, Ю.В. Делія, Т.М. Заворотченко, Д.С. Комарницький, О.Л. Львова, А. Машков, Н.М. Оніщенко, В.Г. Фатхутдінов та інших [16; 23; 24; 47; 64; 92; 113; 128; 160; 289].

Разом з тим, хочемо звернути увагу на ті праці, які дозволяють: по-перше, здійснити аналіз поняття «юридична відповідальність» як категорії юридичної науки;

по-друге, охарактеризувати юридичну відповідальність публічних службовців як інститут адміністративного, службового права та частини європейського адміністративного простору.

Найбільше визначень юридичної відповідальності пропонують представники теорії держави та права. Наприклад, В.В. Середюк, досліджуючи особливості юридичної відповідальності в Україні та Польщі, пропонує низку висновків, що є актуальними і цікавими для розкриття проблематики нашої науково-дослідної роботи [254].

По-перше, вчена зазначає, що визначення поняття «юридична відповідальність» належить до проблем теорії права, які завжди породжували в науці багато дискусій та гострих суперечок, адже і сьогодні єдиного, повного та точного визначення поняття юридичної відповідальності немає. При цьому автор підкреслює, що подібна ситуація існує і в польській юридичній науці [254, с. 53]. Дійсно, спеціальна література переповнена різноманітними концепціями юридичної відповідальності, що суттєво ускладнює розуміння цього поняття як на загальному рівні юридичної науки, так і на рівні окремих галузевих юридичних наук [106, с. 15-65].

По-друге, В.В. Середюк називає п'ять факторів, які негативно позначаються дослідженні юридичної відповідальності:

1) не існує легального визначення поняття «юридична відповідальність» чи навіть визначення будь-якого з галузевих видів відповідальності [254, с. 53]. Мова йде про законодавче визначення поняття «юридична відповідальність». Але вважаємо, що таке визначення в національному законодавстві і не потрібне. Юридична відповідальність, хоча і сприймається та відчувається реально багатьма правопорушниками, все ж таки є результатом теоретичного абстрагування. Це значить, що воно (поняття) ніколи не буде мати чітких та незмінних контурів, за наявності яких можна було б її відділяти від інших схожих правових явищ, наприклад, правових санкцій чи заходів примусу;

2) поняття відповідальності характеризується полісемантичністю (багатозначністю) з точки зору етимологічного чи мовного

аналізу поняття [254, с. 53]. Наприклад, розповсюджений у побуті вислів – «я випадково – я не винен» – яскраво демонструє багатозначність цього поняття у суспільстві;

3) будь-яке правове явище може розглядатися у межах різних підходів до розуміння права, відповідно до кожного з них юридична відповідальність також набуває відмінного тлумачення та визначення [254, с. 53-54]. З цим твердженням теж погоджуємось, адже якщо юридичну відповідальність розглядати як сукупність правових норм, що регулюють певну сферу суспільних відносин, то доті юридичну відповідальність можна характеризувати як правовий інститут, наприклад, службового права. Якщо юридичну відповідальність характеризувати як обов'язок особи понести певні негативні наслідки за вчинене правопорушення, то тоді юридичну відповідальність можна характеризувати як один із елементів правового статусу особи;

4) юридична відповідальність нерозривно пов'язана з моральною, політичною, релігійною та іншими видами відповідальності, всі вони впливають одна на одну, суттєво збагачують і доповнюють зміст одна одної [254, с. 53-54]. Наприклад, коли ми говоримо про політичну відповідальність публічних службовців, то як раз і маємо на увазі не юридичну відповідальність, а один із видів соціальної відповідальності. При цьому, певні види соціальної відповідальності можуть перемижатись одна з одною та доповнювати одна одну. Власне тому іноді важко розмежувати між собою дисциплінарну відповідальність публічного службовця за порушення етичних норм та безпосередньо моральну відповідальність посадовця;

5) в правничій літературі галузеві види юридичної відповідальності можуть суттєво відрізнитися один від одного, що ставить під сумнів можливість об'єднання їх рис в межах одного родового поняття. Це в більшій мірі стосується цивільно-правової відповідальності, яка довгий час розвивалась своїм шляхом, ігноруючи

напрацювання представників кримінального, трудового та адміністративного права, а разом з цим, і представників теорії держави та права.

Отже всі проблеми визначення юридичної відповідальності в повній мірі можна адресувати і до визначення юридичної відповідальності публічних службовців.

В першу чергу, юридична відповідальність є лише одним із видів соціальної відповідальності. Наприклад, це питання розкриває А.В. Поляков [179]. Вчений зазначає, що соціальна відповідальність характеризується зовнішньою негативною реакцією з боку суспільства на дії суб'єкта, які порушують встановлені соціальні норми та розривають соціальну комунікацію. Така відповідальність є легітимною (виправданою) соціальною відповіддю на неприпустиму поведінку порушника, наприклад, шляхом морального тиску на нього. Серед видів соціальної відповідальності А.В. Поляков виділяє: 1) неправову (моральну, політичну, корпоративну та ін.); 2) юридичну відповідальність [179, с. 811-812].

Наприклад, моральна відповідальність настає при порушенні певних зовнішніх правил: традицій, звичаїв, правил пристойності, тощо. Моральна відповідальність набуває свого прояву в громадському обуренні, громадському презирстві, соціальному відчуженні від суб'єкта, який порушив чи порушує соціальну норму. І то, мова йде про можливу реакції суспільства або його частини на поведінку суб'єкта, який грубо порушив соціальну норму. Специфіка моральної відповідальності полягає в тому, що відповідь суспільства на дії порушника покликана вплинути на поведінку суб'єкта через його самовизначення, а не через примус вповноваженого на те суб'єкта. Політична відповідальність настає при порушенні норм, дотримання яких покладається суспільством на публічного політика. Така відповідальність набуває свого прояву в демонстрації недовіри, в непереобрані такого політика на новий термін (в разі заняття виборної посади), тощо. Корпоративна ж неправова відповідальність настає при порушенні корпоративних правил, які

встановлені та є обов'язковими в будь-якої соціальної структурі. Ці корпоративні правила позбавлені правового значення. Така відповідальність набуває свого прояву в осудженні чи засудженні з боку членів корпорації дій особи, яка порушила корпоративні правила (наприклад, засудження за відмову брати участь в традиційних корпоративних застіллях) [179, с. 812-813].

Тобто всі види соціальної відповідальності, за винятком юридичної, носять пасивний характер, оскільки негативна реакція з боку суспільства в цих випадках не передбачає примусового впливу на порушника соціальних норм. Тому негативна реакція суспільства не заснована на праві вимагати відповідної поведінки від порушника, а буде полягати лише в прагненні виразити до нього своє негативне ставлення, відмовити порушникові в спілкуванні, демонстративно дистанціюватися від нього і ін.

Відносно змісту поняття юридичної відповідальності державних службовців зазначимо, що за своєю суттю вона не відрізняється від відповідальності інших суб'єктів, їй властиві всі цілі, функції і принципи юридичної відповідальності як такої. Наведене положення дозволяє стверджувати, що юридичній відповідальності публічних службовців властиві як загальні ознаки юридичної відповідальності, так і специфічні риси.

Разом з тим, визначення поняття юридична відповідальність та виділення її основних ознак не є простим питанням в науковій літературі. Зокрема, О.А. Падалка вважає, що до загальних ознак, які притаманні юридичній відповідальності публічним службовцям слід віднести наступні: 1) настає лише за ті діяння, які передбачені нормами чинного законодавства; 2) накладається тільки за скоєні протиправні вчинки або протизаконні дії; 3) накладається компетентними державними органами в ході визначеної законом процедури; 4) виражається в настанні для правопорушника відповідних негативних наслідків, вид і міра яких визначаються законом; 5) виконання правопорушником обов'язків, які покладаються на

нього у зв'язку з притягненням до юридичної відповідальності, забезпечується силою державного впливу аж до примусу [165, с. 82].

Разом з тим, вище перелічені ознаки, на нашу думку, однобічно характеризують юридичну відповідальність. Справа в тому, що О.А. Падалка є яскравим представником концепції, яка визначає юридичну відповідальність виключно як ретроспективну, тобто як відповідальність, яка настає вчинення правопорушення. Якщо ж звернутися до більш виважених підходів, наприклад, до праць Д.А. Липинського, то помітимо, що у його визначенні ознаки юридичної відповідальності набувають іншого значення. Наприклад, Д.А. Липинський зазначає, що юридична відповідальність має низку специфічних ознак, які її відділяють від інших видів соціальної відповідальності: 1) ґрунтується на правових нормах, формально визначена та характеризується чіткістю, деталізацією і загальнообов'язковістю; 2) гарантується державою; 3) забезпечується державним примусом або державним переконанням; 4) своїми наслідками має державне схвалення, заохочення, осуд чи покарання; 5) здійснюється в процесуальній формі; 6) являє собою єдине ціле, але поділяється в залежності від особливостей реалізації на позитивну та ретроспективну [106, с. 14-15]. Погоджуючись з цими науковими підходами до визначення ознак юридичної відповідальності, хочемо зазначити, що окремі із них потребують свого уточнення. Зокрема, така ознака як *«здійснюється в процесуальній формі»* характеризує лише два види юридичної відповідальності – кримінальну та цивільно-правову, тоді як дисциплінарна та адміністративна відповідальності сьогодні реалізуються у процедурній формі. Тому вважаємо, що цю ознаку юридичної відповідальності коректніше визначати так *«здійснюється в процедурній (наприклад, адміністративна, дисциплінарна відповідальність) чи процесуальній формах (зокрема, цивільно-правова, кримінальна відповідальність)»*. Також потребує більш прискіпливої уваги і особливості реалізації юридичної відповідальності, адже якщо

реалізація юридичної відповідальності буде відбуватись шляхом дотримання передбачених нормами матеріального права заборон, то мова буде йти про, так звану, позитивну відповідальність. Якщо ж реалізація юридичної відповідальності буде відбуватись шляхом застосування до порушника заходів державного примусу, то мова буде йти про ретроспективну відповідальність, яка більш зрозуміла для представників, наприклад, адміністративно-деліктного права.

У зв'язку з цим, можна говорити про позитивну та ретроспективну відповідальність публічних службовців.

Позитивна юридична відповідальність публічних службовців – це дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням. Ретроспективна ж юридична відповідальність публічних службовців – це застосування вповноваженими суб'єктами до публічного службовця, який порушив встановлені чинним законодавством заборони та обмеження, заходів державного примусу, яке супроводжується накладенням на публічного службовця санкцій дисциплінарного, адміністративного, кримінального чи цивільно-правового характеру.

Отже сутність юридичної відповідальності публічного службовця полягає у наявності в нього встановленого нормами права юридичного обов'язку дотримуватися і виконувати покладені посадові обов'язки, які реалізуються в правомірній поведінці. У разі вчинення державним службовцем правопорушення настає юридичний обов'язок зазнати засудження і засновані на ньому види обмежень. Основною ж метою юридичної відповідальності публічних службовців є не покарання винного і відновлення порушеного права, а спонукання кожного публічного службовця до правомірної поведінки і, в кінцевому результаті, сприяння формуванню правової культури публічних службовців та всього суспільства. Головну роль в цьому відіграє «вироблення» у

публічного службовця усвідомленої потреби в правомірному виконанні покладених на нього посадових обов'язків, що базується на усвідомленні свого громадянського обов'язку та внутрішньому спонуканні [119, с. 259].

Якщо ж говорити про юридичну відповідальність як про правовий інститут службового права, то відверто зазначимо, що він розкривається і в науковій літературі, і в чинному законодавстві виключно з позицій ретроспективної юридичної відповідальності. Обумовлено це тим, що позитивна юридична відповідальність, по-перше, розкривається через велику кількість суперечливих концепцій, по-друге, складна для сприйняття і чіткої фіксації у нормах чинного законодавства. Наприклад, В.В. Середюк негативно ставиться до позитивної відповідальності та зазначає стосовно цього: *«Теоретичною основою існування ідеї «позитивної юридичної відповідальності» стали неоднакові підходи науковців до розуміння державного примусу та намагання визначити відповідальність через філософський, а не правовий зміст цієї категорії. Виникнення позитивного підходу до визначення юридичної відповідальності призвело до двоаспектного її розуміння»* [254, с. 66]. Не можемо з цим погодитись, адже питання дотримання особою передбачених державою заборон є суто правовим, а не філософським питанням.

Інші науковці підтримують підхід виділення юридичної відповідальності в двох аспектах – позитивному і ретроспективному. Наприклад, О.М. Болсунова зазначає: *«На нашу думку, позитивна та негативна (ретроспективна) юридична відповідальність за своєю сутністю визначає характер поведінки суб'єктів в контексті її правомірності та можливості переживання негативних наслідків, все це пов'язано із загальними засадами юридичної процедури як порядку реалізації прав та здійснення обов'язків. Тому і правові процедури цих видів юридичної відповідальності матимуть спільну природу як різновиду юридично значимої діяльності»* [27, с. 126].

При характеристиці видів юридичної відповідальності ми ще повернемося до розгляду цього питання та спробуємо показати позитивні наслідки розгляду «позитивної юридичної відповідальності публічних службовців». Повертаючись до інституту юридичної відповідальності публічних службовців з огляду на стан чинного законодавства, можна стверджувати, що він пронизаний концепцією ретроспективної відповідальності, а тому 4, 5 і 6 розділи нашої науково-дослідної роботи будуть присвячені власне характеристиці ретроспективної юридичної відповідальності публічних службовців.

Таким чином, відмінною ознакою юридичної відповідальності публічних службовців як інституту адміністративного чи службового права є наявність специфічних підстав настання відповідальності та система застосування юридичної відповідальності. Це підтверджується сукупністю факторів:

- 1) по-перше, норми права, які закріплюють юридичну відповідальність містяться в різних галузях права, зокрема таких: кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному праві;
- 2) по-друге, зазначений інститут характеризується єдиним предметом правового регулювання.

Саме з цих позицій характеризують інститут юридичної відповідальності публічних службовців, наприклад, О. Петришин та В.М. Манохін. Зокрема, О. Петришин підкреслює, що особливості інституту юридичної відповідальності державних службовців полягають у наступному: 1) більш широке коло підстав відповідальності; 2) наявність таких підстав, які мають місце тільки у разі притягнення до відповідальності державних службовців; 3) підвищений рівень відповідальності визначеної категорії осіб порівняно із тими її видами, які поширюються також на громадян; 4) наявність складів протиправних діянь, які безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями [169, с. 25].

У свою чергу, В.М. Манохін виокремлює наступні особливості юридичної відповідальності публічних службовців як інституту

службового права: а) підвищена відповідальність державного службовця, оскільки негативні наслідки посадового правопорушення позначаються на правовому статусі винної особи в тому числі за межами посади; б) спеціальні заходи відповідальності (стягнення) за службові правопорушення; в) притягнення державного службовця до відповідальності за правопорушення не виключає того, що те саме діяння може бути кваліфіковано як інший вид правопорушення, яке потягне за собою юридичну відповідальність відповідного виду [118, с. 73].

Виходячи з контексту теми нашого дослідження, важливо також розглянути та охарактеризувати інститут юридичної відповідальності публічних службовців як частини європейського адміністративного простору.

Перш, ніж перейти до безпосереднього вирішення заявленого наукового завдання, вважаємо за доцільне розпочати з розкриття змісту ключових понять.

Поняття «Європейський адміністративний простір» є найбільш поширеним із синонімічного ряду, який утворюють також такі поняття: «європейське адміністративне поле», «європейське управлінське поле», «європейський управлінський простір», «європейська адміністративна площина». Комплексний аналіз поняття «європейський правовий простір» проведено О. Прилипчук. Вчена зазначає, що виникненню концепції Європейського адміністративного простору сприяло проведення численних наукових досліджень поняття та природи європейського правового простору. Рушійною силою створення Європейського адміністративного простору стала велика кількість чинників, серед яких: нормотворча діяльність ЄС, діяльність Суду ЄС і формулювання ним принципів права ЄС та європейського адміністративного права; свідомий пошук новітніх, ефективніших форм управління та врядування в ході поглиблення європейської інтеграції та розширення ЄС. У свою чергу, джерелами формування Європейського адміністративного простору є: *acquis*

communautaire, інструменти міжнародного права, рішення Суду ЄС, колективний досвід управління і врядування, нагромаджений ЄС та світовою спільнотою, а також дискурс (фаховий, науковий, публічний), що постійно супроводжує становлення й розвиток європейського врядування та Європейського адміністративного простору як його важливого компонента [185, с. 47-48].

О. Оржель пропонує Європейський адміністративний простір уявляти як мережу вертикально та горизонтально інтегрованих владних структур, яким притаманна територіальна близькість та функціональна схожість. Європейський адміністративний простір характеризується багаторівневістю (складається з наднаціонального, національного, регіонального, місцевого та особистісного рівнів); неоднорідністю (гетерогенністю) структур, що його утворюють (законодавча, виконавча, судова гілки влади, державні органи та органи місцевого самоврядування, структури державного і приватного секторів, громадянського суспільства та ЗМІ («четверта влада»)); поліцентричністю, оскільки в ЄС постійно існує кілька центрів законодавчої ініціативи та ініціативи вироблення політики (Європейська Рада, Європейська комісія, Рада ЄС, держава-член під час головування) [161, с. 66].

Таким чином, Європейський адміністративний простір – це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані, в ім'я однакової забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг [52, с. 92].

Відповідно, якщо керуватися наведеними вище положеннями, що дозволяють трактувати поняття Європейського адміністративного простору у визначений спосіб, державна служба є одним з його рівнів, функціональним проявом, тим аспектом Європейського адміністративного простору, що відображає динаміку правовідносин, які виникають в його межах.

Така точка зору щодо співвідношення вказаних понять повністю відповідає законодавчо закріпленому визначенню публічної служби в національному законодавстві.

Таким чином, на основі проведеного вище аналізу ключових понять можна стверджувати, що юридична відповідальність державних службовців є однією з основних характеристик публічної служби, тоді як остання виступає складовою Європейського адміністративного простору. Відповідно, вдосконалення правового механізму відповідальності державних службовців сприятиме інтеграції України до Європейського адміністративного простору.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що позитивна юридична відповідальність публічних службовців – це дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням. Ретроспективна юридична відповідальність публічних службовців – це застосування вповноваженими суб'єктами до публічного службовця, який порушив встановлені чинним законодавством заборони та обмеження, заходів державного примусу, яке супроводжується накладенням на публічного службовця санкцій дисциплінарного, адміністративного, кримінального чи цивільно-правового характеру. В межах адміністративного права юридична відповідальність публічних службовців передбачається у вигляді дисциплінарної та адміністративної відповідальності, тоді як інститут юридичної відповідальності публічних службовців, маючи міжгалузевий характер, передбачає особливості дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності.

2.4 Принципи юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС

Якщо Україна вступить до Європейського Союзу, обов'язково постане необхідність повсюдного приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства європейської спільноти. У зв'язку з цим, неадаптоване законодавство може зазнати значних змін, що загрожує розбалансуванням відповідних частин вітчизняної правової системи (в межах нашого дослідження – це службове право та його інститут «юридична відповідальність публічних службовців»).

Для запобігання зазначеній ситуації, реформування публічної служби в цілому та інституту юридичної відповідальності публічних службовців зокрема, потребує завчасного врахування досвіду європейських країн із тим, щоб впроваджувати стандарти поступово, не порушуючи функціональність системи в цілому.

На наше переконання, метою реформування інституту юридичної відповідальності публічних службовців (цивільно-правової, кримінальної, адміністративної і дисциплінарної) має бути втілення кількох зрозумілих, дієвих і узгоджених принципів.

Отже, метою цього підрозділу роботи є аналіз досвіду України та країн ЄС щодо регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в частині вихідних засад, із яких європейське товариство виходить при виробленні конкретних правових положень та відображення системи таких засад.

Для досягнення поставленої мети, необхідно вирішити наступні завдання:

- 1) визначитись з системою принципів юридичної відповідальності публічних службовців, що діють в Україні;
- 2) встановити принципи юридичної відповідальності публічних службовців, які діють в країнах ЄС і є спільними для них;

3) здійснити порівняльну характеристику вище зазначених принципів з огляду на перспективи вдосконалення національного законодавства в цій частині.

Дослідження принципів юридичної відповідальності та принципи юридичної відповідальності публічних службовців здійснювали багато науковців, серед яких Б.Т. Базильов, О.М. Болсунова, Д.А. Липинський, Т.І. Тарахонич та інші [14; 26; 106, 273].

Уникаючи дискусії щодо визначення принципів юридичної відповідальності, адже тема монографії і так переповнена теоретичними проблемами, хочемо підкреслити, що під принципами юридичної відповідальності публічних службовців будемо розуміти внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності публічної служби.

Наприклад, Б.Т. Базильов вважає, що під принципами юридичної відповідальності розуміються внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності, відступ від яких неминуче деформує зазначений інститут і веде до штучного змішання з іншими правоохоронними інститутами [14, с. 30]. Такий підхід до принципів юридичної відповідальності гармонійно поєднується з попередніми нашими висновками та узагальненнями.

Більш розгорнуте уявлення про принципи юридичної відповідальності пропонує О.М. Болсунова [26, с. 38-45], яка вказує, що в юридичній літературі принципи юридичної відповідальності визначаються:

- як вихідні засади та ідеї функціонування та реалізації юридичної відповідальності (функціональний аспект принципів юридичної відповідальності);
- як умови притягнення правопорушників до юридичної відповідальності (засадничий аспект принципів юридичної відповідальності);
- як критерії розвитку та вдосконалення інституту юридичної відповідальності (перспективний аспект юридичної відповідальності);

- як основні засади, що мають прямий характер дії та застосовуються з метою недопущення порушення законності та справедливості в процесі притягнення осіб до юридичної відповідальності (ціннісний аспект юридичної відповідальності) [26, с. 49].

Зазначені визначення, на наш погляд, можуть застосовуватись і до інституту юридичної відповідальності публічних службовців, але з врахуванням особливостей цього інституту. Тобто, принципи юридичної відповідальності публічних службовців можна розглядати:

- у функціональному значенні (як вихідні засади та ідеї функціонування та реалізації юридичної відповідальності);
- з засновницьких позицій (як умови притягнення правопорушників до юридичної відповідальності);
- з прогностичних позицій (як критерії розвитку та вдосконалення інституту юридичної відповідальності);
- з позицій ціннісних орієнтирів (як основні засади, що мають прямий характер дії, та застосовуються з метою недопущення порушення законності та справедливості в процесі притягнення осіб до юридичної відповідальності).

Також О.М. Болсунова запропонувала декілька критеріїв класифікації принципів юридичної відповідальності, зокрема:

- в залежності від функціонального призначення юридичної відповідальності на принципи: а) регулювання та охорони прав і законних інтересів суб'єктів права; б) стабілізації суспільного розвитку; в) формування та розвитку правової свідомості та правової культури;
- в залежності від значення в системі права України на: а) загальні; б) спеціальні; в) галузеві;
- в залежності від характеру закріплення на: а) правові принципи; б) догматичні принципи;
- в залежності від гносеологічного розуміння юридичної відповідальності на: а) законності; б) публічності; в) гуманності; г) невідворотності; ґ) винності; е) справедливості; ж) індивідуальності;

з) обґрунтованості відповідальності; і) змагальності; ї) забезпечення права на захист; й) своєчасності юридичної відповідальності [27, с. 56-58].

В.М. Сирих пропонує серед принципів юридичної відповідальності виділяти наступні – законності, справедливості, обґрунтованості, презумпція невинуватості, невідворотності юридичної відповідальності, недопустимість притягнення до відповідальності за одне і те ж правопорушення два і більше разів, а також право на захист особи, притягненої до відповідальності, та кваліфіковану юридичну допомогу [272, с. 413].

Як бачимо класифікація принципів юридичної відповідальності різноманітна і залежить не тільки від критеріїв класифікації, а й від суб'єктивного бачення проблематики кожним окремо дослідником.

Аналіз наукових праць вітчизняних вчених дає можливість до системи принципів юридичної відповідальності публічних службовців віднести наступні.

1. *Законність*. Відносно юридичної відповідальності публічних службовців вона має двоякий аспект:

– публічний службовець має нести відповідальність, якщо діє в порушення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України (не на підставі, не в межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією і Законами України) [94];

– разом із тим, суб'єкт, який притягає публічного службовця до юридичної відповідальності зобов'язаний роботи лише те, що визначено законом, і саме в такий спосіб і в такій формі, яка продиктована законом [53, с. 48-49].

2. *Справедливість*. В межах інституту юридичної відповідальності публічного службовця цей принцип визначається як відповідність міри відповідальності тяжкості порушення. Іншими словами, при допустимості обмеження того чи іншого права держава може використовувати не надмірні, а лише необхідні і чітко обумовлені цілями правового регулювання правообмежувальні заходи [114, с. 79].

3. *Гуманізм*. Якщо керуватися положеннями ч. 2 ст. 28 Конституції України, то цей принцип полягає у тому, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

4. *Своєчасність*, саме необхідність притягнення правопорушника до відповідальності протягом обмеженого строку давності, тобто періоду часу, який відповідає тяжкості правопорушення та віддалений від моменту його скоєння. Цей принцип реалізований в законодавстві України через строки накладення дисциплінарного стягнення, строки позовної давності в цивільному праві, строки давності притягнення до кримінальної відповідальності та строки накладення адміністративного стягнення.

5. *Презумпція невинуватості*. Її пропонуємо розуміти не тільки в кримінально-правовому аспекті, як це вказано в ст. 62 Конституції України, а й поширювати її дію на будь-яку юридичну відповідальність публічного службовця, оскільки припускати, що публічний службовець є не добросовісним без доведення зазначеного припущення допустимими доказами, є порушенням вимог ст. 21 Конституції України, за якою усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [94]. Тобто, для публічних службовців справедливим є припущення добросовісності публічного службовця, доки не доведено зворотнє, незалежно від виду відповідальності, крім цивільно-правової.

6. *Неприпустимість притягнення до відповідальності за одне й те саме правопорушення два і більше рази*. Стосовно цього принципу вважаємо за потрібне теж розширити розуміння ч. 1 ст. 61 Конституції України таким чином, що особа не може бути двічі притягнута до юридичної відповідальності навіть різного виду, за виключенням обов'язку відшкодувати завдану правопорушенням шкоду.

7. *Індивідуалізація відповідальності*. Так, відповідно до ч. 2 ст. 61 Конституції, юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. З урахуванням важливості забезпечення гарантій прав

публічних службовців, зазначений принцип набуває особливою актуальності, зокрема і у зв'язку із люстраційними заходами. Зазначений принцип узгоджується і з принципами державної служби, викладеними у п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого державна служба здійснюється з дотриманням принципу стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Разом із тим, виходячи із запропонованих у цій роботі критеріях принципів юридичної відповідальності публічних службовців, слід не погодитись із думкою деяких вчених щодо визнання принципами юридичної відповідальності таких:

1. *Принцип обґрунтованості*. Так, в науці склалось розуміння, що сутність принципу обґрунтованості полягає в детальному дослідженні обставин справи про дисциплінарний проступок, за результатами якого факт скоєння такого проступку повинен бути чітко зафіксований за допомогою актів, має бути встановлений його склад, а стягнення застосовано з урахуванням скоєного діяння та особи винного [53, с. 49].

Зазначений принцип є фактично процедурним втіленням принципів презумпції невинуватості і законності, які і встановлюють вимоги справедливої процедури при притягненні особи до юридичної відповідальності. Разом із тим, правило обґрунтованості може тлумачитись надзвичайно широко (наприклад, обґрунтованість з точки зору досягнення певної мети), що не дозволяє вважати його правовим принципом у зв'язку із його невизначеністю.

2. *Принцип невідворотності*. Невідворотність настання відповідальності є, скоріше, результатом правоохоронної діяльності і показником якості роботи контролюючих та правоохоронних органів. Водночас, як вихідна засада для правового регулювання зазначений принцип:

- повністю збігається із принципом співмірності щодо матеріальної частини юридичної відповідальності (тобто, у випадку наявності порушення, має бути співрозмірна мірі відповідальності);
- не може бути застосований як засада процесуального регулювання, оскільки тоді набуває примусово-обвинувального характеру, що суперечить презумпції невинуватості.

3. *Точність і зрозумілість.* Так, на думку деяких вчених, формальна визначеність право обмежувальних норм передбачає їх достатню точність, чим забезпечується їх правильне розуміння і застосування. З точки зору допустимості правових обмежень передбачається визначеність юридичного змісту суб'єктивних можливостей (прав, свобод і обов'язків) особистості. Будь-яке суб'єктивне право потребує того, щоб його значення і обсяг були з'ясовані, зміст і належність кожного корелюючого обов'язку були чітко сформульовані, а також уточнені допустимі межі обмежень [114, с. 77].

Вважаємо, що зазначене визначення є однією із вимог принципу законності, а не окремим принципом, притаманним інституту юридичної відповідальності публічних службовців.

Таким чином, застосування вироблених юридичною науковою критеріїв до визначення принципу юридичної відповідальності, дозволяє виокремити такі принципи юридичної відповідальності публічних службовців: 1) законність; 2) справедливість; 3) гуманізм; 4) своєчасність; 5) презумпція невинуватості; 6) неприпустимість притягнення до відповідальності двічі за одне й те ж саме правопорушення; 7) індивідуалізація відповідальності.

Більшість з перелічених принципів юридичної відповідальності знайшли своє відображення і в правотворчій діяльності країн ЄС. Разом з тим, хочемо звернути увагу на принципи, які не знайшли свого відображення у зазначеному переліку, але діють в якості вихідних засад у правотворчій діяльності країн ЄС при вирішенні питання про юридичну відповідальність публічних службовців.

Для уникнення ризику наведення досвіду країни, який не узгоджується із спільним Європейським досвідом, вважаємо за доцільне звернутись до спільного законодавства Європейського Союзу.

Основним міжнародним документом європейської спільноти, який визначає правовий статус публічних службовців є Рекомендація № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи, прийнята 24 лютого 2000 р. [245].

Зазначений акт, крім загальних принципів публічної служби, вказує, що відносно юридичної (в даному випадку дисциплінарної) відповідальності публічних службовців мають бути застосовані принаймні наступні правові принципи:

а) наявність всіх прав, якими наділені приватні особи з тими обмеженнями, які зумовлені публічною службою і є мінімально необхідними для досягнення мети належного виконання функцій публічних службовців. При цьому обмеження прав мають точно відповідати меті виконання службових функцій (п. 8 Рекомендації);

б) відсутність дискримінації на будь-якій підставі;

в) наявність відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків. При цьому під час здійснення дисциплінарного провадження мають бути забезпечені гарантії справедливої процедури (встановлена законом відкрита процедура із правом доступу до правової допомоги).

При аналізі зазначених вище принципів слід звернути увагу на принципово інший підхід, який використовується в країнах ЄС щодо відповідальності публічних службовців.

Якщо в Україні принципи юридичної відповідальності публічних службовців такі ж самі, як і принципи юридичної відповідальності будь-якої приватної особи, але визначені окремо і незалежно від них, то в країнах ЄС було застосовано інший підхід – в цілому застосовуються принципи відповідальності приватних осіб, але із відмінностями, властивими для публічних службовців (п. 8 Рекомендації) [245].

На нашу думку, принцип відсутності дискримінації хоча і закріплений на рівні Конституції України, все ж не дотримується, зокрема і при поширенні люстраційних заходів щодо певних осіб у зв'язку із перебуванням на певній посаді у визначений проміжок часу, незалежно від вчинення чи невчинення ними правопорушень.

Крім того, слід звернути увагу на принцип обов'язкової наявності відповідальності за неналежне виконання посадових обов'язків. Саме цей принцип є надзвичайно важливим при правовому врегулюванні статусу публічного службовця, оскільки фактично змушує публічного службовця утриматись від будь-яких дій всупереч інтересам служби, оскільки за такі дії встановлена відповідальність.

Зазначений принцип був порушений при внесенні змін до ст. 365 Кримінального кодексу України Законом № 746-VII від 21 лютого 2014 р., оскільки з моменту вступу зазначених змін в силу перевищення влади або службових повноважень публічним службовцем, який не є працівником правоохоронного органу, не тягне за собою кримінальної відповідальності, навіть якщо завдало істотної шкоди правам та інтересам третіх осіб [195].

Таким чином, слід дійти висновку, що принцип недискримінації та принцип відповідальності за порушення посадових обов'язків не реалізуються в Україні при здійсненні правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців.

На підставі викладеного, вважаємо, що окреслена в цьому підрозділі роботи проблематика має подальшу перспективу наукових досліджень, адже, по-перше, виникає необхідність здійснення окремого дослідження щодо природи принципів юридичної відповідальності публічних службовців із тим, щоб виявити ознаки, які дозволяються: а) виокремити такі принципи з-поміж інших принципів правового регулювання; б) відокремити результати діяльності контролюючих та правоохоронних органів від правових принципів. По-друге, виникає необхідність розробки

повноцінної системи принципів юридичної відповідальності публічних службовців із обов'язковим врахуванням принципів недискримінації та обов'язкової відповідальності публічних службовців за неналежне виконання службових обов'язків. І, по-третє, на підставі розробленої концепції принципів юридичної відповідальності публічних службовців вдосконалити національне законодавства України в частині юридичної відповідальності публічних службовців.

Завершуючи дослідження принципів юридичної відповідальності публічних службовців хочемо зробити наступні висновки.

Аналіз думок, представлених в юридичній літературі, дозволяє підсумувати, що сьогодні відсутня однастайність у поглядах вчених-юристів стосовно визначення та видів принципів юридичної відповідальності публічних службовців. Представлені в наукових джерелах думки є суперечливими, непослідовними, а іноді малообґрунтованими.

Під принципами юридичної відповідальності публічних службовців слід розуміти внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності публічної служби. Тому принципи юридичної відповідальності публічних службовців можна розглядати у функціональному значенні (як вихідні засади та ідеї функціонування та реалізації юридичної відповідальності), з засновницьких позицій (як умови притягнення правопорушників до юридичної відповідальності), з прогностичних позицій (як критерії розвитку та вдосконалення інституту юридичної відповідальності) та з позицій ціннісних орієнтирів (як основні засади, що мають прямий характер дії, та застосовуються з метою недопущення порушення законності та справедливості в процесі притягнення осіб до юридичної відповідальності).

2.5 Підстави притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності

Підстави юридичної відповідальності є традиційним проблемним питанням в межах теорії держави та права. Сьогодні можна стверджувати, що це питання є не менш проблематичним в службовому праві, коли мова йде про підстави юридичної відповідальності публічних службовців.

Перш ніж перейти до розгляду окресленого питання, хочемо зупинитись на характеристиці окремих обставин, що ускладнюють сьогодні дослідження підстав юридичної відповідальності.

По-перше, національне законодавство ні по відношенню до загального поняття юридичної відповідальності, ні по відношенню до видів юридичної відповідальності не закріплює прямої вказівки на те, що є підставою юридичної відповідальності. Наприклад, ст. 9 КУпАП лише фіксує той факт, що за вчинення адміністративного правопорушення настає адміністративна відповідальність. При цьому, категорія «підстави адміністративної відповідальності» взагалі в змісті КУпАП не фігурує. Тому науковці на свій власний розсуд (виходячи з рівня професійних знань, належності до наукової школи чи з будь-яких інших причин) визначають поняття «підстави юридичної відповідальності» та наповнюють його відповідним змістом.

По-друге, в науковій літературі часто поряд з поняттям «підстави юридичної відповідальності» використовуються інші категорії – основи, умови та передумови відповідальності. Не завжди в науковій літературі між цими поняттями проводиться чітка межа.

По-третє, при обґрунтуванні підстав юридичної відповідальності на загальнотеоретичному рівні завжди виникає питання, чи враховують ці узагальнення специфіку підстав галузевих видів юридичної відповідальності.

Серед науковців, які розкривають в працях теоретичні аспекти підстав юридичної відповідальності, можна виділити наступних, –

О.І. Марцев, Г.К. Матвеев, В.С. Нерсесянс, В.В. Середюк, О.Ф. Скакун і ін. [122; 123; 151; 254; 255].

Наприклад, О.Ф. Скакун акцентує увагу на декількох аспектах:

- стверджує, що існує змістовна різниця між поняттями «підстави притягнення до юридичної відповідальності» та «підстави настання юридичної відповідальності» [255, с. 476]. Цей підхід дійсно має сенс, адже не завжди особа, стосовно якої було порушено справу (тобто для цього були «підстави притягнення до юридичної відповідальності») притягується в остаточному рахунку до такої відповідальності (тобто були відсутні «підстави настання юридичної відповідальності»). Наприклад, особа 16 років вчинила адміністративне правопорушення. Вона є суб'єктом адміністративної відповідальності, що дало можливість порушити провадження по справі. Разом з тим, у відповідності до положень ст. 13 КУпАП особам у віці від 16 до 18 років міри адміністративної відповідальності можуть бути замінені на заходи виховного характеру, передбачені ст. 24-1 КУпАП. Якщо такий факт відбувся, то ми маємо ситуацію, коли «підстави притягнення до юридичної відповідальності» неповнолітнього були, що і дозволило порушити провадження по справі, але не було «підстави настання юридичної відповідальності» і тому неповнолітнього притягнули не до адміністративної відповідальності, а застосовували до нього заходи виховного характеру;

- опираючись на змістовну різницю між цими поняттями, О.Ф. Скакун пропонує до «підстав притягнення до юридичної відповідальності» відносити виключно склад правопорушення, а до «підстави настання юридичної відповідальності» чотири елементи: а) фактичну підставу; б) нормативну підставу; в) відсутність підстав для звільнення від відповідальності; г) процесуальну підставу [255, с. 476-477].

Конструкція, запропонована О.Ф. Скакун, цікава, але занадто ускладнює сприйняття поняття «підстава юридичної відповідаль-

ності». По-перше, те що О.Ф. Скакун називає «підставами притягнення до юридичної відповідальності» ми розглядаємо лише як підставу для порушення провадження по справі. Тобто є лише інформація, отримана офіційним шляхом, про те, що було вчинено правопорушення. Цього достатньо, щоб порушити провадження по справі. А от питання про те, чи має вчинене особою діяння ознаки правопорушення та чи є склад правопорушення, встановлюється вже в ході провадження по справі. По-друге, *«відсутність підстав для звільнення від відповідальності»* є зайвим елементом підстав настання юридичної відповідальності, адже якщо суб'єкт, який вправі накладати міри відповідальності, скористається якоюсь підставою для звільнення особи від юридичної відповідальності, то і процесуального акту, який би накладав на порушника санкцію, не буде. Тому поділ підстав юридичної відповідальності на два види – *«підстави притягнення до юридичної відповідальності»* та *«підстави настання юридичної відповідальності»* вважаємо штучною класифікацією, яка лише заплутує дослідника і позбавлена практичного значення. Існує в юридичній науці єдине поняття *«підстави юридичної відповідальності»*, яким і слід керуватися в дослідженнях та правозастосовній сфері. Разом з тим, підстави юридичної відповідальності можна розбити на три елементи, виділяючи фактичну, нормативну і процесуальну підстави.

Наприклад, О.І. Миколенко до підстав адміністративної відповідальності теж відносить нормативну, фактичну та процесуальну. Нормативна підстава, на думку вченого, це наявність правової норми, яка передбачає адміністративний проступок та відповідальність за його вчинення, фактична підстава – це вчинення протиправного, винного діяння особою, за що передбачено законодавством адміністративну відповідальність, і процесуальна підстава – це постанова (рішення) органу адміністративної юрисдикції про накладення на правопорушника певного виду адміністративного стягнення [139, с. 16].

Подібну точку зору висловлює і В.С. Нерсесянс. Він зазначає, що підставами юридичної відповідальності є, по-перше, норма права, яка передбачає можливість притягнення особи до відповідальності, по-друге, склад правопорушення як фактична підстава, по-третє, правозастосовний акт, яким визначається конкретна особа, до якої застосували конкретний вид міри юридичної відповідальності [151, с. 496]. При цьому В.С. Нерсесянс наголошує, що визначення цих видів підстав юридичної відповідальності залежить, по-перше, від розуміння поняття «юридична відповідальність» та, по-друге, від моменту виникнення цієї відповідальності.

Наприклад, якщо юридична відповідальність – це обов’язок зазнати певні позбавлення (тяготи), наголошує В.С. Нерсесянс, то вона може виникати, по-перше, з моменту скоєння правопорушення, по-друге, з моменту виявлення правопорушника і застосування до нього відповідних санкцій, по-третє, з моменту винесення правозастосовного акту. У перших двох випадках підставами юридичної відповідальності будуть тільки норма права і факт вчинення правопорушення, тоді як в третьому випадку – всі три елементи (норма права, склад правопорушення та правозастосовний акт) [151, с. 496].

Якщо ж про юридичну відповідальність говорити як про вид державного примусу, то тоді вона виникає з моменту винесення компетентним органом акту, в якому окрім санкції зазначається і норма права, яка передбачає правопорушення, та описується склад правопорушення [151, с. 496].

З цими висновками науковців повністю погоджуємось. До того ж їх можна повністю перенести у сферу підстав юридичної відповідальності публічних службовців, виділяючи нормативну, фактичну і процесуальну підставу. Одразу ж хочемо звернути увагу на поняття «процесуальна підстава». Воно є найбільш розповсюдженим серед науковців при характеристиці юридичної відповідальності. Вважаємо, що коректніше у рамках нашої науково-дослідної роботи

говорити про «процедурну чи процесуальну підставу», адже процедурна підстава характерна для дисциплінарної та адміністративної відповідальностей, а процесуальна підстава для кримінальної та цивільно-правової відповідальностей.

Цікаві думки щодо підстав юридичної відповідальності висловлюють і автори підручника «Загальна теорія держави та права» під редакцією М.М. Марченка (2002 р.) [156]. Автори підкреслюють, що підставою відповідальності є (дійсне чи можливе) правопорушення. На жаль далі автори не дають ніяких пояснень щодо висловленої думки. Або вони, як і О.Ф. Скакун, намагаються розмежувати між собою два поняття «підстави притягнення до юридичної відповідальності» та «підстави настання юридичної відповідальності», або ж хотіли підкреслити необхідність розмежування позитивної та ретроспективної відповідальності. При цьому підкреслюється той факт, що власне юридична відповідальність завжди конкретна, адже це відповідальність конкретної особи за порушення, яке відповідає нормі права, що було доказано в ході провадження по справі [156, с. 468].

Найбільш розгорнуте та ґрунтовне дослідження підстав юридичної відповідальності зробив В.В. Середюк [254].

По-перше, В.В. Середюк констатує, що підстави в національній юридичній науці розглядаються як певна теоретична конструкція. Якщо звернутися до досвіду наук кримінального, трудового та адміністративного права, то ця теоретична конструкція отримала назву «склад правопорушення». В результаті застосування наукових методів ця теоретична конструкція почала набувати чіткої внутрішньої структури, в результаті чого постала у вигляді синтезу чотирьох елементів – суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона та об'єктивна сторона. Але проблема виникла з цивільно-правовою відповідальністю, адже поняття «склад правопорушення» в межах науки цивільного права майже не використовується. Наприклад, підстави цивільно-правової відповідальності визначають як умови, необхідні для її виникнення [254, с. 131-132].

Слід зазначити, що поняття «умова юридичної відповідальності» та «підстава юридичної відповідальності» іноді ототожнюються в наукових джерелах з цивільного права. Наприклад, Г. Єрмоєнко стверджує, що такі елементи умови юридичної відповідальності як протиправність, шкода, причинний зв'язок є об'єктивними, а тому відносяться до такого елемента складу правопорушення, як об'єктивна сторона, а такий елемент як вина є суб'єктивним, а тому відноситься до суб'єктивної сторони у складі правопорушення [295, с. 95, 96]. Тобто, з одного боку, автор підкреслює особливість цивільно-правової відповідальності, виділяючи умови відповідальності, з іншого ж – намагається прилаштувати ці особливості до класичного підходу, який пропонують інші науки – науки адміністративного, трудового та кримінального права, тобто намагається впелести ці умови відповідальності в класичний склад правопорушення.

Теж саме відбувається і у працях В. Луця, який використовуючи термін «умови цивільної відповідальності» та визначаючи її елементи, все ж таки зазначає, що юридичною підставою цивільної відповідальності є норма права, а фактичною – склад цивільного правопорушення [296, с. 716]. Науковець так і не пояснив як в його судженнях співвідносяться поняття «умова» та «підстава» цивільної відповідальності.

Наприклад С.С. Алексєєв вважає, що підставами юридичної відповідальності є обставини, наявність яких дає можливість притягнути особу до відповідальності, а їх відсутність – унеможливорює та виключає відповідальність [277, с. 358]. Тобто автор не використовує поняття «склад правопорушення», а говорить про певний набір обставин, набір який не є постійною конструкцією і може, в залежності від виду протиправного діяння, змінюватись. Виходить, що ідеальна концепція складу злочину, яку запропонували представники кримінального права, чудово вписується в доктрину власне кримінального права. Ця концепція, з певними доповненнями та уточненнями, може використовуватись і в межах

адміністративного та трудового права, але вона втрачає сенс в цивільному праві при характеристиці цивільно-правової відповідальності. Повністю погоджуємося з думкою С.С. Алексеєва, що підстави юридичної відповідальності це, в першу чергу, набір обставин, які закріплені національним законодавством та наявність яких у діянні особи дозволяють притягнути її до певного виду юридичної відповідальності.

Певним виходом із теоретичної проблеми, що виникла з підстави цивільно-правової відповідальності, є намагання науковців використовувати поняття «усічений склад правопорушення». Тобто для притягнення особи до цивільно-правової відповідальності необов'язково мати в діянні порушника наявності всіх чотирьох елементів (суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони).

Наприклад, В.В. Середюк стосовно цього говорить наступне: *«Зазначимо, що в кримінальному чи адміністративному праві відповідальність настає за наявності всіх елементів правопорушення, а в цивільному праві заходи відповідальності можуть застосовуватися при неповному, «усіченому» складі правопорушення за відсутності вини боржника, збитків у кредитора тощо. Отже, спостерігаємо деконструкцію загальної моделі правопорушення як фактичної підстави юридичної відповідальності на прикладі виникнення її галузевих видів. Це свідчить про те, що кримінально-правова модель правопорушення, поширена на юридичну науку в цілому, не відбиває специфіки окремих видів відповідальності»*. Повністю підтримуємо думки вченої, яка лаконічно описала загальну проблематику визначення підстав юридичної відповідальності в теорії права та теоріях інших галузевих наук.

Таким чином можна зробити висновок, що поняття «склад правопорушення», «усічений склад правопорушення», «умови юридичної відповідальності» є лише теоретичними конструкціями, які були розроблені представниками галузевих юридичних

наук (в основному кримінального та цивільно-правового права) для описання та розкриття змісту поняття «підстави юридичної відповідальності». Для уникнення дискусій це поняття «підстави юридичної відповідальності» можна визначати як набір обставин, які, по-перше, закріплені національним законодавством, по-друге, дозволяють особу за вчинене діяння притягнути до певного виду юридичної відповідальності.

По-друге, В.В. Середюк на підставі аналізу наукових джерел стверджує, що підстава юридичної відповідальності становить тричленну конструкцію, що визначається через наявність правової норми, юридичного факту та правозастосовного акту, які обумовлюють існування нормативної, фактичної та процесуальної підстав [254, с. 140]. Цю думку ми вже теж висловлювати та частково аргументували вище, але в науковій літературі представлено достатньо міркувань, в яких ця тричленна конструкція підстав юридичної відповідальності заперечується.

Наприклад, в цивільному праві майже не говорять про нормативну чи процесуальну підстави юридичної відповідальності. Вся увага прикута до фактичної підстави, яка, як вже зазначалося, представлена у вигляді умов відповідальності – протиправність, винність, небезпечність (шкідливість), наявність причиново-наслідкового зв'язку та шкоди [75, с. 330; 115, с. 22; 95, с. 6-7].

В польській юриспруденції, як зазначає В.В. Середюк, рішення компетентного органу, який наклав на особу міру відповідальності, не розглядається як процесуальна підстава юридичної відповідальності, а характеризується як правова основа для діяльності державних органів, що безпосередньо застосовують (виконують) передбачені міри юридичної відповідальності [254, с. 140].

Сама В.В. Середюк так і не визначилась з тим, чи є сенс взагалі говорити про тричленну конструкцію підстав юридичної відповідальності. Її висновок звучить як констатація факту, який сьогодні існує в юридичній науці, при цьому, якихось пропозицій

щодо вирішення існуючої проблеми вчена не пропонує. Зокрема, В.В. Середюк стверджує: «Підстава у вітчизняній науці розглядається як тричленна конструкція, що включає в себе правову, фактичну та процесуальну підстави. Розуміння правової підстави в польській та українській юриспруденції збігається і полягає у наявності норми права, що визначає відповідальність. Процесуальна підстава юридичної відповідальності в українській правовій науці розглядається як наявність індивідуального правозастосовного акту, що покладає захід і обсяг відповідальності на особу. В польській науці процесуальну підставу не виокремлюють» [254, с. 195].

На нашу думку, виділення власне трьох видів підстав юридичної відповідальності обумовлено наступними чинниками:

1) нормативна підстава є ключовою підставою юридичної відповідальності. В джерелах права прописуються обставини, при настанні яких до передбаченої чинним законодавством особи будуть застосовані міри відповідальності. При цьому, кожна галузева наука розвиває свій категоріальний апарат, який визначає цю сукупність обставин. Сучасний розвиток суспільних відносин не дозволяє схематично (у вигляді кліше) розглядати певні явища та процеси, в тому числі і правові явища та процеси. Як приклад, розвиток адміністративної відповідальності, яка довгий час намагалася у всьому сподоблятися та копіювати кримінальну відповідальність (в тому числі і стосовно підстав адміністративної відповідальності). Стаття 14-1 КУпАП закріплює, що адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами несе власник (співвласник) транспортного засобу. Частина друга цієї ж статті передбачає вирішення ситуації, коли за кермом транспортного засобу була інша особа. Зміст статті 14-1 КУпАП прописаний так, що сьогодні можна поставити під сумнів тезу про те, що вина є обов'язковою ознакою складу адміністративного правопорушення. До

того ж, загальні тенденції розвитку адміністративно-деліктного законодавства показують, що класична конструкція у вигляді складу адміністративного правопорушення буде найближчим часом переглядатись. Це стосується і цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців, адже за незаконні дії (бездіяльність) державного службовця, які завдали матеріальної чи моральної шкоди, відповідальність несе держава. Тобто суб'єкт, який несе цивільно-правову відповідальність, не співпадає з суб'єктом, який безпосередньо вчинив незаконні дії (бездіяльність). Потім, за рахунок регресу, публічний службовець може бути притягнутий до матеріальної відповідальності, але вже уточняється підстава його юридичної відповідальності – тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю. Всі ці нюанси, при бажанні, можна охопити певними теоретичними конструкціями, але виникає питання «для чого?». Теоретичні конструкції підстав юридичної відповідальності мають значення лише у двох випадках: 1) для розвитку певної наукової школи, яка має своє специфічне уявлення про це правове явище; 2) для освітнього процесу, коли студентам необхідно доступно і в лаконічній формі пояснити складні правові явища. Лише зазначимо, що будь-яка теоретична конструкція, як і людське життя, обмежене часовими рамками. В певний період розвитку науки, вони сприяють її піднесенню та позитивно впливають на розвиток національного законодавства, а з часом – втрачають сенс, перетворюються на гальмо прогресу та вдосконалення. Чинне законодавство, яке передбачає обставин, при наявності яких особу притягують до юридичної відповідальності, є основним орієнтиром при характеристиці підстав юридичної відповідальності. І не важливо як ці підстави називають в наукових джерелах «склад правопорушення» чи «умови відповідальності»;

2) фактична підстава – це настання обставин, передбачених чинним законодавством, при яких особа несе юридичну відпові-

дальність. Як ми вже зазначали вище, наявність суб'єкта вчинення протиправного діяння не завжди є обов'язковою обставиною для застосування міри юридичної відповідальності. Тому ключовим словом в нашому визначенні фактичної підстави є не «особа, яка вчинила незаконні дії», а «особа, яка несе юридичну відповідальність». Наприклад, частини три та чотири ст. 173-4 КУпАП, а також частини друга та третя ст. 184 КУпАП показують, що акцент в науці адміністративного права поступово зміщується з суб'єкта правопорушення до суб'єкта, який згідно вимог чинного законодавства повинен нести відповідальність. Тому вважаємо, що загальнотеоретичне поняття підстав юридичної відповідальності (тобто з врахуванням специфіки галузевих особливостей юридичної відповідальності) вивести не можливо. При цьому повністю погоджуємось з тим, що поняття «склад правопорушення» і сьогодні виконує свої методологічні функції та продовжує сприяти розвитку доктрини кримінального права. Що ж до інших галузевих наук, переконані, що кожна з них повинна піти своїм шляхом, адже обставини, які стають причиною притягнення осіб до юридичної відповідальності, постійно трансформуються і набувають сталої форми лише на певний часовий період;

3) процесуальна підстава (чи як ми вже підкреслювали «процедурна підстава») важлива для завершеності етапу притягнення особи до юридичної відповідальності та відмежування його від етапу виконання призначеної особі міри юридичної відповідальності. Процесуальна підстава остаточно фіксує факт наявності нормативної та фактичної підстав, а, окрім цього, визначає міру юридичної відповідальності;

4) такий підхід до підстав юридичної відповідальності публічних службовців дає можливість, по-перше, звернути увагу на заборони чинного законодавства, порушення яких тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності, по-друге, розкрити ознаки, які характеризують всі види

правопорушень незалежно від виду юридичної відповідальності, та, по-третє, вказати на те, що порушення провадження по дисциплінарній, адміністративній чи кримінальній справі не завжди закінчується винесенням рішення про притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що у вітчизняній науці підстави юридичної відповідальності публічних службовців доцільно розглядати як тричленну конструкцію, що включає нормативну, фактичну та процесуальну (процедурну) підстави. Такий підхід дозволяє вирішувати питання будь-якого галузевого виду юридичної відповідальності публічних службовців. Реальне змістове наповнення зазначеної конструкції завжди буде залежати від норм конкретної галузі права, яка передбачає юридичну відповідальність. Наприклад, нормативною підставою адміністративної відповідальності публічних службовців є КУпАП; фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, а процесуальною підставою – постанова (рішення) органу адміністративної юрисдикції про накладення на публічного службовця адміністративного стягнення.

Висновки до другого розділу

Аналіз юридичної відповідальності як елементу правового статусу публічного службовця дає можливість зробити наступні висновки.

1. Встановлено, що власне посада є тим критерієм, який дозволяє, по-перше, відрізнити публічного службовця від працівника, який здійснює свою трудову діяльність за спеціальністю в установі, на державному підприємстві чи організації, по-друге, враховувати розбіжності, що існують між політичними та адміністративними посадами, між посадами у виконавчій та судовій

гілках влади, між посадами в державних органах та органах місцевого самоврядування.

2. Наголошено на тому, що національне законодавство не закріплює поняття «публічний службовець». Визначення ж «державного службовця», яке закріплене в Законі України «Про державну службу» має обмежену сферу використання. На підставі критичного аналізу наукової літератури в монографії було запропоноване авторське визначення публічного службовця, яке охоплює собою специфіку всіх видів публічної служби, що здійснюються в Україні.

3. Зроблено висновок, що в Україні є нагальні проблеми, які ускладнюють процеси підготовки належного кадрового складу органів публічної влади, представники якого повинні бути здатними належним чином впоратися із сучасними викликами, пов'язаними із прискоренням трансформаційних процесів в умовах інтеграції України до ЄС. Одна із головних проблем, яку в монографії пропонується вирішити на законодавчому рівні, це відсутність єдиної політики держави щодо інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців стосовно підвищення їх рівня обізнаності із положеннями законодавства ЄС. Акцентовано увагу на тому, що Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки в якості однієї з ключових проблем, що характерні сьогодні для державної служби, озвучує нестачу на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів. Саме тому в якості основних складових елементів реформи у сфері державної служби та управління людськими ресурсами визначено реформу системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи.

4. Зазначено, що теоретико-правове визначення статусу публічного службовця та його структури тісно пов'язане з темою монографічного дослідження, адже правовий статус публічного службовця реалізується, в тому числі, і через його юридичну відповідальність.

5. Акцентовано увагу на тому, що питання визначення структури правового статусу будь-якого суб'єкта права завжди супроводжуються дискусіями. Не є виключенням в цьому сенсі і правовий статус публічного службовця. В науковій літературі представлено багато наукових підходів до визначення структури правового статусу публічного службовця, починаючи з виділення в його структурі двох елементів – прав і обов'язків, та закінчуючи виділенням великої кількості елементів, що входять до його структури – права, свободи, обов'язки, обмеження, заборони, відповідальність, гарантії, соціальний захист, тощо.

6. З'ясовано, що більшість учених розглядає юридичну відповідальність як елемент правового статусу публічного службовця, разом з тим, є дослідники, що відносять юридичну відповідальність до правових явищ, що супроводжують правовий статус або є наслідками його невиконання.

7. На підставі критичного аналізу представлених в юридичній літературі думок зроблено висновок, що структура правового статусу публічного службовця складається з трьох елементів – права, обов'язки та юридична відповідальність, а сам правовий статус публічного службовця є системою гарантованих законодавством прав, обов'язків та юридичної відповідальності.

8. Акцентовано увагу, що в теорії права більшість знань про юридичну відповідальність запозичено з кримінального права і не завжди враховується специфіка цивільно-правової відповідальності, яка теж є видом юридичної відповідальності публічних службовців.

9. Встановлено, що юридична відповідальність одна із фундаментальних категорій юридичної науки. При її співвідношенні з соціальною відповідальністю необхідно враховувати той факт, що юридична відповідальність є частиною соціальної відповідальності. У зв'язку з тим, що соціальна відповідальність є родовим поняттям по відношенню до всіх видів відповідальності, юридичній

відповідальності притаманні загальні сторони, ознаки, особливості, форми реалізації соціальної відповідальності. Разом з тим, юридична відповідальність має певні специфічні ознаки, які дозволяють виділяти її серед інших видів соціальної відповідальності: 1) базується на правових нормах, формально визначена і характеризується чіткістю, деталізацією та загальною обов'язковістю; 2) гарантується державою; 3) забезпечується державним примусом чи переконанням; 4) своїми наслідками тягне за собою державне схвалення чи осуд та покарання; 5) здійснюється в процедурній (наприклад, адміністративна, дисциплінарна відповідальність) чи процесуальній формах (зокрема, цивільно-правова, кримінальна відповідальність); 6) є єдиною, але має дві форми реалізації – дотримання передбачених нормами матеріального права заборон (позитивна відповідальність) та застосування до порушника заходів державного примусу (ретроспективна відповідальність).

10. На підставі аналізу представлених в юридичній літературі думок запропоновано виділяти наступні принципи юридичної відповідальності публічних службовців: 1) законність; 2) справедливість; 3) гуманізм; 4) своєчасність; 5) презумпція невинуватості; 6) неприпустимість притягнення до відповідальності двічі за одне й те ж саме правопорушення; 7) індивідуалізація відповідальності. Звертається увага на безпідставність виділення в системі принципів юридичної відповідальності публічних службовців таких принципів як обґрунтованість, невідворотність, точність і зрозумілість. Доведено, що принцип обґрунтованості є фактично процедурним втіленням принципів презумпції невинуватості і законності, які і встановлюють вимоги справедливої процедури при притягненні особи до юридичної відповідальності, принцип невідворотності настання відповідальності є результатом правоохоронної діяльності і показником якості роботи контролюючих та правоохоронних органів, а принцип точності і зрозумілості – вимогою принципу законності, а не окремим

принципом, притаманним інституту юридичної відповідальності публічних службовців.

11. Аргументовано думку, що до принципів юридичної відповідальності публічних службовців слід віднести і принципи, що визначаються в актах Ради Європи, зокрема: 1) наявність всіх прав, якими наділені приватні особи, з тими обмеженнями, які зумовлені публічною службою і є мінімально необхідними для досягнення мети належного виконання функцій публічних службовців; 2) відсутність дискримінації на будь-якій підставі; 3) наявність відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків. Разом з тим, аналіз практики показав, що принцип недискримінації та принцип відповідальності за порушення посадових обов'язків не реалізуються в Україні при здійсненні правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців.

12. Зазначено, що в науковій літературі, як правило, виділяють одну фактичну підставу притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності – це вчинення правопорушення, тобто протиправного, винного діяння, за яке в чинному законодавстві передбачено певний вид юридичної відповідальності. Обґрунтовано доцільність виділення трьох видів підстав юридичної відповідальності публічних службовців: 1) нормативної підстави, тобто наявність правової норми, яка передбачає заборону та стягнення (покарання, санкцію) за його вчинення; 2) фактичної підстави, тобто факт вчинення протиправного діяння, за яке передбачено певний вид юридичної відповідальності; 3) процедурна чи процесуальна підстава, тобто наявність рішення вповноваженого суб'єкта (суду, керівника органу, органу адміністративно-юрисдикційної діяльності тощо) про накладення на публічного службовця стягнення (покарання, санкції). Саме такий підхід до підстав юридичної відповідальності публічних службовців дає можливість, по-перше, звернути увагу на заборони чинного законодавства, порушення яких тягне за собою застосування заходів юридичної відпові-

дальності, по-друге, розкрити ознаки, які характеризують всі види правопорушень незалежно від виду юридичної відповідальності, та, по-третє, вказати на те, що порушення провадження по справі (дисциплінарній, адміністративній, кримінальній і ін.) не завжди закінчується винесенням рішення про притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності.

Відзначено, що в монографії не проводиться різниця між поняттями «підстави» та «умови» юридичної відповідальності, що обумовлено специфікою досліджень юридичної відповідальності в межах цивільного права. Здобувач обґрунтував доцільність використання по відношенню до цивільно-правової відповідальності поняття «підстави відповідальності», але звернув увагу на те, що цивільно-правове правопорушення має в порівнянні з іншими видами правопорушень усічений склад, а саме, складається із таких ознак як шкода, протиправність поведінки, причинно-наслідковий зв'язок між правопорушенням і наслідками, а також вина правопорушника.

РОЗДІЛ 3

Види юридичної відповідальності публічних службовців та їх нормативно-правове забезпечення

3.1 Критерії класифікації юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС

Питання класифікації юридичної відповідальності є важливим для розкриття теми нашого дослідження, адже дозволить більш предметно розглядати особливості юридичної відповідальності публічних службовців, тобто дозволить зосередитись на особливостях окремих видів юридичної відповідальності.

Зразу ж зазначимо, що законодавець облегує нашу роботу, адже на законодавчому рівні закріплює види ретроспективної юридичної відповідальності публічних службовців, зокрема:

- Закон України «Про державну службу» чітко фіксує два види державних службовців – дисциплінарну і матеріальну (ст.ст. 64, 80) [197];

- Закон України «Про запобігання корупції» фіксує чотири види юридичної відповідальності, які можуть застосовуватись до публічних службовців за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень – кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальності (ст. 65) [207];

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплює за муніципальними службовцями чотири види юридичної відповідальності – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та матеріальну відповідальності (ст.ст. 23, 24) [228];

- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» фіксує в своїх положеннях підстави та порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (ст. 106) [230], тощо.

Отже чинне законодавство оперує чотирма видами юридичної відповідальності публічних службовців, які в залежності від суворості санкцій можна розташувати в такому порядку: 1) кримінальна відповідальність; 2) адміністративна відповідальність; 3) дисциплінарна відповідальність; 4) цивільно-правова (матеріальна) відповідальність.

Разом з тим, перш ніж перейти до цієї класифікації юридичної відповідальності публічних службовців та обґрунтування власне цих видів відповідальності, вважаємо за потрібне розглянути і інші класифікації юридичної відповідальності, що мають практичне значення для розкриття теми нашої науково-дослідної роботи.

У підрозділі 2.3 нашої роботи вже зверталась увага на те, що юридичну відповідальність за специфікою її реалізації поділяють на два види – позитивну та ретроспективну [106]. Було запропоновано позитивну юридичну відповідальність публічних службовців визначати як дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням. Ретроспективну юридичну відповідальність публічних службовців було запропоновано визначати як застосування вповноваженими суб'єктами до публічного службовця, який порушив встановлені чинним законодавством заборони та обмеження, заходів державного примусу, яке супроводжується накладенням на публічного службовця санкцій дисциплінарного, адміністративного, кримінального чи цивільно-правового

характеру. Ця класифікація не завжди виділяється представниками теорії держави та права, але є серед них науковці, які вважають цю класифікацію важливою та основною.

Наприклад, В.С. Нерсесянц пропонуючи цю класифікацію юридичної відповідальності зазначає, що, як правило, науковцями аналізуються види «негативної» (ретроспективної) відповідальності. При цьому, на нашу думку, автор пропонує занадто пафосне визначення позитивної юридичної відповідальності: «Позитивна відповідальність означає розуміння її суб'єктом того тягара, який він несе на своїх плечах, розуміння того, що доведеться понести певні обмеження чи негаразди, якщо він не впорається з покладеним на нього завданням» [151, с. 489]. Це неюридичне і ненаукове визначення, а тому важко його сприймати серйозно в межах наукової роботи.

Більш послідовно і наполегливо необхідність поділу юридичної відповідальності на позитивну та ретроспективну обґрунтовує Д.А. Липинський. Так, вчений зазначає, що в основі цієї класифікації лежить форма реалізації юридичної відповідальності. Позитивна юридична відповідальність свідчить про добровільну форму реалізації юридичної відповідальності, яку слід розглядати як спосіб закріплення юридичних обов'язків дотримання вимог правових норм, який реалізується через правомірну поведінку суб'єктів юридичної відповідальності, що схвалюється та заохочується державою [106, с. 42]. Вважаємо, що це визначення за суттю є правильним, але за формою – занадто складним для сприйняття. Скажімо простіше – це регламентований законодавством обов'язок (у вигляді заборони), який реалізується шляхом дотримання вимоги законодавця утриматись від певної небажаної поведінки.

Повністю підтримуємо ці думки, але постає питання – Чи є факт визнання позитивної відповідальності важливим та корисним для розвитку інституту юридичної відповідальності публічних службовців? Спробуємо відповісти на це запитання.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 р. передбачає, що серед принципів, на яких має бути створена державна служба, серед інших, мають бути такі: 1) система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою; 2) забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків; 3) здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

Для досягнення зазначених цілей, серед інших чинників, вкрай важливою є дієвість механізмів позитивної юридичної відповідальності публічних службовців. Однак, за нинішнього стану правового регулювання та пануючих доктринальних уявлень про позитивну юридичну відповідальність публічних службовців, її потенціал повністю реалізуватись не може. Зважаючи на її велике соціальне значення, це є неприпустимим. Причинами цього є недостатня увага законодавця та вчених до об'єктивно існуючих виявів позитивної відповідальності публічних службовців та пов'язане з цим їх недосконале правове регулювання.

Як зазначає Н.В. Вітрук, загальне поняття відповідальності, сформоване в Оксфордському тлумачному словнику, в цілому застосоване до будь-якої галузі суспільних знань. Так, під відповідальністю розуміється «бути відповідальним, вчинити будь-що без чужої підказки чи наказу, обов'язок відповідати за будь-що» або необхідність надати відповідь за свою поведінку [38, с. 7]. Значення соціальної відповідальності, в тому числі і юридичної відповідальності, на переконання Н.В. Вітрука, полягає в забезпеченні такої поведінки членів суспільства, яка відповідає інтересам, які виражені у формі соціальних норм [38, с. 10].

Таким чином, юридична відповідальність – міра реакції суспільства в особі держави на вільну поведінку людини, у зв'язку із чим людина зазнає з боку держави певних наслідків. Залежно від характеру зазначених наслідків відповідальність може бути позитивною – у вигляді додаткових благ, та негативною (ретроспективною) – у вигляді позбавлення певних благ.

Як зазначила О.М. Болсунова, юридичній (у даному випадку негативній – прим. авт.) відповідальності притаманна низка ознак: 1) вона пов'язана із державно-владним примусом, оскільки правопорушник вимушений підкоритися вимогам держави; 2) вона пов'язана із певними особистісними, матеріальними або організаційними позбавленнями, які правопорушник повинен зазнати (вони настають як реакція держави на шкоду, яку заподіяв правопорушник); 3) вона настає лише за вчинення правопорушення; 4) вона виникає не лише у випадку порушення правових норм, але і застосовується у суворій відповідності з ними, тобто застосування юридичної відповідальності до правопорушника можливе лише за умови дотримання певного процедурно-процесуального порядку, що встановлений законом [26].

Аналізуючи зазначені погляди вченого, можливо підсумувати те, що юридична ретроспективна відповідальність є різновидом відповідальності соціальної, застосовується державою за вчинене правопорушення у закріпленому нормами права процедурно-процесуальному порядку.

Разом з тим, використання лише ретроспективної юридичної відповідальності мотивує публічного службовця не порушувати вимоги законодавства та не завдавати шкоди інтересам служби, однак не мотивує до покращення результатів вище «середнього» рівня.

Зважаючи на зазначену особливість ретроспективної юридичної відповідальності, широкою підтримкою серед теоретиків права користується ідея про те, що поруч із нею існує позитивна юридична відповідальність. На переконання прихильників

цієї ідеї, позитивна юридична відповідальність характеризується такими особливостями.

За твердженням М.І. Матузова, під позитивною відповідальністю розуміється не «відплата» за вчинене, а відповідальність за належне виконання своїх обов'язків, доброчесність та добросовісну поведінку [126, с. 217].

На думку Ф.Н. Фаткуліна, позитивна відповідальність – усвідомлення правових властивостей своїх дій (бездіяльності), співвіднесення їх з чинними законами і підзаконними актами, готовність відповідати за них перед державою і суспільством [157].

За твердженням П.Є. Недбайла, позитивна відповідальність у людини виникає вже тоді, коли вона стає до виконання своїх обов'язків, а не лише тоді, коли вона їх не виконує або діє всупереч ним [37, с. 15].

М.С. Строгович також зазначив, що юридичною відповідальністю є добросовісне виконання особою покладених на неї законом обов'язків [37, с. 16]. Схожою до цієї є думка Д.А. Ліпинського про те, що суб'єкт, виконуючи обов'язки, утримуючись від протиправних дій, поводить себе правомірно. Правомірна поведінка суб'єкта є результатом впливу регулятивної функції юридичної відповідальності. Вона обумовлює упорядкований стан суспільних відносин і сприяє витісненню шкідливих суспільних відносин [107, с. 23].

Більше того, А.О. Іванов наголосив на тому, що юридична відповідальність виступає, насамперед, та головним чином, саме у її позитивному значенні, як відповідальне ставлення особи до своїх обов'язків, як її законослухняна поведінка [37, с. 16].

Крім того, слід взяти до уваги думки Н.В. Вітрук про те, що під позитивною відповідальністю розуміють правомірну поведінку суб'єктів права: від нормальної, тобто такої, що відповідає вимогам норм права, до соціально активної (сумлінної, зразкової, ініціативної, творчої, ефективної, оптимальної). Отже, як зазначає вчений, позитивна відповідальність має різний ступінь інтенсивності.

Позитивна відповідальність пов'язана з її заохоченням, стимулюванням. Держава заохочує відповідальну правомірну поведінку, використовуючи систему стимулів, заохочень та ін. В юридичній науці виділяються заохочувальні правові норми і позитивні санкції, що стимулюють схвалювану суспільством і державою поведінку. Дія заохочувальних санкцій правових норм пов'язана з правомірною поведінкою, позитивною правовою відповідальністю, тому деякі автори (А. Мордовець, Б. Нехлюя і ін.) позитивну відповідальність називають заохочувальною [37, с. 17-18]. На доповнення до цього, наведемо току зору О.В. Малька про те, що прикладом заходу позитивної відповідальності, а також найбільш наглядним та об'єктивним з них є заохочення. Будучи юридичним стимулом, воно спонукає громадян до правомірної поведінки, але в той же час «грає і обмежуючу роль, побічно утримує (знову ж позитивними методами) від антигромадської поведінки» [116, 134-147].

І.О. Льїн називав позитивну і негативну відповідальність відповідно «попередньою» і «наступною». Попередня відповідальність, писав він, «є живим почуттям передчуття і покликання, прагнення до вдосконалення. Ще не зробивши вчинку, людина вже знає про свою відповідальність. І це дисциплінує її і надихає. Подальша відповідальність є результат спотвореної правосвідомості, негативної поведінки індивіда. Вона – антипод попередньої відповідальності, тобто «безвідповідальність». Позитивна відповідальність, на відміну від негативної, – не тимчасова і не примусова, а постійна, добровільна і глибоко усвідомлена відповідальність особистості за своє належну поведінку. Вона передбачає не тільки контроль суб'єкта за власними діями, а й позитивну реакцію на контроль з боку суспільства, держави. Для правової системи це принципово важливий стабілізуючий і цементуючий фактор [126, с. 217].

Аналіз вищевикладених уявлень вчених про позитивну юридичну відповідальність дозволяє зробити висновок про те, що це правове явище розуміється двояко.

По-перше, позитивна юридична відповідальність розцінюється як усвідомлення необхідності знати правове значення своїх вчинків, дотримуватись правил користування правами, виконувати покладені законодавством обов'язки, зазнавати наслідків неправомірних вчинків, вироблення внутрішнього ставлення до права. Іншими словами, мова йде про психологічну (неправову) сторону позитивної юридичної відповідальності.

По-друге, позитивна юридична відповідальність як захід реактування держави на зразкову поведінку та захід її стимулювання реалізується за рахунок об'єктивних засобів, серед яких особливе місце посідає заохочення. Тут йдеться про власне правову сторону позитивної юридичної відповідальності.

Разом з тим, незважаючи на велике соціальне значення позитивної юридичної відповідальності, зокрема тієї, що пов'язана із публічною службою, її потенціал та шляхи його реалізації вивчаються недостатньо ретельно, а через відсутність науково обґрунтованих підходів до цього неможливо створити належне правове підґрунтя для позитивної юридичної відповідальності.

Перш за все, привертає увагу те, що на запитання про внутрішні резерви підвищення ефективності праці 72% респондентів з числа публічних службовців відповіли, що вони, безумовно, є, і значні; 17% відзначили, що ресурси є незначні; 1% сказали, що всі ресурси використані; 13% не змогли відповісти [300].

Також, видається правильним підтримати думки О.В. Малька щодо того, що заохочення спонукає до «надвиконання» обов'язків і до соціально корисних творчих дій, що перевершують звичайні вимоги, розвиває трудову і суспільно-політичну активність. Мотивація до досягнення позитивного результату побудована на основі привабливих і задалегідь обіцяних сприятливих наслідків. Більше того, здійснюючи функцію соціального контролю, заохочувальні санкції є одним з його засобів. З їх допомогою координують ту чи іншу діяльність осіб, наприклад, шляхом позначення

в нормативних і правозастосовних актах дій, в яких зацікавлені суспільство і держава. Крім того, заохочувальні санкції створюють сприятливі умови для зміцнення дисципліни і порядку, забезпечують реалізацію інших юридичних засобів (насамперед обов'язків). Так, для найбільш ефективного виконання окремих обов'язків встановлюються заходи заохочення, які необхідні для того, щоб стимулювати постійні соціально корисні дії зобов'язаної особи (для нього, до речі, «об'єктивно не вигідні») обіцянкою і наданням відповідних благ, цінностей. Тим самим заохочення компенсує витрати, пов'язані із обмеженням одних інтересів за рахунок задоволення інших [117, с. 80].

Однак, немає гарантій того, що заходи позитивної юридичної відповідальності публічних службовців застосовуватимуться об'єктивно і неупереджено, прозоро та зрозуміло. Немає об'єктивних критеріїв їх справедливості, своєчасності, відповідності потребам та очікуванням державних службовців. Їх набір не можна назвати достатньо різноманітним, щоб система заходів позитивної відповідальності була гнучкою.

Таким чином, зазначене дає підстави зробити висновок про те, що дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників у професійній діяльності з метою найповнішого задоволення потреб суспільства. Одним із найбільш важливих кроків, необхідних для його розробки, є запозичення передового іноземного досвіду, насамперед країн-членів ЄС.

У цьому зв'язку інтерес представляють відповідні положення законодавств Королівства Нідерланди, Естонії, Республіки Греція та Австрії.

За законодавством Королівства Нідерланди питання про заохочення державного службовця підвищенням окладу або бонусною виплатою вирішується на щорічних оцінювальних зустрічах за участі самого державного службовця, його безпосереднього керівника та

лінійного менеджера. Якщо службовець досяг відмінних результатів, його оклад має бути збільшений у межах діапазону окладів для його посади. Також за таких умов може надаватись премія або інший бонус. Разом з тим, якщо у подальшому державний службовець працюватиме з недостатньою ефективністю, його посадовий оклад може бути приведений до попереднього стану [265, с. 154].

Підстави та порядок заохочення державних службовців Естонії визначає Закон Естонії «Про публічну службу». Так, за багаторічну службу, а також за зразкове виконання службових обов'язків чи громадянського обов'язку можуть застосовуватися наступні заохочення (ч. 1 ст. 79 Закону Естонії «Про публічну службу») [241, с. 486]: 1) оголошення подяки; 2) надання грошової премії; 3) нагородження коштовним подарунком; 4) підвищення розряду посадового окладу.

Заохочення державних службовців Республіки Греція відбувається за правилами, закріпленими Кодексом цивільних службовців Республіки Греція. За змістом його положень за особливі вчинки у ході служби понад службового обов'язку, службовці можуть отримувати такі негрошові нагороди (ст. 61 Кодексу цивільних службовців) [241, с. 545]: 1) похвала; та 2) медаль з дипломом за вказані вчинки.

Подання службовцем за власною ініціативою важливих та оригінальних пропозицій або результатів досліджень або кращої організації чи покращення службової ефективності винагороджується грошовою виплатою (ст. 64 Кодексу цивільних службовців) [241, с. 545].

Порядок заохочення державних службовців Австрії, регламентоване «Федеральним законом 1956 р. про заробітну плату державних службовців», включає декілька особливостей. Прогресивним видається запроваджений там підхід до преміювання державних службовців.

По-перше, передбачена можливість службовця в будь-який час одержати відкличну премію за визначні досягнення під час

виконання своїх посадових обов'язків (ст. 76 Федерального закону 1956 р. про заробітну плату державних службовців).

По-друге, встановлені нижня та верхня межа преміальних виплат. Вказується, що сума премій, одержаних службовцем протягом календарного року, не повинна бути меншою, ніж 10 % і не має перевищувати 50 % від його місячної заробітної плати з усіма надбавками.

По-третє, видаються методичні рекомендації щодо преміювання із викладом пов'язаних із цим передових практик. Наприклад, «Керівництво до застосування премій згідно з положеннями Федерального Закону 1948 р. про службове право та заробітну плату найманих за контрактом службовців Федерації» рекомендує надавати службовцю премію в максимально стислий строк після досягнення ним визначних результатів у роботі, із забезпеченням публічності та прозорості цього процесу. Серед характеристик таких досягнень Керівництво виділяє, зокрема: 1) виконання покладених обов'язків із надзвичайною якістю та відповідальністю; 2) прояв ініціативи, комунікативних та організаційних навичок; 3) реалізація завдань у складних умовах та у скорочені строки; 4) взяття шефства над молодими колегами; 5) позитивне завершення масштабного проекту тощо [250, с. 50-53].

Крім премій, державні службовці Австрії заохочуються і іншим чином. Зокрема, як грошову форму заохочення розглядають також виплату від 2-х до 4-х місячних окладів при досягненні відповідно 25 та 40 років стажу роботи на державній службі (ст. 20 «Федерального закону 1956 р. про заробітну плату державних службовців») [241, с. 352].

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників у професійній діяльності з метою найповнішого задоволення потреб суспільства. Для того, щоб він був таким, він має бути

прозорим і зрозумілим, має ґрунтуватись на засадах об'єктивності, неупередженості, має застосовуватись справедливо та своєчасно, а також включати стільки заходів матеріального та нематеріального характеру, скільки необхідно для того, щоб належним чином відреагувати на кожен вчинок публічного службовця, із урахуванням особливостей кожного з них.

Повертаючись до класифікації юридичної відповідальності, хочемо зазначити, що існує багато думок щодо критеріїв класифікації та видів ретроспективної юридичної відповідальності.

Наприклад, В.С. Нерсисянц за формою реалізації поділяє ретроспективну юридичну відповідальність на три види: 1) реалізується в судовому порядку; 2) реалізується в адміністративному порядку; 3) реалізується в іншому порядку [151, с. 489]. Ця класифікація нелогічна та позбавлена як теоретичного, так і практичного значення. Якщо говорити про форми реалізації, то логічно було б виділяти, наприклад, «судовий порядок» та «позасудовий порядок». Такий підхід дозволив би, наприклад, кримінальну та цивільно-правову відповідальності віднести до юридичних відповідальностей, що реалізуються в судовому порядку, а дисциплінарну – до відповідальності, що реалізуються в позасудовому порядку. Адміністративна ж відповідальність поєднує в собі як судовий, так і позасудовий порядок реалізації.

В залежності від того, норми якої галузі права порушуються, В.С. Нерсисянц виділяє наступні види ретроспективної юридичної відповідальності: 1) кримінальна; 2) адміністративна; 3) цивільно-правова; 4) дисциплінарна; 5) матеріальна. При цьому зазначає, що іноді матеріальну відповідальність не виділяють в якості самостійної [151, с. 489]. Причин такого відношення до матеріальної відповідальності В.С. Нерсисянц не пояснює.

В цій класифікації нас не задовольняє критерій класифікації – *«в залежності від того, норми якої галузі права порушуються»*. По-перше, перелік видів юридичної відповідальності набагато

менший, ніж перелік галузей права, а тому галузі права і їх норми тут взагалі не відіграють жодного значення. По-друге, дисциплінарна відповідальність одночасно присутня в трудовому та адміністративному праві.

О.Ф. Скакун теж запропонувала декілька класифікацій юридичної відповідальності. Так, в залежності від галузевої структури права вона виділяє: 1) конституційну; 2) матеріальну; 3) дисциплінарну; 4) адміністративну; 5) цивільно-правову; 6) кримінальну. Критерій теж є сумнівним, адже існування фінансової, кримінально-процесуальної, господарсько-правової та екологічної відповідальності теж деякими науковцями обумовлюється фактом існування відповідних галузей права. До того ж законодавець іноді закріплює певний вид відповідальності в нормативно-правових актах. Наприклад, ст. 216 Господарського кодексу України закріплює: *«Учасники господарських відносин несуть господарсько-правову відповідальність за правопорушення у сфері господарювання шляхом застосування до правопорушників господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених ГК України, іншими законами та договором»* [255, с. 472-474].

Також О.Ф. Скакун та А.С. Піголкін пропонують в залежності від функцій юридичної відповідальності виділяти два види юридичної відповідальності – право-відновлювальну та штрафну (карну) [255, с. 475; 155, с. 319-322]. За цією логікою кримінальна, адміністративна та дисциплінарна відповідальності будуть відноситись до штрафних (карних) відповідальностей, а цивільно-правова та матеріальна – до право-відновлювальних відповідальностей.

Разом з тим, критерій, запропонований О.Ф. Скакун та А.С. Піголкіним, теж є хибним. Функції юридичної відповідальності не обмежуються тільки карою та відновленням прав, їх набагато більше. Не хочемо поглиблюватись у цю дискусію, лише наведемо думку одного із науковців. Наприклад, О.І. Миколенко, окрім карної та право-відновлювальної функцій адміністративної відповідаль-

ності, виділяє також виховну, регулятивну, превентивну та, навіть, альтернативну функції [139, с. 16]. Тобто виникає питання, чому вихоплюються із усього спектру функцій лише дві і на підставі цього здійснюється класифікація юридичної відповідальності?

Отже, найбільш розповсюджена класифікація юридичної відповідальності це класифікація на чотири види – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальності. При цьому виникає два питання, які потребують свого вирішення:

1. Чому в класифікаціях видів юридичної відповідальності часто ігноруються такі види, як конституційна, господарсько-правова, фінансова та інші види юридичної відповідальності?

2. Чому виникають проблеми із виділенням матеріальної відповідальності та її співвідношенням з цивільно-правовою відповідальністю?

На перше запитання розгорнуту відповідь дає М.І. Козюбра [65]. Вчений констатує декілька факторів, які вплинули як на розвиток наукової думки у цій сфері, так і на думки суб'єктів правозастосування.

По-перше, констатується, що динамічний розвиток суспільних відносин в Україні сприяв виникненню нових правових інститутів та галузей, що, в свою чергу, підштовхнуло законодавця до передбачення заходів відповідальності за порушення вимог цих новостворених правових інститутів та галузей. Як приклад, М.І. Козюбра наводить фінансову, бюджетну, валютну, митну та екологічну відповідальності [65, с. 313].

По-друге, науковець звертається до рішення Конституційного Суду України, в якому передбачалося наступне, якщо законодавець в законі чітко не визначив те чи інше діяння як адміністративне правопорушення, відповідальність за схоже, але не визначене законом правопорушення, не може вважатись адміністративною, та відповідно до нього не можуть застосовуватись норми адміністративного права [248]. На підставі цього, М.І. Козюбра робить

висновок, що інші види юридичної відповідальності у сфері публічного права слід розглядати як самостійні, тобто без ототожнення з адміністративним правовим, та, відповідно, визначати їх як податкову, бюджетну, митну, екологічну тощо юридичну відповідальність. Це, в свою чергу, порушує положення ст. 92 Конституції України, якою встановлено вичерпний перелік видів юридичної відповідальності, які передбачають виключно законами [65, с. 313]. Ця стаття Конституції України передбачає класичні види юридичної відповідальності – цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну.

По-третє, М.І. Козюбра робить висновок, яким одночасно намагається задовольнити консервативні погляди на види юридичної відповідальності та враховувати нові тенденції в національному законодавстві. Він вважає, якщо підстави відповідальності закріплені на рівні закону, то немає причин ігнорувати існування певного виду юридичної відповідальності. Наприклад, господарсько-правова відповідальність передбачена ГК України, а це значить, що є всі підстави для виділення цієї відповідальності серед усіх видів юридичної відповідальності. Це шкідливі тенденції, адже законодавець, іноді вирішуючи тактичні завдання, ігнорує теоретичні напрацювання та догми юридичної науки. В стратегічній перспективі це програшний варіант, адже відсутність загальних правил накладання юридичної відповідальності призведе до того, що кожен правовий інститут почне встановлювати свої особисті підстави та порядок притягнення осіб до юридичної відповідальності.

Якщо ж переключитись у сферу юридичної відповідальності публічних службовців, то на законодавчому рівні визнається факт існування кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальностей. Розбіжності сьогодні існують тільки стосовно четвертого виду – це цивільно-правова чи матеріальна відповідальність. Адже Закон України «Про державну службу» (ст.ст. 64, 80) [197] та Закон України «Про службу в органах місцевого самовря-

дування» (ст.ст. 23, 24) [228] чітко фіксують матеріальну відповідальність публічних службовців, тоді як Закон України «Про запобігання корупції» – цивільно-правову відповідальність (ст. 65) [207].

Якщо звернутися до публікацій сучасних науковців, які займаються проблемами публічної служби, то помітимо, що у їх думках існують теж розбіжності щодо виділення четвертого виду юридичної відповідальності. Наприклад, автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка (2015 р.) стверджують, що публічні службовці несуть матеріальну відповідальність [66, с. 211]. Теж саме стверджують Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко в підручнику «Загальне адміністративне право» (2014 р.) [133, с. 252].

Іншу позицію займає Т.О. Коломоець, яка у підручнику «Адміністративне право. Академічний курс» (2011 р.) четвертий вид юридичної відповідальності іменує як «цивільно-правова відповідальність» [90, с. 144-145]. Теж саме роблять С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова в підручнику «Публічна служба в Україні» (2001 р.). Вчені присвятили особливостям цивільно-правової відповідальності публічних службовців окремий підрозділ [86, с. 272-274]. Якщо ж ознайомитись зі змістом як матеріальної, так і цивільно-правової відповідальності публічних службовців, який характеризують вище зазначені науковці, то помітимо, що мова йде про одне і теж. Тобто найменування виду юридичної відповідальності відрізняється, але характеристика особливостей підстав та порядку притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності співпадає.

Обумовлено це, в першу чергу, змінами, які відбулися в національному законодавстві у 2015 році, адже стара редакція Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року (ст. 38) передбачала цивільну відповідальність як вид юридичної відповідальності державних службовців [198], тоді як чинний Закон України «Про державну службу» [197] – використовує термін «матеріальна відповідальність публічних службовців».

Разом з тим, в окремих публікаціях звертається увага на необхідності розмежування між собою матеріальної та цивільно-правової відповідальності та обґрунтовується думка, що обидва види існують як самостійні у класифікації видів юридичної відповідальності публічних службовців. Наприклад, В. Скоріков зазначає: *«Матеріальна відповідальність – різновид юридичної відповідальності, яка настає у випадку порушення норм законодавства про державну службу та неефективного виконання посадових обов’язків, що завдало матеріальних збитків державній організації. Цивільно-правова відповідальність – це один вид юридичної відповідальності державних службовців. Цивільно-правова відповідальність – це установлена законом негативна реакція держави на цивільне правопорушення, що виявляється в позбавленні особи певних цивільних прав чи накладенні на неї обов’язків майнового характеру»* [258, с. 148-149]. Автор, по-перше, не робить порівняльну характеристику цих видів юридичної відповідальності, по-друге, до купи змішує види юридичної відповідальності та види соціальної відповідальності, що показує низький теоретичний рівень науковця, а це, в свою чергу, не дає можливість взяти його висновки за основу при дослідженні видів юридичної відповідальності публічних службовців, по-третє, проведений в статті аналіз схожий на результати ознайомлення з нормами чинного законодавства України щодо відповідальності публічних службовців, а тому без будь-яких теоретичних обґрунтувань науковець прописав в статті все те, що вперше для себе побачив в чинному законодавстві.

У зв’язку з цим, вважаємо з потрібне пояснити своє ставлення до проблеми, що виникла.

По-перше, науково-дослідна робота відбувається в межах теорії адміністративного права та службового права як його частини, а тому дискусія стосовно доцільності використання при характеристиці видів юридичної відповідальності терміну «матеріальна відповідальність» чи «цивільно-правова відповідальність»

публічних службовців суттєво виходить за межі галузевого сприйняття проблематики. Для більш поглибленої дискусії стосовно цих видів юридичної відповідальності необхідно бути фаховим спеціалістом цивільного права. Наше сприйняття цієї проблеми наступне. Якщо мова йде про механізми відшкодування майнової чи моральної шкоди, то це прерогатива цивільного та цивільного процесуального права, які передбачають загальні поняття та процедури у цій сфері. Наприклад, в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення передбачені механізми відшкодування незначної майнової шкоди потерпілій особі, яка була завдана під час вчинення адміністративного правопорушення (ст. 40 КУпАП). Разом з тим, це не адміністративна відповідальність, а цивільно-правова відповідальність, яка має специфічний механізм реалізації в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Теж саме стосується і інституту цивільного позову в кримінальному судочинстві (ст. 128 КПК України) [101], адже це не кримінальна відповідальність, а лише один із механізмів накладання цивільно-правової відповідальності на злочинця в межах кримінального процесу. Чому представники трудового права, а сьогодні представники і службового права, вважають, що матеріальна відповідальність це самостійний вид відповідальності, який взагалі немає відношення до цивільного права та цивільно-правової відповідальності, для нас залишається невідомим.

По-друге, для уникнення дискусії стосовно цього питання, пропонуємо в науково-дослідній роботі використовувати таку назву юридичної відповідальності публічних службовців – «цивільно-правова (матеріальна) відповідальність».

На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників у професійній діяльності з метою

найповнішого задоволення потреб суспільства. Одним із найбільш важливих кроків, необхідних для його розробки, є запозичення передового іноземного досвіду, насамперед країн-членів ЄС.

2. Ретроспективну юридичну відповідальність публічних службовців в залежності від виду правопорушення, за вчинення якого вона передбачається, слід поділяти на адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та цивільно-правову (матеріальну) відповідальність.

3.2 Нормативне регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС

Визначившись з видами юридичної відповідальності публічних службовців, які сформувалися у вітчизняній правовій системі та країнах ЄС, хотілося б зупинитись на характеристиці нормативного регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в цих країнах.

Кожен вид юридичної відповідальності публічного службовця забезпечується специфічним набором нормативно-правових актів, які передбачають підстави та порядок притягнення публічного службовця до відповідальності, а також набір санкцій, що накладаються на таку особу.

Особливе місце серед джерел права, які встановлюють особливості юридичної відповідальності публічних службовців, посідає КК України. Хоча публічний службовець не є типовим суб'єктом кримінальних правопорушень, Закон України «Про запобігання корупції» закріплює, що публічні службовці за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень притягаються, в тому числі, і до кримінальної відповідальності. До того ж, певний

час між антикорупційним законодавством та положеннями КК України була відсутня узгодженість, адже кодифікований нормативно-правовий акт з кримінальної відповідальності не оперував такими поняттями як «корупція», «корупційні правопорушення», «публічний службовець» тощо.

Сьогодні КК України закріплює:

1) поняття службової особи. Наприклад, частина третя ст. 18 КК України закріплює, що «Службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [100]. Зрозуміло, що це визначення охоплює собою не тільки публічних службовців, а й велику кількість осіб, що займають посади на підприємствах, в установах чи організаціях та виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції. Тобто в межах службового права є проблема відмежування від загальної кількості службових осіб, які притягаються до кримінальної відповідальності, тих, що визнаються публічними службовцями;

2) визначення корупційного правопорушення та перелік статей КК України, які передбачають корупційні правопорушення. Так примітка до ст. 45 КК України закріплює: «Корупційними кримінальними правопорушеннями вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357,

410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3 – 369, 369-2, 369-3 КК України» [100, ст. 45].

Таким чином можна констатувати, що чинна редакція КК України вже має певну ступінь узгодженості з антикорупційним законодавством України, адже передбачає та використовує поняття «корупційні кримінальні правопорушення», «корупційний нетяжкий злочин» та закріплює перелік корупційних кримінальних правопорушень (ст. 45 КК України). Разом з тим, вважаємо, що не можна сьогодні всю специфіку юридичної відповідальності публічних службовців зводити виключно до заходів запобігання корупції.

Наприклад, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, розглядаючи особливості притягнення публічних службовців до кримінальної відповідальності, зазначають: *«В Україні сформувався та діє механізм правового впливу на корупцію, який об'єктивується через відповідні елементи, а саме через положення Конституції України, Закону «Про запобігання корупції», КК України та КУпАП. При цьому, кожен елемент виконує окрему, незамінну функцію. А оскільки наведені нормативні акти є елементами одного механізму, то вони мають бути побудованими за однією концептуальною моделлю, містити споріднені формулювання та чіткі розмежувальні ознаки, за якими з достовірністю можна буде обирати різні, визначені цими актами, інструменти впливу на корупцію»* [86, с. 357].

По-перше, погоджуємось з науковцями в тому, що звична для нашої правової системи класифікація правопорушень та юридичної відповідальності була піддана серйозним змінам (трансформації) з того моменту, коли в національному законодавстві почали виділяти окрему групу корупційних правопорушень та види юридичної відповідальності за вчинення цих правопорушень. Все це паралельно супроводжувалось прагненням законодавця збагатити підстави кримінальної відповідальності шляхом визначення загального

поняття «кримінальне правопорушення» та двох його видів – злочин і кримінальний проступок. Традиційна класифікація правопорушень на злочини та інші проступки (адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові), яка довгі роки функціонувала в межах теорії права, була зруйнована, адже виділення групи корупційних правопорушень та кримінальних проступків потребувала перегляду класифікації як підстав кримінальної відповідальності, так і фактичних підстав ретроспективної юридичної відповідальності, взагалі. Сьогодні можна говорити про дві паралельно існуючі класифікації правопорушень:

- перша, поділяє правопорушення на злочини та проступки, серед яких слід виділяти і кримінальні проступки;
- друга, поділяє правопорушення на дві групи: 1) корупційні правопорушення, до яких відносяться кримінальні, дисциплінарні та цивільно-правові правопорушення; 2) правопорушення, пов'язані з корупцією, до яких відносяться, окрім вже названих нами (кримінальне, дисциплінарне та цивільно-правове правопорушення), також адміністративне правопорушення.

Коли поряд з традиційними підходами до класифікації правопорушень починають використовуватись нові, мало узгоджені із старими уявленнями, то це призводить до плутанини та хаосу у сприйнятті знань про право. Подібне сьогодні відбувається із системою правоохоронних та судових органів, коли поряд із традиційною системою будується нова не завжди узгоджена з існуючою, система антикорупційних органів. Як результат – стара система втратила свою ефективність, а нова – так і не запрацювала. Тому погоджуємось з думкою С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Гіунової, які зазначають, що антикорупційні положення національного законодавства є, по-перше, складними за змістом, по-друге, суперечливими та неоднорідними за термінологією [86, с. 357]. Ні в якому разі не запечеруємо необхідність розвитку антикорупційного законодавства та запобігання корупції в нашій державі, але зміни в національне законодавство щодо запобігання корупції впроваджувались

«грубо», без врахування теорії права та теорії кримінального права. Як результат – часткова розбалансованість сьогодні науки кримінального права. Вона втрачає ту системність, якою пишалися представники цієї науки ще десять – двадцять років тому.

По-друге, про ефективність механізму правового впливу на корупцію, про який говорять С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, можна буде розмірковувати лише тоді, коли офіційна статистика підтвердить результативність діяльності антикорупційних органів в Україні. Сьогодні ж про ефективність діяльності цих органів говорити завчасно.

КУпАП є основним правовим джерелом притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності. Стосовно цього нормативно-правового акту висловлено в науковій літературі чимало нарікань. Наприклад, В.В. Карелін та О.І. Миколенко стверджують, що положення кодифікованого акту у сфері адміністративно-деліктного права є застарілими і суперечать загальним досягненням юридичної науки [81, с. 163; 139, с. 17].

По-перше, цей нормативно-правовий акт був прийнятий в умовах функціонування радянської системи адміністративного примусу, що позначилось на формуванні його структури і дефініцій.

По-друге, з часом окремі суспільні відносини, які регламентує кодекс з об'єктивних причин зникли з реального життя, але норми які регламентують ці відносини, і сьогодні розміщені в КУпАП (наприклад, ст. 21).

По-третє, кодифікований акт переповнений статтями, які не функціонують, адже механізм їх реалізації або повністю відсутній, або не відповідає реаліям сьогодення, а тому ігнорується на практиці (наприклад, ст.ст. 40, 329, 330 КУпАП).

По-четверте, велика кількість положень свого часу були продубльовані з КК України, але так і не набули достатнього теоретичного обґрунтування (наприклад, інституту обставин, що виключають адміністративну відповідальність).

По-п'яте, структура Особливої частини КУпАП потребує перегляду як за змістом так і за критеріями класифікації адміністративних правопорушень на групи.

Отже, можна зробити висновок, що за критеріями внутрішньої будови, за цільовою спрямованістю та за змістом правових норм КУпАП є сьогодні архаїчним нормативно-правовим актом, який не відповідає потребам сьогодення.

В адміністративно-деліктному праві публічні службовці не розглядаються в якості спеціальних суб'єктів адміністративного правопорушення, разом з тим, є положення КУпАП, які розглядають публічних службовців як особливих суб'єктів адміністративної відповідальності. Зокрема, ст. 15 КУпАП передбачає випадки, коли публічні службовці, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть дисциплінарну відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення. Окрім цього, в КУпАП закріплено велику кількість адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути і публічні службовці (Глава 13-А, ст.ст. 186-3, 188-39, 188-41 КУпАП та ін.).

До джерел права цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців слід віднести ЦК України, Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» та Главу 3 Розділу VIII Закону України «Про державну службу».

Зокрема ЦК України передбачає загальні положення про відшкодування шкоди (ст. 1166), підстави відповідальності за завдану моральну шкоду (ст. 1167), особливості відшкодування юридичною або фізичною особою шкоди, завданої їхнім працівником чи іншою особою (ст. 1172), особливості відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ст. 1174), особливості відшкодування шкоди, завданої незаконними

рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ст. 1176) і особливості реалізації права зворотної вимоги до винної особи (ст. 1191) [298].

Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» закріплює:

- випадки, при наявності яких у особи виникає право на відшкодування шкоди за цим законом (ст. 2);
- способи відшкодування шкоди (ст. 3);
- розмір відшкодуваної шкоди (ст. 12), тощо [225].

Більш детально питання матеріальної відповідальності прописані у Главі 3 Розділу VIII Закону України «Про державну службу». І то мова йде в основному про добровільний порядок відшкодування шкоди публічним службовцем. Зокрема, Закон України «Про державну службу»:

- повторює загальну вимогу ЦК України стосовно того, що шкода (матеріальна чи моральна), яка була заподіяна фізичним чи юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави (ч. 1 ст. 80);
- конкретизується також вимога ЦК України щодо реалізації права зворотної вимоги до винної особи. Зокрема, передбачено, що держава має право зворотної вимоги (регресу) до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи (ч. 2 ст. 80);

- уточнює форму вини, при наявності якої державний службовець буде нести матеріальну відповідальність, тобто такий службовець буде нести відповідальність виключно за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю (ч. 3 ст. 80);
- передбачається добровільний порядок реалізації матеріальної відповідальності публічного службовця (ст. 82) [197].

Разом з тим, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність публічних службовців залишається найменш дослідженою серед усіх видів юридичної відповідальності.

Порядок притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності характеризується найбільшим переліком джерел права.

По-перше, це КЗпП, який закріплює загальні вимоги дотримання трудової дисципліни. Цей систематизований нормативно-правовий акт вже перестав діяти у багатьох сферах суспільного життя. Його положення ігноруються як в сфері приватно-правових, так і в сфері публічно-правових відносин. Тобто є нагальна потреба розробки нового кодифікованого акту у сфері трудових відносин, а також необхідність визначення сфер, на які буде розповсюджувати своє регулювання цей систематизований нормативно-правовий акт.

По-друге, це Закон України «Про державну службу», який закріплює загальні засади службової дисципліни та дисциплінарної відповідальності державних службовців. Зокрема, закріплюється, що *«службова дисципліна забезпечується шляхом: 1) дотримання у службовій діяльності вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку; 2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних*

символів України; 3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців; 4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості» [197].

По-третє, Закони, які передбачають специфіку притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих видів публічних службовців. Зокрема, Закон України «Про прокуратуру», який встановлює особливу процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів, передбачає:

- підстави, за наявності яких можна прокурора притягнути до дисциплінарної відповідальності (ст. 43);
- поняття дисциплінарного провадження (ст. 45);
- підстави та порядок відкриття дисциплінарного провадження (ст. 46);
- види дисциплінарних санкцій, що застосовуються до прокурорів;
- порядок оскарження прокурором рішення, прийнятого щодо нього за результатами дисциплінарного провадження [226].

Закон України «Про судоустрій та статус суддів» теж передбачає особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів України. Зокрема, нормативно-правовий акт закріплює:

- підстави дисциплінарної відповідальності судді (ст. 106);
- порядок відкриття дисциплінарного провадження (ст. 107);
- види дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до судді (ст. 109) тощо [230].

По-четверте, Закони України, які закріплюють дисциплінарні статuti («Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України»,

«Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» і ін.) [201; 200; 202; 203]. Зокрема, Дисциплінарний статут Національної поліції України закріплює:

- поняття і загальні вимоги до службової дисципліни (Розділ I);
- види та порядок реалізації заохочень в Національній поліції України (Розділ II);
- загальний порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності (Розділ III) [201].

По-г'яте, підзаконні акти, які регламентують окремі аспекти етичної поведінки публічних службовців та дисциплінарного провадження щодо них. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»:

- передбачає, що службове розслідування проводиться з відстороненням особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, від здійснення повноважень на посаді або без такого відсторонення. Рішення про відсторонення приймається керівником органу;
- встановлює, що строк службового розслідування не може перевищувати двох місяців;
- закріплює перелік прав, якими може користуватись особа, стосовно якої проводиться службове розслідування, тощо [215].

В Наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» передбачаються загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, зокрема, закріплено, що «керівники державних органів, органів місцевого самоврядування

чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення цих Загальних правил етичної поведінки в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності» [209].

Існує багато інших нормативно-правових актів, які або встановлюють правила етичної поведінки окремої категорії публічних службовців, або ж регламентують окремі аспекти процедури притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності.

В межах цього підрозділу роботи хочемо також звернути увагу на особливості нормативного регулювання юридичної відповідальності в країнах ЄС.

Окремі аспекти юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС висвітлено у працях таких науковців, як: А.Ю. Коротких, О.В. Кузьменко, В.П. Тимошук, А.М. Школик, С.П. Щерба та ін.

Логіка викладу матеріалу в межах цієї науково-дослідної роботи визначається тим, що публічні службовці можуть притягуватися до дисциплінарної, цивільно-правової (матеріальної), адміністративної та кримінальної відповідальності (підрозділ 3.1). Власне з врахуванням цих видів юридичної відповідальності пропонуємо провести аналіз положень законодавства країн-членів ЄС.

1. *Щодо дисциплінарної відповідальності публічних службовців.* Законом України «Про державну службу» визначено, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку [197]. Якщо ж проаналізувати законодавство деяких держав-членів ЄС, то, наприклад, §84 Закону Естонії «Про публічну службу» передбачено, що дисциплінарним проступком є: 1) винне невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, у тому числі перебування на службі в стані сп'яніння; 2) винне заподіяння майнової шкоди

адміністративній установі чи винне створення небезпеки виникнення такої шкоди; 3) недостойний вчинок, тобто винне діяння, що суперечить загальноприйнятим нормам моралі чи етичним вимогам, що застосовуються до чиновника, або такий, що дискредитує адміністративну установу чи чиновника незалежно від того, чи вчинене воно на службі чи поза службою [69].

Обов'язково слід звернути увагу на особливості притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності в Німеччині. Так, у Федеральному дисциплінарному статуті Німеччини детально регламентовані наслідки невиконання або неналежного виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків. Публічний службовець вважається таким, що вчинив службовий проступок, якщо він винен в порушенні виконання покладених на нього обов'язків. Навіть якщо поза службою дії службовця істотно зачіпають інтереси його відомства, зокрема впливають на «повагу і довіру до його посади», вважається, що він вчиняє проступок. Проте не кожне порушення обов'язків спричиняє застосування заходів відповідальності [261].

У переважній більшості країн закони передбачають від чотирьох до семи дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеними є: попередження або зауваження, догана, затримка підвищення у ранзі на певний строк та звільнення.

Проте є й деякі особливості. Наприклад, у Законі Литви передбачено такий вид дисциплінарного стягнення, як сувора догана (стаття 29). У Законі Польщі «Про цивільну службу» у частині 1 статті 107 встановлено сім видів дисциплінарних стягнень, серед яких є стягнення, які обмежують службову кар'єру, зокрема: позбавлення можливості підвищення службового ступеня на період 2 років, пониження службового ступеня цивільної служби, заборона участі в конкурсі на зайняття вищої посади в цивільній службі на період 2 років, заборона зайняття вищих посад в цивільній службі на період від 2 до 5 років.

Окремі закони передбачають і грошові дисциплінарні стягнення. Наприклад, Закон Чехії встановлює зменшення зарплати на суму до 15 відсотків на строк до 3 календарних місяців (§72), а в §85 Закону про публічну службу Естонії передбачено штраф у розмірі до десятикратного заробітку чиновника. У Законі Естонії також передбачено переведення чиновника на більш низький розряд посадового окладу в межах не більше трьох розрядів на термін до одного року [241, с. 123].

В якості дисциплінарних стягнень в законодавстві Німеччини встановлені наступні заходи, які застосовуються до публічних службовців: догана; грошовий штраф; зменшення окладу; переведення на іншу посаду того ж професійного напрямку, але з меншим основним окладом; звільнення з посади; скорочення пенсійного забезпечення; відмова у виплаті пенсійного забезпечення.

Досить цікавим, на наш погляд, є класифікація дисциплінарних проступків публічних службовців за законодавством Іспанії. Так, дисциплінарна відповідальність публічних службовців в Іспанії регламентована Розділом VII Закону «Основний звід правил про публічних службовців» від 12.04.2007 року та Законом «Про публічну службу» від 07.02.1964 року. В силу ст. 95 Закону «Основний звід правил про публічних службовців» від 12.04.2007 року всі дисциплінарні проступки, поділяються на три групи:

1. Дуже грубі дисциплінарні проступки (наприклад, вчинення будь-яких дій, які є такими, що дискримінують будь-кого за одним або декількома дискримінативними показниками й обставинами особистого чи соціального характеру, а також вчинення дій, які можуть бути оцінені в якості переслідування за такими показниками, а також переслідування морального, сексуального характеру та за ознакою статі).

2. Грубі дисциплінарні проступки. Такі проступки визначаються парламентом Іспанії, або законодавчою владою відповідного Автономного Співтовариства, або колективними договорами з ураху-

ванням таких обставин: 1) міра тяжкості порушення; 2) тяжкість шкоди, заподіяної державним інтересам, майну державних органів і громадян; 3) міра дискредитації державного органу.

3. Незначні дисциплінарні проступки. До таких проступків відносяться всі інші порушення дисципліни та дії щодо завдання матеріальної шкоди, що не вказані в двох вищевказаних групах дисциплінарних проступків.

В силу ст. 96 Закону «Основний звід правил про публічних службовців» від 12.04.2007 року до публічних службовців можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарної відповідальності: 1) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; 2) звільнення без права обіймати аналогічні посади; 3) призупинення зростання суми заробітної плати до 6 років; 4) примусове переведення на інше місце роботи зі зміною місця проживання або без такого; 5) накладання штрафу; 6) звернення до суду; 7) інші, передбачені законодавством. При цьому міра кожного дисциплінарного покарання встановлюється повноважною особою з урахуванням виду умислу, розміру збитків державним інтересам й наявності чи відсутності ознаки повторності вчинення проступку [95, с. 121].

2. *Щодо матеріальної відповідальності публічних службовців.* Правову основу інституту відповідальності держави за шкоду, яка виникла внаслідок порушення публічним службовцем його службових обов'язків, наприклад, у Німеччині закладено у ст. 34 Конституції ФРН, в якій вказано, що у разі спричинення приватній особі збитків протиправним і винним заходом адміністрації шкода підлягає компенсації за рахунок держави. Іншими словами, вимога про компенсацію шкоди спрямовується не до посадової або службової особи, що вчинила вказану дію, а безпосередньо до держави. Вказане положення витікає з принципів функціонування правової держави, яка бере на себе зобов'язання відповідати за протиправні і винні дії своїх агентів. Завдяки цьому правилу особа, якій заподіяно шкоду, завжди зможе отримати реальну компенсацію за

скоєні відносно неї протиправні дії (прийняті рішення), оскільки відшкодування здійснюватиметься за рахунок державного бюджету. З іншого боку, названа стаття Конституції ФРН позитивно впливає і на ефективність діяльності самих публічних службовців, оскільки фактично «виводить» їх з-під загрози особистої відповідальності за вірогідні службові порушення, що, як наслідок, не сковує їх ініціативи, яка є однією з головних передумов успішного виконання публічних завдань [3, с. 87].

Разом з тим за законодавством ФРН органи управління несуть відповідальність за акти (дії), що здійснюються їх посадовцями, лише тоді, коли останні здійснювали їх у межах наданих їм прав і повноважень. Якщо ж посадовець діяв за власною ініціативою, він карається в цивільно-правовому порядку.

Публічні службовці Франції притягуються до відповідальності у формі грошового стягнення в двох випадках: 1) обов'язок компенсації заподіяної шкоди в повному або частковому обсязі покладається на службовця, якщо він заподіяв шкоду третій особі і ця третя особа вимагає відшкодування витрат; 2) якщо збиток був заподіяний адміністрації, то він безпосередньо відшкодовується службовцем, винним у його заподіянні.

У той же час притягнення службовців до визначеного виду відповідальності зустрічається нечасто. Відповідно до загальних принципів публічної служби адміністрація повною мірою несе відповідальність за дії службовців, що допустили проступок під час виконання функціональних обов'язків. Якщо громадянин постраждав з вини службовця в результаті порушень при виконанні ним службових обов'язків і громадянином був поданий позов про відшкодування, адміністрація зобов'язана втрутитися і взяти на себе відповідальність за неправомірні дії службовця [3, с. 87-88].

Законодавство про публічну службу європейських держав передбачає чіткий порядок відшкодування шкоди, завданої діями чи бездіяльністю публічного службовця. У першу чергу, публіч-

ному службовцю надається можливість добровільної компенсації завданої шкоди.

Наприклад, Законом Естонії «Про публічну службу» передбачено, що орган, який призначив чиновника на посаду, може звернутися до нього з пропозицією в письмовій формі про відшкодування шкоди у встановленому розмірі. Така пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про обставини, що слугують підставою для такої вимоги, але не пізніше, ніж через три роки з дня заподіяння шкоди (частина друга статті 89-2). Для відповіді на пропозицію службовцю має бути надано не менше двох тижнів. Однак у разі несвоєчасної відповіді на пропозицію, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до сплину зазначеного в пропозиції терміну відшкодування стягується примусово, тобто адміністративним судом на підставі скарги особи, яка наділена правом призначення на посаду. Клопотання має бути подане в адміністративний суд протягом тридцяти днів з дня виникнення права на подання скарги.

Досить детально визначає процедуру компенсації шкоди Закон Литви «Про публічну службу». Відповідно до статті 32 цього Закону розмір суми, яку слід компенсувати, не може перевищувати шістьох середніх заробітних плат публічного службовця. Рішення про компенсацію шкоди повинно бути прийняте не пізніше одного місяця після виявлення факту заподіяння шкоди. Частина некомпенсованої шкоди стягується в судовому порядку, при цьому розмір стягнення не може перевищувати двадцяти відсотків зарплатні, що виплачується публічному службовцю щомісяця [241, с. 129].

3. *Щодо адміністративної відповідальності публічних службовців.* Перш за все, слід зауважити, що досвід країн Європейського Союзу з питань притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності суттєво відрізняється від вітчизняного досвіду.

Так, у законодавстві Німеччини закріплено такі види відповідальності публічних службовців: дисциплінарна, кримінальна і майнова. Адміністративна відповідальність публічних службовців в законодавчих актах ФРН чітко не визначена [110, с. 97-98].

Своєрідність адміністративної відповідальності публічних службовців у Франції полягає у неоднозначності трактування вини як необхідного елементу адміністративного проступку. Можна виділити такі різновиди адміністративної відповідальності публічних службовців в залежності від критерію винності особи у вчиненні адміністративних деліктів: 1) адміністративна відповідальність за наявності ознаки вини, що має місце у разі заподіяння збитків в результаті неправильного функціонування публічної служби; 2) адміністративна відповідальність, що настає в результаті наявності особистої провини службовця (цей вид вини не пов'язаний з проявами служби, може бути викликаний прагненням до особистого збагачення і т. д); 3) адміністративна відповідальність, не пов'язана з виною, що може бути заснована на ризику, який несуть в собі певні види адміністративної діяльності, і заподіює збиток приватній особі (небезпечна зброя і т. д.) [262, с. 319-324].

4. *Щодо кримінальної відповідальності публічних службовців.* За нормами національного законодавства публічний службовець може бути притягнутий до кримінальної відповідальності у разі вчинення службових злочинів, передбачених у розділі XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Вказаним розділом встановлено відповідальність в тому числі за корупційні злочини. Аналогічним чином у законодавстві країн ЄС за вчинення корупційних правопорушень також передбачено притягнення до найсуворішого виду відповідальності – кримінальної.

Слід констатувати, що чинним законодавством держав-членів ЄС закріплено широкий перелік правових засобів, здатних ефективно протидіяти різноманітним формам прояву корупції. На

сьогоднішній день корупційним злочинам відведено важливе місце в кримінальному законодавстві європейських країн.

Окреслимо специфіку правової регламентації кримінальної відповідальності за вчинення корупційних діянь. По-перше, незважаючи на відсутність кодифікованих джерел в країнах загального права, корупційні злочини в структурі кримінального законодавства (наприклад, у Великобританії та Ірландії), як правило, виділені в самостійну категорію на основі критеріїв суб'єкта і об'єкту посягання. Так, кримінально-правова доктрина Великобританії об'єднує вказані злочини в групу «Злочини, що вчиняються посадовцями, або пов'язані з їх діяльністю» [305, с. 439]. По-друге, кримінальні кодекси переважної більшості держав-членів ЄС містять норми, що встановлюють відповідні правові заборони. По-третє, в кримінальних законах держав-членів ЄС основною кваліфікуючою ознакою нерідко виступає не об'єкт посягання, а суб'єкт корупційного правопорушення – посадовець.

Відповідно до § 304 КК Австрії суб'єктом «прийняття подарунку» може виступати посадовець або третейський суддя. При цьому згідно з § 74 КК Австрії посадовцем є кожен, хто обіймає посаду в законодавчому органі, в органах правосуддя і в адміністрації, включаючи державні підприємства (виключення становлять члени Національної ради, бундесрата і ландтагу) [21, с. 47].

У розділі 29 КК Німеччини «Посадові злочинні діяння» у низці норм передбачено кримінальну відповідальність особи, яка «спеціально уповноважена на виконання публічних обов'язків», тобто працівника, який, не будучи власне посадовцем, реалізує функції публічного управління при органі влади або зайнятий в установі чи об'єднанні, що здійснює такі функції [303, с. 218-219].

Слід зазначити, що хабарництво (*bribery*) як форма прояву корупції є актом пропозиції посадовцю грошей, послуг або інших цінностей з метою переконати його зробити щось у відповідь. Як відзначається в літературі, в усіх кримінальних кодексах держав-членів ЄС існують склади активного і пасивного хабарництва.

У більшості європейських країн момент закінчення корупційного злочину, як правило, пов'язаний з моментом передання хабаря. Проте в кримінальних законах Австрії, Бельгії, Угорщини, Німеччини, Латвії, Польщі, Франції злочин вважається закінченим: у разі активного підкупу – з моменту висловлювання обіцянки або пропозиції дати хабар; у разі пасивного підкупу – з моменту вимагання хабаря або надання згоди його прийняти [305, с. 439].

Відповідно до § 1 ст. 246 КК Бельгії отримання хабаря утворюють дії особи, що здійснює публічні функції, які полягають у вимозі або прийнятті, особисто або через підставних осіб, пропозиції або обіцянки, або вигоди будь-якого характеру для самої особи або третього учасника за здійснення дій, вказаних в статті 247 [127, с. 99].

Як показує проведений аналіз, законодавці держав-членів ЄС трактують предмет хабаря широко, розуміючи під ним: вигоду (КК Австрії, КК Німеччини); вигоди будь-якого характеру (КК Бельгії); майнову або особисту вигоду (КК Польщі).

Цікавим є підхід європейських законодавців до розуміння малозначності хабаря. Як правило, розмір хабаря не має значення. Водночас в Австрії особа, що прийняла незначну вигоду або обіцяла її прийняти, звільняється від кримінальної відповідальності, «якщо вона не діє у вигляді промислу» (ч. 4 § 304 КК Австрії) [144, с. 118].

Як показує порівняльний аналіз кримінальних законів держав-членів ЄС, ступінь суспільної небезпеки хабарництва оцінюється по-різному. Якщо в одних країнах хабарництво розглядається як злочин невеликого ступеня тяжкості (кримінальний проступок), то в інших воно вважається діянням середньої тяжкості або навіть тяжким. Так, дуже «м'які санкції» за хабарництво встановлені в КК Австрії, за яким максимальний розмір покарання навіть за кваліфікований склад отримання хабаря складає три роки [121, с. 111-112].

Покарання у вигляді позбавлення волі за отримання хабаря в державах-членах ЄС призначається на такий строк: в Австрії – один рік; Угорщині, Німеччині, Естонії – три роки; Хорватії – п'ять

років; Болгарії – шість років; Латвії, Польщі – вісім років; Франції – десять років. Також слід зазначити, що в Німеччині альтернативним видом покарання є штраф. При цьому найвищий строк, на який особу може бути позбавлено волі у разі отримання нею хабаря за наявності ознак кваліфікованих і особливо кваліфікованих складів, становить: в Австрії – три роки; Угорщині, Хорватії – вісім років; Німеччині, Естонії – десять років; Латвії – п'ятнадцять років [98, с. 78-79].

Слід констатувати, що, виділяючи публічних службовців як категорію осіб, наділених спеціальними правами і обов'язками, законодавство ФРН також передбачає кримінальну відповідальність за злочини, які можуть бути ними вчинені при виконанні посадових функцій. Так, публічні службовці несуть підвищену відповідальність за шпигунство, розголошення службової таємниці, злочинне використання службового становища та ін. [30, с. 44].

Аналіз законодавства Франції вказує на те, що кримінально караними визнаються в тому числі правопорушення, які можуть бути вчинені тільки публічним службовцем, зокрема такі: підкуп, хабарництво, отримання особистих вигод від займаної посади, – тобто будь-які дії, що полягають у зловживанні владою з метою отримання грошей, вигод або інших переваг або з метою чинення тиску. Разом з тим, як свідчить практика, випадки притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців за вказані правопорушення, хоча і мають місце, проте лише зрідка [3, с.101-102].

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що національне законодавство, яке регламентує юридичну відповідальність публічних службовців, характеризується наявністю наступних недоліків:

1) нормативно-правові акти, які регламентують підстави та порядок притягнення до певного виду юридичної відповідальності, не завжди узгоджені між собою;

2) існують нормативно-правові акти радянських часів, які не відповідають потребам сьогодення за структурою, цільовою спрямованістю та змістом норм;

3) розгалуженість нормативного матеріалу з дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що породжує колізії норм.

Детальна ж регламентація усіх видів юридичної відповідальності публічних службовців за порушення законодавства про публічну службу в країнах-членах ЄС свідчить про дієвість аналізованого інституту як форми контролю за діяльністю вказаної категорії суб'єктів.

Вважаємо за необхідне визначити можливі напрями удосконалення законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні.

Відносно шляхів удосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності публічних службовців зазначимо, що в наукових працях з означеної проблематики, висловлюється цілком слушна пропозиція, що відносини щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності у публічній службі, а також система дисциплінарних стягнень та порядок їх застосування мають визначатися кодифікованими нормами, які б містилися в одному законодавчому акті.

Досвід найбільш розвинутих держав-членів ЄС вказує на те, що таким актом має стати Дисциплінарний статут державного службовця, який би містив більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків в залежності від їх тяжкості, класифікацію дисциплінарних стягнень та дисциплінарних впливів на державного службовця та ін.

Одним із можливих шляхів підвищення ефективності механізму притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності визначається збільшення розміру штрафів, які накладаються за вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення.

Крім того, слід погодитися з думкою представників Центру політико-правових реформ, що питання адміністративної відповідальності державних службовців потребує перегляду. Зокрема, на дотримання вимоги приведення національного законодавства у відповідність до норм права держав-членів ЄС пропонується не виокремлювати державних службовців в якості спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Вказане пояснюється тим, що для держави не повинно мати значення, хто саме вчинив правопорушення, – працівник приватного підприємства чи публічний службовець, – у цьому сенсі всі мають бути рівними перед законом.

Якщо виходити із зазначеного, цілком слушним виглядає твердження, що суб'єктами адміністративної відповідальності мають бути визначені лише фізичні та юридичні особи. Орган влади може (повинен) відповідати за вчинення адміністративного проступку в якості юридичної особи. А державні службовці, у випадку доведення їх вини в порушенні вимог адміністративного законодавства, можуть нести матеріальну відповідальність у регресному порядку – за заподіяння шкоди органу влади, наприклад, якщо орган влади сплатив штраф за порушення законодавства. Відповідно, адміністративні правопорушення, складами яких в якості спеціального суб'єкта визначаються державні службовці, повинні бути детерміновані як дисциплінарні або як кримінальні проступки.

На користь цієї тези свідчить також те, що в багатьох державах-членах ЄС питання адміністративної відповідальності державних службовців взагалі не регламентовано жодним актом, тобто відповідальність за вчинення адміністративного проступку, як правило, поглинається дисциплінарною та кримінальною відповідальністю.

Зрозуміло, що для України ця проблема потребує комплексного вирішення, оскільки вона пов'язана із загальним реформуванням інституту адміністративної відповідальності [241, с. 123].

Відносно шляхів удосконалення законодавства у сфері майнової відповідальності державних службовців науковцями напрацьовано цілу низку пропозицій. Зокрема, в якості однієї з найбільш слушних, на нашу думку, слід визнати визначення єдиної процедури розгляду заяви про відшкодування шкоди.

Питання удосконалення законодавства щодо кримінальної відповідальності державних службовців зводиться головним чином до необхідності вирішення однієї з ключових на сьогоднішній день проблем – подолання корупції. Аналіз санкцій правових норм актів кримінального законодавства держав-членів ЄС вказує на те, що слід підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо, що штраф слід передбачати не як альтернативний вид покарання, а також застосовувати до винних осіб у сполученні із обмеженням чи позбавленням волі. Посилення відповідальності на сьогоднішній день вбачається одним з найбільш ефективних засобів подолання проблем в означеній сфері суспільних відносин.

Також вирішенню цієї проблеми сприятиме підвищення рівня юридичної техніки. Зокрема, в якості одного з можливих способів слід визначити об'єднання в одній главі КК України загальних та спеціальних службових злочинів. Відповідно, такий підхід передбачає, що критерієм групування злочинів в межах зазначеного розділу слугуватиме не тільки об'єкт посягання, але, перш за все, суб'єкт злочину – службова особа.

Впровадження всіх запропонованих змін до чинного законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців сприятиме переходу на якісно новий рівень забезпечення дотримання законності у сфері публічних правовідносин.

Висновки до третього розділу

Аналіз видів юридичної відповідальності публічних службовців та їх нормативно-правового забезпечення дає можливість зробити наступні висновки.

1. Встановлено, що використання лише ретроспективної юридичної відповідальності мотивує публічного службовця не порушувати вимоги законодавства та не завдавати шкоди інтересам служби, однак не мотивує до покращення результатів вище «середнього» рівня. В той же час, незважаючи на велике соціальне значення позитивної юридичної відповідальності публічних службовців, її потенціал майже не використовується на практиці, а сам феномен досліджується недостатньо ретельно. Це, в свою чергу, заважає в Україні створити належне правове підґрунтя для використання потенціалу позитивної юридичної відповідальності.

2. Акцентовано увагу на тому, що останні десятиліття практика діяльності парламенту та судів України створила умови для появи в правовій системі нашої держави великої кількості нових проявів юридичної відповідальності (конституційної, фінансової, господарсько-правової і ін.). Яскравим прикладом виникнення даної ситуації є визначення господарсько-правової відповідальності у Господарському Кодексі України. При цьому, ні в науковій літературі, ні в національному законодавстві не створено цілісної системи логічно пов'язаних між собою уявлень про видову різноманітність юридичної відповідальності. Частково цим і обумовлена певна хаотичність в правовому регулюванні відносин юридичної відповідальності публічних службовців в Україні.

3. Аналіз положень національного законодавства та країн ЄС про публічну службу дав можливість в залежності від підстав відповідальності виділити та обґрунтувати чотири види юридичної відповідальності: 1) дисциплінарну; 2) адміністративну; 3) кримінальну; 4) цивільно-правову (матеріальну).

4. З'ясовано, що серед джерел права, які встановлюють особливості юридичної відповідальності публічних службовців, особливе місце посідає КК України. Хоча публічний службовець не є типовим суб'єктом кримінальних правопорушень, Закон України «Про запобігання корупції» закріплює, що публічні службовці за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень притягаються, в тому числі, і до кримінальної відповідальності. До того ж, певний час між антикорупційним законодавством та положеннями КК України була відсутня узгодженість, адже кодифікований нормативно-правовий акт з кримінальної відповідальності не оперував такими поняттями як «корупція», «корупційні правопорушення», «публічний службовець», тощо. Чинна редакція КК України вже має певну ступінь узгодженості з антикорупційним законодавством України, адже передбачає та використовує поняття «корупційні кримінальні правопорушення», «корупційний нетяжкий злочин» та закріплює перелік корупційних кримінальних правопорушень (ст. 45 КК України).

5. Встановлено, що основним правовим джерелом притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності є КУпАП, який за критеріями внутрішньої будови, за цільовою спрямованістю та за змістом правових норм є архаїчним нормативно-правовим актом, який не відповідає потребам сьогодення. В адміністративно-деліктному праві публічні службовці не розглядаються в якості спеціальних суб'єктів адміністративного правопорушення, разом з тим, є положення КУпАП, які розглядають публічних службовців як особливих суб'єктів адміністративної відповідальності. Зокрема, ст. 15 КУпАП передбачає випадки, коли публічні службовці, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть дисциплінарну відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення. Окрім цього, в КУпАП закріплено велику кількість адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути і публічні службовці (Глава 13-А, ст.ст. 186-3, 188-39, 188-41 КУпАП та ін.).

6. Доведено, що до джерел права цивільно-правової відповідальності публічних службовців слід віднести ЦК України, Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» та Главу 3 Розділу VIII Закону України «Про державну службу». Разом з тим, цивільно-правова відповідальність публічних службовців залишається найменш дослідженою серед усіх видів юридичної відповідальності.

7. Встановлено, що порядок притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності характеризується найбільшим переліком джерел права. Це КЗпП, який закріплює загальні вимоги дотримання трудової дисципліни, Закон України «Про державну службу», який закріплює визначення службової дисципліни та засади дисциплінарної відповідальності державних службовців, Закони України, які закріплюють дисциплінарні статuti («Про Дисциплінарний статут Національної поліції України, «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» і ін.), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України “Про запобігання корупції” прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та багато інших нормативно-правових актів.

8. В монографії здійснено аналіз нормативного забезпечення юридичної відповідальності публічних службовців в країнах ЄС, зокрема, Естонії, Литві, Австрії, Бельгії, Німеччині, Іспанії, Франції, Польщі та Великобританії.

РОЗДІЛ 4

Особливості та підстави окремих видів юридичної відповідальності публічних службовців

4.1 Дисциплінарна відповідальність публічних службовців

В радянський період дисциплінарна відповідальність публічних службовців розглядалась як складова більш загальної проблеми дисципліни праці, а тому даною проблематикою займались переважно представники трудового права. В цей період суттєвої різниці між трудовою дисципліною та службовою дисципліною не проводилось.

На момент здобуття Україною незалежності ці наукові підходи суттєво не змінилися. Разом з тим, розвиток суспільних відносин та процес реформування адміністративного права створили умови, при яких виникла необхідність чіткого термінологічно і змістовного розподілу трудової дисципліни та службової дисципліни, а разом з тим і виникла проблема визначення правової природи норм права, які регламентують службову діяльність, наприклад, в органах державної влади, та трудову діяльність працівників на підприємствах, в установах та організаціях. Разом з цим, виникли і питання про порядок вирішення спорів з незаконного звільнення публічного службовця, тобто такі спори повинні вирішуватись

в межах цивільного чи адміністративного судочинства. Тому, починаючи з кінця 90-х років минулого століття в межах адміністративного права поступово активізувалися дослідження дисциплінарної відповідальності публічних службовців (Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, М.Б. Боброва, А.М. Медведєв, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута, О.Д. Новак та ін.), які, акцентуючи увагу на міжгалузевий характер службового права, підкреслювали його публічно-правовий зміст, а тому обґрунтовували необхідність розвитку цього елементу системи права України власне в межах адміністративного права.

Зважаючи на багатоаспектність тематики дисциплінарної відповідальності публічних службовців, адже окремо можна характеризувати особливості дисциплінарної відповідальності прокурорів, суддів, службовців органів місцевого самоврядування, тощо, хочемо більше уваги в межах цього підрозділу роботи звернути на підстави та особливості притягнення до відповідальності державних службовців як виду публічних службовців в Україні.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. містить законодавчу дефініцію дисциплінарного проступку державного службовця, під яким розуміється протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення (ч. 1 ст. 65).

У правовій доктрині розуміння дисциплінарного проступку не характеризується усталеністю поглядів науковців. Так, Д.М. Бахрах визначає дисциплінарний проступок як шкідливе, антисуспільне діяння, вчинене членом колективу, що полягає в порушенні обов'язків, пов'язаних із перебуванням особи в такому колективі [18], В.В. Зуй – як невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із

проходженням державної служби, а також вчинення проступку, що дискредитує його як державного службовця або державний орган, в якому він працює [7], В.І. Щербина – як протиправне, винне діяння, яке посягає на службову дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями, або вчинення проступку, який дискредитує його як державного службовця чи орган, в якому він працює [306], О.Д. Новак – як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), що полягає у невиконанні або у неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, порушенні морально-етичних правил, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які в законодавстві передбачено дисциплінарну відповідальність [153, с. 130], а Р.В. Миронюк – як протиправну, винну, шкідливу дію чи бездіяльність, що посягає на встановлений порядок проходження публічної служби, а також службову дисципліну, за які до державного службовця застосовується дисциплінарна відповідальність [146, с. 205].

На думку М.І. Іншина, дисциплінарний проступок – це правопорушення, що виявляється у невиконанні або неналежному виконанні з вини працівника покладених на нього обов'язків [280, с. 402]. В.І. Прокопенко визначає дисциплінарний проступок як винне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, колективним і трудовим договорами трудових обов'язків [237, с. 412–413], О.І. Процевський – як винну протиправну дію (бездіяльність) особи, яка перебуває у трудових відносинах, порушуючи внутрішній трудовий розпорядок, трудові обов'язки, правила спільної праці [239, с. 231], а С.О. Монастирський – як безпідставне, навмисне невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків особами, які перебувають у трудових відносинах із конкретним підприємством [148, с. 12].

Л.О. Сировотська акцентує на тому, що про дисциплінарний проступок можна говорити лише в тому разі, коли правопорушення пов'язане з порушенням трудових обов'язків, але за характером не становить суспільної небезпеки [271, с. 43]. Схоже за суттю визначення дисциплінарного проступку надається А.П. Алехіним та Ю.М. Козловим, які вважають, що дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, яке не тягне кримінальної відповідальності [2] та В.М. Смирновим, який зосереджує увагу на винності, протиправності діяння щодо перевищення або невиконання трудових обов'язків особою, яка є суб'єктом трудових правовідносин, що виключає кримінальну відповідальність [260, с. 18]. Л.Ю. Прогонюк навпаки, зазначає, що закон не вимагає, щоб порушення трудової дисципліни обов'язково призводило до будь-яких шкідливих наслідків, а для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності достатньо, щоб був зафіксований факт порушення. Водночас наслідки порушення враховуються під час визначення тяжкості дисциплінарного проступку та вибору дисциплінарного стягнення, але це питання покладається суто на розсуд власника [234, с. 61]. Схожу думку має також А.В. Андрушко, акцентуючи на тому, що однією з особливостей дисциплінарної відповідальності є те, що завдання внаслідок вчинення дисциплінарного проступку матеріальної чи іншої шкоди не є обов'язковим, а суспільно шкідливим є вже факт вчинення дисциплінарного проступку [10, с. 374].

Наприклад, В.В. Середа зазначає, що основними ознаками дисциплінарного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових відносин; 3) наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних тощо) для підприємства, колективу, установи, суспільства; 4) причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; 5) дисциплінарна відповідальність у вигляді застосування дисциплінарних санкцій [252, с. 127].

В цілому погоджуючись з гральними дуками науковця, вважаємо, що серед ознак дисциплінарного проступку слід виділяти наступні: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових та службових відносин; 3) наявність незначного ступеня суспільної небезпеки; 4) караність у вигляді застосування дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарному проступку притаманна визначена єдність об'єктивних і суб'єктивних ознак, сукупність яких називається складом правопорушення.

Загальним об'єктом дисциплінарного проступку постає дисципліна – становище, за якого всі суб'єкти правовідносин влади і підпорядкування неухильно дотримуються порядку і правил, встановлених законами, статутами, положеннями, а родовим – трудова дисципліна на підприємстві, тобто встановлений порядок, правовий режим трудової діяльності.

Безпосереднім об'єктом дисциплінарного проступку можуть бути: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може призвести до обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поведінки зі службовими документами); в) загальні правила поведінки працівника поза роботою (службою), а також етичні вимоги, що ставляться до них [42, с. 277-278].

Елементами, що характеризують об'єктивну сторону дисциплінарного проступку, є: а) протиправне діяння (бездіяльність); б) шкідливі наслідки; в) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками; г) час і місце діяння.

Протиправне діяння дисциплінарного проступку може бути здійснено у формі дії або бездіяльності, яка вчинена у зв'язку з виконанням працівником своїх трудових обов'язків, що призводить до негативних наслідків – завданої шкоди об'єкту такого проступку.

Водночас ознака протиправності тісно пов'язана з об'єктом та означає заборону діяння під загрозою застосування санкцій.

Стосовно певних категорій працівників існують особливості протиправних діянь, за які вони підлягають дисциплінарній відповідальності, передбачені спеціалізованими нормативно-правовими актами (законами, статутами про дисципліну або спеціальними положеннями). Так, згідно зі ст. 65 Закону України «Про державну службу» дисциплінарними проступками державних службовців є: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення,

що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [197].

Дисциплінарне стягнення застосовується роботодавцем безпосередньо за виявленням проступку в строки, чітко визначені законодавством, на відміну від адміністративних проступків, які вчиняються в один час, а розглядаються в інший. Так, наприклад, державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення (ч. 3 ст. 65 Закону України «Про державну службу»).

Суб'єктом дисциплінарного проступку є тільки робітник чи службовець, який перебуває у трудових правовідносинах та володіє деліктоздатністю – здатністю особи нести особисту відповідальність за порушення юридичних обов'язків. Трудова правосуб'єктність відповідно до законодавства України виникає з настанням трудового повноліття – з 16-ти років, а у випадках, встановлених у ст. 188 КЗпП України, може знижуватися до 15-ти років (за згодою одного з батьків або особи, яка його замінює) і навіть до 14-ти років (стосовно учнів загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час за згодою одного з батьків або особи, яка його замінює).

Суб'єктивну сторону дисциплінарного проступку характеризує вина, яка виражається у його внутрішньому психічному ставленні до суспільно шкідливого діяння та до наслідків, що настали або могли настати. Водночас у законодавстві прямо не зазнача-

ється, що вина є обов'язковим елементом суб'єктивної сторони дисциплінарного проступку. Але судова практика України є послідовною у визнанні вини як обов'язкової умови дисциплінарної відповідальності.

Вина може бути виражена у формі умислу (прямого чи непрямого) або необережності (легковажності чи самовпевненості). Необхідною умовою визнання наявності вини є усвідомлення працівником того, що його протиправні дії є суспільно шкідливими і заподіють чи можуть заподіяти шкоду відповідним суспільним відносинам.

Враховуючий зроблений аналіз нормативно-правового закріплення дисциплінарного проступку як підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, можна зробити висновок, що основним перспективним напрямом розвитку законодавства у цій сфері має стати прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які б чітко регламентували кожний різновид дисциплінарних проступків, що передбачені у ст. 65 нового Закону України «Про державну службу».

В науковій літературі дискусійним є і питання щодо визначення поняття і ознак дисциплінарної відповідальності. Наприклад, Д.М. Овсянко характеризує дисциплінарну відповідальність як застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення, відповідальність за які не передбачено в кримінальному порядку [158]. По-перше, поняття «заходи дисциплінарного впливу» та «заходи дисциплінарного примусу» різні за змістом поняття, а тому вважаємо некоректним використання такого терміну у визначенні. По-друге, вказівка на те, що дисциплінарна відповідальність настає у випадку, якщо за подібне діяння не передбачена кримінальна відповідальність, знеособлює власне дисциплінарну відповідальність. Виходить, що цей вид юридичної відповідальності позбавлений своїх особистих ознак та повністю залежить від ознак кримінальної відповідальності.

О.Ф. Ноздрачов під дисциплінарною відповідальністю розуміє передбачені в законі заходи дисциплінарних стягнень, які накладаються на державних службовців за посадові проступки [154]. Погоджуючись з загальним змістом запропонованого визначення, не може погодитись із використанням в ньому поняття «посадові проступки». Це поняття, по-перше, не є загально визнаним в науковій літературі, по-друге, може набувати різного змістовного наповнення, по-третє, якщо і виділяти такий вид проступків, то доречніше їх характеризувати як «службові проступки».

Г.Г. Петришина-Дюг визначає дисциплінарну відповідальність як обов'язок працівників зазнати юридично несприятливих наслідків у формі втрат особистого характеру за скоєння дисциплінарного проступку в порядку та на умовах, передбачених у трудовому законодавстві [170]. Тобто юридична відповідальність розглядається вченою, в першу чергу, як елемент правового статусу працівника, а вже потім як захід примусу, передбачений трудовим законодавством. Разом з тим, не в повній мірі погоджуємось із висловлюванням «втрати особистого характеру». Переважна більшість правових санкцій мають особистий (індивідуальний) характер, а тому не розуміємо навіщо засмічувати категоріальний апарат такими термінами. Є терміни випробувані часом, які спокійно можна було б використати при визначенні дисциплінарної відповідальності, зокрема, «санкція» чи «стягнення». Всі ці незрозумілі висловлювання та терміни прийшли в сферу трудового та службового права із теорії права, яка, по-перше, намагаючись поєднати напрацювання філософії, історії, соціології та права, по-друге, узагальнити досягнення галузевих юридичних наук, іноді пропонує такі розмиті за змістом узагальнені формулювання та дефініції. Тому, перефразовуючи визначення Г.Г. Петришина-Дюг, можна було б розглядати дисциплінарну відповідальність як обов'язок працівників (в нашому випадку державних службовців) зазнати юридично несприятливих наслідків у вигляді дисциплі-

нарних стягнень за скоєння дисциплінарного проступку в порядку та на умовах, передбачених законодавством.

М.І. Іншин і А.Р. Мацюк пропонують визначати дисциплінарну відповідальність як передбачений нормами трудового права особливий правовий стан суб'єктів охоронних правовідносин, який виявляється в тому, що роботодавець дає негативну оцінку протиправній поведінці працівника та реагує на неї визначеними законом примусовими заходами [103]. Погоджуємось з тим, що дисциплінарна відповідальність може мати багато визначень (як правовий інститут, як елемент статусу особи, як діяльність вповноважених органів тощо), але не може погодитись із визначенням дисциплінарної відповідальності як «особливий правовий стан суб'єктів охоронних правовідносин». По-суті автор намагається розглядати дисциплінарну відповідальність як виді правового режиму. Власне правовий режим і є особливим правовим станом, в тому числі і суб'єктів правовідносин. Не заперечуємо проти того, що любе парове явище можна розглядати під любим кутом зору. Разом з тим, виникає питання – навіщо розглядати дисциплінарну відповідальність як правовий режим, коли в юридичній науці є поняття «дисциплінарно-деліктне право»? Дисциплінарно-деліктне право як елемент системи права (не будемо вдаватись в дискусію щодо уточнення його місця в цій системі) дійсно встановлює «особливий правовий стан суб'єктів дисциплінарно-деліктних правовідносин». З одного боку, дивує різноманітність визначень дисциплінарної відповідальності, з іншого – їх методологічна та теоретична обумовленість.

О.В. Нікіфоров стверджує, що дисциплінарна відповідальність – це обов'язок особи нести покарання, що виникає з факту вчинення дисциплінарного чи іншого правопорушення, та полягає у застосуванні відповідною посадовою особою у встановленому порядку дисциплінарних стягнень, висловлює державний осуд протиправної, винної поведінки порушника службової дисципліни [152].

Це визначення науковця цікаве тим, що автор підкреслює той факт, що підставою дисциплінарної відповідальності може бути не тільки факт вчинення дисциплінарного проступку, а й вчинення іншого виду правопорушення, наприклад, адміністративного (ст. 15 КУпАП). Вважаємо, що існування ст. 15 КУпАП взагалі є ганебним явищем в сучасній правовій системі України. Наведемо не зовсім коректний приклад, але наглядний для розуміння загальної проблеми. За вбивство будь-яка особа притягається до кримінальної відповідальності. Було б дивним, якби за вбивство, вчинене публічним службовцеві, передбачалась дисциплінарна, адміністративна чи цивільно-правова відповідальність. Між підставами кримінальної відповідальності та підставами адміністративної відповідальності сьогодні вже проведена чітка межа, тобто за вчинення адміністративного правопорушення особа притягується до адміністративної відповідальності, а за вчинення кримінального правопорушення – до кримінальної відповідальності. Разом з тим, і в цій сфері були свого часу (початок ХХІ ст.) подібні ганебні факти – за вчинення злочинів з незначним ступенем суспільної небезпеки передбачалась процедура притягнення такої особи до адміністративної відповідальності. Тобто фактичною підставою адміністративної відповідальності було не тільки адміністративне правопорушення, а й малозначний злочин. Вважаємо, що сьогодні утворилися всі необхідні передумови для розмежування між собою адміністративної та дисциплінарної відповідальності публічних службовців, щоб підставою адміністративної відповідальності було виключно вчинення адміністративного правопорушення, а підставою вчинення дисциплінарної відповідальності – вчинення дисциплінарного проступку.

О.М. Ярошенко та С.М. Прилипко визначають дисциплінарну відповідальність як обов'язок працівників понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю, за протиправне невиконання чи неналежне виконання покладених на них

трудових обов'язків [184. Вже понад двадцять років відбувається гуманізація кримінального законодавства, в наслідок чого з'явилися такі покарання як, наприклад, штраф чи громадські роботи. Визначення ж О.М. Ярошенко та С.М. Прилипко свідчить скоріш про зворотні тенденції в нашому суспільстві – посилення державного примусу в сфері трудового права. Термін «покарання» є продуктом науки кримінального права. Тому це поняття закріплюється в КК України і використовується в наукових джерелах з кримінального права. Як вже зазначалося, інші галузі права мають два поняття, які чудово розкривають сутність примусу, що застосовується до порушника трудової чи службової дисципліни – «санкція» та «стягнення». До того ж є підозра, що визначення О.М. Ярошенко та С.М. Прилипко це невдала спроба перекладу на українську мову російського слова «лишення».

Не зовсім вдалим є визначення дисциплінарної відповідальності, яке запропонував В.В. Середа. Вчений вважає, що дисциплінарна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку працівника відповідати перед керуючим суб'єктом або уповноваженим органом за скоєний ним дисциплінарний проступок, сутність якого полягає в невиконанні або в неналежному виконанні працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків, і понести дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством України [251]. Не можна до кучі скидати визначення дисциплінарної відповідальності, які були зроблені під різним кутом та за різною методологією. Тобто, або дисциплінарна відповідальність це обов'язок працівника відповідати перед керуючим суб'єктом або уповноваженим органом за скоєний ним дисциплінарний проступок, або ж це діяльність вповноважених суб'єктів щодо накладання на працівника дисциплінарних стягнень. При цьому, В.В. Середа у визначенні дисциплінарної відповідальності намагається одночасно розкрити і визначення дисциплінарного проступку – «сутність якого полягає

в невиконанні або в неналежному виконанні працівником покладених на нього трудових чи службових обов'язків» [251]. Визначення правового явища, яке пропонується науковцем, повинно пояснювати та розкривати в доступній формі основні ознаки правового явища. В даному ж випадку, визначення є громіздким (адже намагається одразу дати визначення дисциплінарної відповідальності та дисциплінарного проступку) та методологічно невивіреном (адже використовує одразу два підходи до змісту юридичної відповідальності).

Отже, сьогодні визначення поняття «дисциплінарна відповідальність» не характеризується усталеністю поглядів, що зумовлено існуванням позитивного та негативного підходів до розуміння юридичної відповідальності в цілому.

Пропонуємо серед основних ознак дисциплінарної відповідальності виділяти наступні:

1) основною підставою відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, іноді такою підставою може бути вчинення адміністративного проступку (ст. 15 КУпАП);

2) до відповідальності вповноважені притягувати тільки ті суб'єкти, які передбачені законодавством та які перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування;

3) полягає в застосуванні до правопорушника дисциплінарних стягнень;

4) здійснюється в позасудовому порядку за спеціально передбаченими процедурами;

5) одночасно регламентується нормами трудового та адміністративного права;

6) суб'єктами такої відповідальності є особи, які відносяться до категорії публічних службовців.

На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що дисциплінарна відповідальність публічних службовців – це застосування вповноваженими суб'єктами (особи, яким порушник

безпосередньо або опосередковано підпорядкований) до публічних службовців на підставах та в порядку, що передбачені національним законодавством, стягнень дисциплінарного характеру.

В юридичній літературі дисциплінарну відповідальність поділяють на два види – загальну та спеціальну [251; 8; 53].

Найбільш ґрунтовно підстави такої класифікації дисциплінарної відповідальності запропонував Ю.С. Адушкін. Вчений зазначає, що поділ дисциплінарної відповідальності на загальну та спеціальну обумовлений наступними чинниками:

1) включенням особи до того чи іншого типу колективу. Яскравим прикладом для цього є прокуратура [8]. Публічних службовців, які працюють в прокуратурі, можна поділити на два види: а) прокурори, що несуть дисциплінарну відповідальність на підставах та в порядку, які передбачені Законом України «Про прокуратуру» [226]; б) інші працівники прокуратури, які несуть дисциплінарну відповідальність на підставі Закону України «Про державну службу» [197]. Тобто, в межах одного державного органу можуть працювати різні види публічних службовців;

2) належністю громадянина до організації певного виду [8]. В підрозділі 3.2 науково-дослідної роботи вже зверталась увага на чисельні дисциплінарні статuti, які передбачають особливості притягнення публічних службовців певного виду державного органу. Наприклад, Дисциплінарний статут Національної поліції України, який регламентує порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності виключно поліцейських [201];

3) характером функцій, виконуваних особою в цій організації [8]. Цей чинник, на нашу думку, тісно переплітається з першим, адже сьогодні типи колективу чи публічних службовців виділяються саме за характером функцій, що виконують особи в цій організації.

Разом з тим, поділ дисциплінарної відповідальності на два види є дискусійним питанням в юридичній науці. Вирішення цього питання безпосередньо стосується і теми нашого дослідження,

адже якщо публічний службовець запізнився на роботу, то виникає питання про те, що він порушив – трудову дисципліну, яка встановлюється КЗпП, чи службову дисципліну, яка передбачається спеціальним адміністративним законодавством.

Наприклад, автори навчального посібника «Дисциплінарно-деліктне право України» зазначають: *«Чинний Кодекс законів про працю України містить лише норму, що у деяких галузях народного господарства для окремих категорій працівників діють статuti та положення про дисципліну (частина друга ст. 142). Така правова невизначеність веде до того, що наразі у правовій доктрині немає єдності в поглядах стосовно того, чи підлягають працівники, для яких передбачена спеціальна дисциплінарна відповідальність, також загальній дисциплінарній відповідальності або ж на них у всіх випадках поширюється виключно спеціальна дисциплінарна відповідальність»* [53, с. 56].

Розвиток національного законодавства показує, що воно поступово рухається у бік подальшої спеціалізації дисциплінарної відповідальності в залежності від виду публічної служби чи виду публічних службовців і, як результат, розмежування дисциплінарної відповідальності, яка передбачається КЗпП, та дисциплінарної відповідальності, яка передбачається спеціальними законами у сфері публічної служби, неминуча. Тобто наша позиція полягає у тому, що трудова дисципліна та службова дисципліна повинні ділитись між собою в залежності від належності чи неналежності особи до посади публічного службовця. Це означає, що якщо на роботу спізнився працівник закладу охорони здоров'я, то він порушив вимоги трудової дисципліни, і відповідно повинен нести відповідальність за нормами КЗпП. Якщо ж на роботу запізнився публічний службовець, то він порушив вимоги службової дисципліни, і відповідно повинен нести відповідальність на підставах та в порядку, що передбачені спеціальними законами у сфері публічної служби.

Але велика кількість науковців, які працюють у сфері трудового чи службового права, стверджують зворотне. Наприклад, сформувалося два підходи:

- перший, наполягає на тому, що загальна дисциплінарна відповідальність застосовується у тих випадках, коли не можна застосувати спеціальну дисциплінарну відповідальність (В.М. Скобелкін, С.М. Прилипко та О.М. Ярошенко [257; 183]);
- другий підхід, наполягає на тому, що спеціальна дисциплінарна відповідальність застосовується тільки у випадках, коли не можливо застосувати загальну дисциплінарну відповідальність (І.В. Лазор, В.І. Миронов [104]).

Керуючись цими висновками науковців та станом сучасного законодавства України, яке передбачає дисциплінарну відповідальність, можна стверджувати, що сьогодні публічні службовці за порушення трудових відносин несуть загальну дисциплінарну відповідальність, яка передбачена КЗпП України та правилами внутрішнього трудового розпорядку, а за порушення службових відносин, власне, за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків у сфері публічної служби, несуть спеціальну дисциплінарну відповідальність.

Вважаємо, що такий стан речей залишиться до розробки нового Трудового кодексу України, авторам якого доведеться визначитись, в тому числі і з питанням про те, чи розповсюджуються норми трудового законодавства на відносини робочого часу та відносини відпочинку у публічно-правовій сфері, чи ці питання повністю перейдуть у сферу регулювання службового права як частини адміністративного права України. До цього часу, стан національного законодавства підтверджує той факт, що публічні службовці несуть сьогодні як загальну, так і спеціальну дисциплінарну відповідальність.

Спеціальна ж дисциплінарна відповідальність характеризується:

а) спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку (для її застосування важливо визначитись із категорією публічного службовця – суддя, службовець, що займає адміністративну посаду у міністерстві, прокурор, тощо);

б) особливим характером протиправного діяння (протиправність діяння буде визначатись в залежності від займаної особою посади, об'єму прав та обов'язків, що закріплені за особою посадовими інструкціями, напрямом діяльності державного органу та органу місцевого самоврядування, в яких працює публічний службовець, тощо);

в) спеціальними видами дисциплінарних стягнень, адже КЗпП передбачає лише два види стягнень – догану та звільнення;

г) особливим порядком оскарження дисциплінарного стягнення.

Окрему увагу хочемо звернути на аналізі положень національного законодавства та законодавства ФРГ, які встановлюють порядок притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, а також закріплюють систему дисциплінарних стягнень.

Нестабільність розвитку України є наслідком нестабільності та неавторитетності публічної служби у суспільстві, головною мотивацією для перебування на якій для більшості службовців є можливість отримувати додаткові доходи, організовуючи корупційні схеми. Можемо сміливо констатувати замкнуте коло, що Україна є нестабільною державою, в якій відсутній ефективний державний механізм, який би міг забезпечити стабільність держави та публічної служби відповідно. Одним з напрямків виходу з цього замкнутого кола безумовно мають бути реформи, спрямовані на забезпечення авторитетності та стабільності державної служби з використання позитивного багаторічного досвіду розвинутих держав. Німеччина – яскравий приклад для держави «Україна», яка змогла побудувати одну з найкращих систем державної служби в Європі, що дозволяє їй бути абсолютним лідером на політичній арені Європейського Союзу.

З 01 травня 2016 року в Україні діє новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [197], яким, у тому числі, була змінена процедура притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, яку тільки починають освоювати співробітники кадрових підрозділів органів державної влади, виявляючи певні недоліки відповідного нормативного закріплення процедури, що дає підстави стверджувати про необхідність подальшого вдосконалення діючого законодавства України у цій сфері. Вказані факти підкреслюють актуальність та необхідність аналізу досвіду Федеративної Республіки Німеччина у сфері нормативного регулювання процедури дисциплінарної відповідальності державних службовців з метою підвищення ефективності нормативно-правового регулювання даного інституту службового права в Україні та окреслення напрямів вдосконалення відповідного регулюючого впливу.

Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року (з наступними змінами і доповненнями) визначає, що чиновники у Федеративній Республіці Німеччина є особливою групою людей, що проходять державну службу, пов'язані з державою «узами публічно-правових відносин служіння та вірності» [162]. Особи, які зайняті на державній службі Федеративної Республіки Німеччина, поділяються на три категорії: чиновники, службовці і робітники державних установ [71, с. 131]. В Україні подібний поділ державних службовців безпосередньо відсутній на рівні Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями), згідно ст. 3 якого дія цього Закону взагалі не поширюється на працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами [197].

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності у Федеративній Республіці Німеччина регулюється

Федеральним дисциплінарним статутом Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) [108, с. 52]. В Україні відсутній подібний дисциплінарний статут, яким врегульовувалася б відповідальність усіх державних службовців України, однак існують дисциплінарні статuti лише окремих органів державної влади (наприклад, Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України тощо). Основі засади притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності містяться у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями), який з метою досягнення мети статті необхідно розглянути у порівнянні з Федеральним дисциплінарним статутом Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями).

Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) відповідно до параграфу 1 поширюється як на державних службовців, так і на відставних державних службовців [290] у разі виявлення дисциплінарних проступків, які були ними скоєні під час колишньої зайнятості на державній службі. У свою чергу, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) не містить подібних положень та поширюється лише на осіб, які перебувають на державній службі.

Відповідно до параграфу 5 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) до державних службовців можуть бути застосовані такі види дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) штраф; 3) скорочення заробітної плати; 4) зниження в посаді; 5) звільнення з посади державної служби, а дисциплінарними заходами щодо державних службовців, які вийшли на пенсію, є: 1) зменшення пенсії; 2) позбавлення пенсії [290]. В Україні перелік

дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців вдвічі менший, відповідно до ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [197]. Варто звернути увагу, що українське законодавство, на відміну від німецького, не містить дисциплінарних стягнень по відношенню до державних службовців, окрім звільнення з державної служби, які б спричиняли для них обмеження матеріального характеру. Більшість дисциплінарних стягнень в Україні спрямовані на встановлення для державних службовців обмежень саме морального, соціального та організаційного характеру.

З метою встановлення рівня ефективності матеріального або морального стимулювання службової дисципліни варто звернути увагу на наукові праці, присвячені питанням мотивації працівників. Так, наприклад, Т. Погорелова та В. Юрченко зазначають, що матеріальна мотивація – це найбільш очевидний спосіб винагороди працівників, яка являє собою систему матеріальних стимулів праці, ціллю якої є забезпечення співвідношення заробітної плати працівників з кількістю і якістю праці. Прагнення людини до поліпшення свого добробуту зумовлює необхідність збільшення трудового внеску, а отже, і збільшення кількості, якості та результативності праці [175, с. 99]. Відсутність на рівні Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року дисциплінарних стягнень матеріального характеру можна пояснити тим фактом, що в Україні з моменту проголошення незалежності продовжував діяти радянський Кодекс законів про працю, який був прийнятий у період, коли найбільш ефективними способами стимулювання працівників були заохочення та стягнення саме морального та соціального характеру. Враховуючи сучасний розвиток Української держави в умовах ринкової економіки, вбачаємо за доцільне

під час внесення подальших змін до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року передбачити по відношенню до державних службовців стягнення матеріального характеру, які успішно застосовуються у Федеративній Республіці Німеччина: штраф та скорочення заробітної плати, які будуть ефективними засобами підтримання службової дисципліни.

Як вже зазначалося ст. 65 Закону України «Про державну службу» дає перелік підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, зокрема, це порушення Присяги державного службовця, порушення правил етичної поведінки державних службовців, вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу тощо [197]. На відміну від України, у Федеративній Республіці Німеччина згідно Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є скоєння ним службового проступку, під яким розуміється порушення державним службовцем своїх обов'язків. Кожне порушення обов'язків тягне за собою застосування заходів дисциплінарної відповідальності [108, с. 52]. Вказані норми німецького законодавства дають підстави свідчити, що у Федеративній Республіці Німеччина відсутній детальний перелік складів дисциплінарних проступків, який є у Законі України «Про державну службу», що службовим проступком вважається будь-яке порушення обов'язків державним службовцем, якщо воно не містить ознак адміністративного правопорушення або злочину.

І.П. Лопушанський, аналізуючи положення Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) зазначає, що, якщо догана оголошується безпосереднім начальником, то всі інші заходи відповідальності застосовуються лише за рішеннями спеціальних дисциплінарних судів у ході офіційного дисциплінарного процесу [108, с. 53]. Згідно ст. 68 Закону України

«Про державну службу» від 10 грудня 2015 року дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються): 1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: зауваження – суб'єктом призначення; інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ; 2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: зауваження – суб'єктом призначення; інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ [197]. На підставі аналізу вказаних норм німецького та українського законодавства можна зробити висновок, що дисциплінарні стягнення в Україні накладаються виключно суб'єктом призначення за відсутності спеціальних дисциплінарних судів, проте з урахуванням пропозицій або за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ, а у Федеративній Республіці Німеччина наявні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень: 1) спеціальні дисциплінарні суди; 2) безпосередні керівники.

Цілком зрозуміло, що розробники Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року враховували сучасний стан розвитку правової системи України, яка наразі неготова до створення нових дисциплінарних судів у зв'язку з відсутністю матеріальних, організаційних та інших ресурсів, і саме тому розробниками були досить детально прописані положення про дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ.

Якщо розглядати дисциплінарні суди Федеративної Республіки Німеччина як позитивний досвід, який можна буде враховувати Україні під час подальшого вдосконалення правової системи України, а саме – державної служби як невід'ємної її складової, варто детальну увагу зупинити на нормативно-правовому закріпленні діяльності вказаних дисциплінарних судів. Згідно параграфів 45-46 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки

Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції. Для цієї мети в адміністративних судах формуються палати з дисциплінарних питань. Палата з дисциплінарних справ приймає рішення у складі трьох суддів і двох народних засідателів в якості почесних суддів, при цьому один з народних засідателів повинен мати таке ж професійне спрямування, що і державний службовець, справа якого розглядається [290].

Згідно параграфів 52 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) дисциплінарне провадження розпочинається лише на підставі письмового звернення, яке повинно містити інформацію про особисту і професійну кар'єру посадових осіб, про попередні дисциплінарні провадження, про факти, які демонструють порушення дисципліни, і інші факти і докази, які мають відношення до вирішення справи [290]. За результатами розгляду дисциплінарного провадження палата з дисциплінарних питань судів адміністративної юрисдикції приймає рішення, на яке державний службовець, відносно якого здійснювався розгляд, у разі своєї незгоди має право подати скаргу до Федерального дисциплінарного суду, що знаходиться у Франкфурті-на-Майні [290, с. 53]. Наявність та багаторічне ефективне існування незалежних спеціалізованих дисциплінарних судів у Федеративній Республіці Німеччина дозволяє досягти більшого рівня об'єктивності під час розгляду дисциплінарних проваджень, порівняно з рівнем об'єктивності розгляду подібних справ в Україні у дисциплінарних комісіях з розгляду дисциплінарних справ, абсолютну більшість членів яких складають представники органу державної влади, в якому працює особа, яка скоїла дисциплінарне правопорушення, через що вона безумовно має певний вплив на членів комісії.

Підсумовуючи аналіз дисциплінарного законодавства України та Федеративної Республіки Німеччина, можна зробити висновок,

що на відміну від дисциплінарної відповідальності працівників за нормами трудового права, детальна регламентація процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, спрямована на захист саме публічно-правових інтересів, забезпечення належного рівня публічного адміністрування, стабільності та авторитету держави. Українське законодавство у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців, незважаючи на своє оновлення у 2015 році, потребує подальшого вдосконалення з урахуванням позитивного досвіду Федеративної Республіки Німеччина у наступних напрямках: 1) прийняття єдиного дисциплінарного статуту державних службовців, який би детально регламентував дисциплінарні провадження; 2) розширення переліку дисциплінарних стягнень такими видами, які б створювали обмеження для правопорушників матеріального характеру; 3) поширення дисциплінарної відповідальності на осіб, які раніше перебували на державній службі та скоїли правопорушення під час служби, яке завдає шкоди авторитету державної служби в Україні; 4) створення в Україні через 5-10 років незалежних дисциплінарних судів для забезпечення об'єктивності розгляду дисциплінарних справ.

4.2 Адміністративна відповідальність публічних службовців

Серед спеціальних суб'єктів адміністративного правопорушення та адміністративної відповідальності зазвичай виділяють посадову особу, яка охоплює собою, в тому числі і публічних службовців. Разом з тим, активний розвиток в Україні антикорупційного законодавства став підґрунтям для більш предметного дослідження публічних службовців як суб'єктів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

У дослідженнях адміністративної відповідальності публічних службовців сьогодні можна виділити два напрями:

перший, розглядає адміністративну відповідальність публічних службовців як фрагмент більш загального об'єкту дослідження (Л.Р. Біла-Тіунова, Є.С. Герасименко, Н.В. Добрянська, А.В. Матіос, О.І. Миколенко, В.К. Колпаков, О.В. Старцев, В.А. Труханов і ін.);

другий, зосереджує увагу на особливостях застосовування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, які пов'язані з корупцією (А.В. Гайдук, Д.І. Йосифович, О.Є. Панфілов, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, Р.М. Тучак, А.О. Яфонкін і ні.).

Разом з тим, комплексного дослідження публічних службовців як суб'єктів адміністративної відповідальності в науці адміністративного права не проводилось.

Правовою доктриною напрацьовано перелік загальних характеристик службових правопорушень. Так, В.І. Тютюгін зазначає, що службове правопорушення завжди обумовлене правовим становищем суб'єкта, який його вчиняє: а) або шляхом використання службового становища, діючи у межах своїх повноважень; б) або внаслідок виходу за межі прав та повноважень, наданих йому за посадою чи у зв'язку зі службовою діяльністю, яку він здійснює; в) або внаслідок невиконання чи неналежного виконання покладених на нього службових обов'язків. Зазначені правопорушення мають загальні спільні риси, до яких належать: 1) вчинення діяння з використанням посадового становища або у зв'язку з обійманню посадою і 2) всупереч інтересам служби [74]. В.В. Марков вважає, що залежно від ступеня та характеру суспільної небезпеки службове правопорушення може визнаватися або кримінальним правопорушенням, або адміністративним проступком, або майновим деліктом, або ж дисциплінарним проступком [120, с. 237].

До основних джерел, які включають норми, що встановлюють адміністративну відповідальність публічних службовців, слід віднести КУПАП та антикорупційне законодавство.

Так, відповідно до ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [89].

Наведене дає підстави погодитися із тим, що за нормами КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі публічні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Окрім того, не є суб'єктами адміністративних правопорушень ті працівники державних органів, громадських об'єднань, приватних структур, які виконують суто професійні або технічні обов'язки (службовці функціональні, основний склад).

Особливості підстав адміністративної відповідальності службових осіб у тому, що вони несуть таку за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, підпорядковані їм службовці, інші працівники порушують встановлені правила. Службові особи можуть нести адміністративну відповідальність і за невживання заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих службових осіб [309].

На підставі аналізу наукової літератури та положень чинного адміністративно-деліктного законодавства, пропонуємо до основних ознак адміністративного проступку відносити наступні: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує заборони, які передбачені в КУпАП, та вимоги антикорупційного законодавства; 2) винність особи, яка є суб'єктом службової діяльності; 3) наявність

незначного ступеня суспільної небезпеки; 4) караність у вигляді застосування адміністративних стягнень.

До основних ознак адміністративної відповідальності публічних службовців слід віднести наступні: 1) єдиною підставою відповідальності є вчинення адміністративного проступку; 2) притягувати до відповідальності вповноважені тільки ті суб'єкти, які передбачені законодавством та які не перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) полягає в застосуванні до правопорушника адміністративних стягнень; 4) здійснюється в особливому порядку (провадження в справах про адміністративні правопорушення); 5) регламентується нормами адміністративного права; 6) суб'єктами такої відповідальності є особи, які відносяться до категорії публічних службовців.

Адміністративна ж відповідальність публічних службовців – це застосування суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності до публічних службовців на підставах та в порядку, що передбачені національним законодавством, адміністративних стягнень.

Щодо класифікаційного розподілу адміністративних правопорушень, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, зміст положень ст. 14 КУпАП, наведених нами вище, вказує на те, що такі правопорушення можуть знаходитися у будь-якій главі Кодексу. Саме тому вважаємо за доцільне спершу поділити такі правопорушення на групи залежно від виду джерела, якими вони закріплюються. Як було зазначено вище, відповідальність за службові адміністративні правопорушення закріплюється не тільки КУпАП, але й антикорупційним законодавством.

Чинним Законом України «Про запобігання корупції» закріплено новий розподіл: на корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані із корупцією. Так, згідно з ч. 1 ст. 1 Закону про правопорушення, пов'язане з корупцією, визначено як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною

у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [207]. Зокрема, корупція – це використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [207]. Відповідно, корупційне правопорушення – це таке діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [207]. На цій основі можна визначити, що за діяння, які пов'язані із протиправним використанням особою наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, адміністративні стягнення не накладаються, а передбачено більш суворий вид відповідальності – кримінальну, яка сполучається. Водночас КК України передбачено відповідальність не тільки за корупційні, але й за правопорушення, пов'язані із корупцією. Прикладом може слугувати ст. 366-1 КК України «Декларування недостовірної інформації» [100], що закріплює склад, подібний до визначеного ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», які розмежовуються за ознаками об'єктивної сторони.

Проте основним висновком, до якого можна дійти в ході проведеного аналізу норм Закону України «Про запобігання корупції»

є твердження, що підставою притягнення публічного службовця до адміністративною відповідальності за порушення норм адміністративного законодавства є вчинення ним правопорушення, пов'язаного із корупцією. Зокрема, санкції за такі правопорушення визначаються розділом 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

Звернемося до більш дискусійного питання поділу всіх адміністративних правопорушень, закріплених КУпАП, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, на види. Вихідною тезою при побудові авторської класифікації слугуватиме твердження, що підставою для притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності є службове правопорушення, тобто порушення службових обов'язків. Пропонуємо авторську класифікацію таких правопорушень побудувати, спираючись на види службових обов'язків публічних службовців.

Так, перелік загальних обов'язків державних службовців визначено ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу», зокрема це: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобі-

гання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [197].

Загальні службові обов'язки посадових осіб органів місцевого самоврядування закріплені ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До таких, зокрема, віднесено: 1) додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; 2) забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування; 3) додержання прав та свобод людини і громадянина; 4) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; 5) постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; 6) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; 7) шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 8) недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [228].

Прикладом адміністративного проступку, закріпленого КУпАП, який вчинено на порушення загальних службових обов'язків є порушення законодавства про державну таємницю, відповідальність за яке встановлено ст. 2122 Кодексу, що може полягати в тому

числі у засекречуванні безумовно відкритої інформації (п. 2 ч. 1) та безпідставному засекречуванні інформації (п. 3 ч. 1) на порушення вимог п. 13 ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про державну службу», а також у порушенні встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці (п. 5 ч. 1) чи невиконанні норм і вимог криптографічного та технічного захисту секретної інформації, внаслідок чого виникає реальна загроза порушення її конфіденційності, цілісності і доступності (п. 9 ч. 1), на порушення п. 3 ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» та п. 12 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу». Аналогічним прикладом може слугувати порушення права на інформацію та права на звернення, закріплене ст. 212-3 КУпАП та ін.

Наведений приклад ілюструє, що суб'єктами адміністративних проступків, вчинених на порушення загальних службових обов'язків, можуть виступати будь-які публічні службовці незалежно від специфіки компетенції відомства, в якому вони працюють, та взагалі незалежно від виду їхньої діяльності в цілому (чи-то державна служба, чи-то служба в органах місцевого самоврядування).

Надаючи характеристику другій групі адміністративних правопорушень, закріплених КУпАП, – проступків, вчинених на порушення спеціальних службових обов'язків, – слід звернути увагу на таке положення ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу»: державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах [197]. Таким чином, до спеціальних службових обов'язків ми відносимо ті, що не наведені у переліку, визначеному ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» та ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а виключно такі, котрі реалізуються в межах чітко визначеної компетенції відповідної галузевої спрямованості.

Відповідно, до другої групи правопорушень, закріплених КУпАП, пропонуємо віднести ті, які можуть бути вчинені не будь-яким публічним службовцем, а публічним службовцем, наділений компетенцією у відповідній сфері і жодній іншій. В якості прикладу наведемо порушення порядку ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, відповідальність за яке встановлено ст. 149-1 КУпАП. Держателем такого реєстру є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [204]. Відповідно, персональна відповідальність за недостовірність відомостей, що вносяться до нього, не може покладатися на будь-якого публічного службовця, а виключно на реєстратора.

Резюмуючи все зазначене вище, пропонуємо таку класифікацію адміністративних правопорушень, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці. В залежності від джерела, що закріплює норми, якими встановлюється адміністративна відповідальність публічних службовців як спеціального суб'єкта:

1) адміністративні правопорушення, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, передбачені актами антикорупційного законодавства (тобто правопорушення, пов'язані із корупцією, що є адміністративними деліктами);

2) адміністративні правопорушення, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, передбачені КУпАП:

- такі, що вчиняються на порушення загальних службових обов'язків;

- такі, що вчиняються на порушення спеціальних службових обов'язків.

Останнім часом одним з найбільш обговорюваних громадськістю питань є подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У засобах масової інформації та мережі Інтернет ширяться відомості про очевидну недостовірність даних, що вказуються такими

особами, а також численні факти неподання декларацій. Причина численних правопорушень у цій сфері вбачається в першу чергу у недосконалості законодавчого регулювання визначеної групи суспільних відносин. З огляду на зазначене вважаємо за необхідне провести аналіз норм КУпАП, якими встановлюється відповідальність за порушення вимог фінансового контролю.

Відповідальність за невиконання вимог фінансового контролю передбачено статтею 172-6, яку включено до глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Об'єктивна сторона цього правопорушення виявляється у: 1) несвоєчасному поданні без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) неповідомленні про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) несвоєчасному повідомленні про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) неповідомленні особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про суттєві зміни у майновому стані; 5) несвоєчасному повідомленні особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про суттєві зміни у майновому стані; 6) поданні завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб [89].

Строки подання декларації визначаються положеннями ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції», з яких слідує, що несвоєчасне подання декларації за минулий рік має місце, коли її подано 1 квітня поточного року або пізніше – щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також тих, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням

функцій держави або місцевого самоврядування (останні подають декларації за період, не охоплений раніше поданими деклараціями, наступного року після припинення діяльності незважаючи на факт її припинення) [207].

Окремо встановлено строки подання декларації для осіб, які претендують на зайняття посади, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Такими особами декларацію за минулий рік має бути подано до призначення або обрання на відповідну посаду.

При цьому, згідно з п. 8 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про державну службу» особа, яка бажає взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державного службовця, зобов'язана подати до конкурсної комісії декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік [197]. Враховуючи, що відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» проведення конкурсу при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу [228], норми чинного законодавства виключають можливість несвоєчасного подання декларації, вже після призначення або обрання на відповідну посаду державної служби або служби в органах місцевого самоврядування, оскільки її неподання є підставою для відмови в участі у конкурсі. Відповідно, осіб, які претендують на зайняття посади, виключено з переліку суб'єктів, яких може бути притягнуто до відповідальності за нормами ст. 172-6 КУпАП та ст. 366-1 КК України.

Поважними причинами пропуску строків подання декларації є перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною, тимчасова непрацездатність, перебування за межами України, під вартою. Особи, що пропустили строк, зобов'язані подати декларацію за звітний рік до 31 грудня [137].

Щодо строків повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента особою, уповноваженою на виконання

функцій держави або місцевого самоврядування, то вони визначаються відповідним Порядком, затвердженим Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.09.2016 № 20. Так, у разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента суб'єкт декларування зобов'язаний письмово повідомити про це Національне агентство у десятиденний строк з дня, коли суб'єкт декларування чи член його сім'ї відкрив зазначений валютний рахунок, або з дня, коли суб'єкту декларування стало відомо або повинно було стати відомо про відкриття зазначеного валютного рахунку членом його сім'ї. Суб'єкт декларування заповнює форму повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента та надсилає повідомлення у вигляді паперового документа до Національного агентства засобами поштового зв'язку рекомендованим листом з повідомленням про вручення. Повідомлення також може бути надіслане через власний персональний електронний кабінет у вигляді сканованої копії чи фотозображення через мережу Інтернет з використанням програмних засобів Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [213].

Строки повідомлення про суттєві зміни у майновому стані особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, визначаються Формою повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування, затвердженою Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 3. Так, відповідний суб'єкт не пізніше ніж на десятий календарний день з дня отримання доходу або придбання майна зобов'язаний повідомити про це Національне агентство з питань запобігання корупції. При цьому під суттєвою зміною у майновому стані суб'єкта декларування розуміється отримання ним одноразового доходу або придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 01 січня року, у якому

подається повідомлення. Якщо вартість майна перевищує 50 мінімальних заробітних плат, але була сплачена частинами, то повідомлення про суттєві зміни в майновому стані подається після переходу права власності на таке майно. Дохід, який був нарахований, але не сплачений (не отриманий), не повідомляється [218].

Частина 4 ст. 172-6 КУпАП закріплює відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Подібний склад закріплено ст. 366-1 КК України. Критерієм розмежування є розмір грошової суми, на яку задекларована інформація відрізняється від достовірних відомостей. Так, адміністративна відповідальність настає у разі, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, кримінальна – у разі, якщо на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Слід також звернути увагу на те, що умисне неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є кримінально карним, – можливість накладення на винну особу за таке діяння адміністративного стягнення Законом не передбачена. Таким чином, КК України закріплено лише два склади кримінально карних діянь у сфері фінансового контролю – умисне неподання суб'єктом декларування декларації, а також подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб [89].

Суб'єкт відповідальності є спеціальним – особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які згідно з вимогами ч. 1 та ч. 2 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» виступають суб'єктами декларування. Встановлено, що обов'язок подання декларацій покладається на таких суб'єктів: а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший

заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби; г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді); д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України; е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної полі-

тики у сфері державної митної справи; є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції; ж) члени Центральної виборчої комісії; з) поліцейські; и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим; і) члени державних колегіальних органів; ї) посадові особи юридичних осіб публічного права, окрім зазначених вище, які за Законом України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [207].

Зміст ч. 5 ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції» дає змогу конкретизувати перелік суб'єктів, що входять до останньої категорії осіб із зазначених, зокрема це: керівники закладів охорони здоров'я центрального, обласного, районного, міського (міст обласного значення, міст Києва та Севастополя) рівня; керівники вищих навчальних закладів та їх заступники; президенти Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, перші віце-президенти, віце-президенти та головні учені секретарі Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, інші члени Президії Національної академії наук України та президій національних галузевих академій наук, обрані загальними зборами Національної академії наук України та національних галузевих академій наук відповідно, керівники науково-дослідних інститутів та інших наукових установ [207].

Суб'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 1726 КУпАП, визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу [39].

Провівши аналіз об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони, можемо звернутися до найскладнішого питання в межах визначеної проблематики – об'єкта правопорушення. Складнощі у його детермінації пов'язані із тим, що натепер назва глави 13-А КУпАП викладена в редакції Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014. До того ця глава мала назву

«Адміністративні корупційні правопорушення» та, відповідно, закріплювала інший перелік діянь, за які особи, винні у їх вчиненні, притягувалися до адміністративної відповідальності. До моменту закріплення законодавцем нового розподілу правопорушень на корупційні та пов'язані із корупцією об'єкт адміністративного делікту за ст. 172-6 визначався як суспільні відносини у сфері державного управління, а також у сфері запобігання та протидії корупції [149].

Спираючись на все викладене вище, пропонуємо родовий об'єкт правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП, визначити як суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У свою чергу, безпосереднім об'єктом недотримання вимог фінансового контролю є суспільні відносини у сфері декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Актуальним для наукових досліджень є сьогодні і питання притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Поняття конфлікту інтересів часто розглядають у тісному взаємозв'язку із поняттям корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного із корупцією. На справедливість цього твердження вказує, зокрема, включення законодавцем ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» до глави 13-А КУпАП, яка, як вже зазначалось, має назву «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [89]. На поточному етапі вважаємо за доцільне проаналізувати поняття конфлікту інтересів та відмежувати його від близьких за змістом.

Так, у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» надаються визначення двох близьких за значенням понять: потенційний

конфлікт інтересів та реальний конфлікт інтересів. Потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [207].

Ситуації за наявності потенційного конфлікту інтересів можуть виникнути у разі: 1) членства (участі) публічного службовця в некомерційних організаціях; 2) неподання або подання неповних відомостей про доходи чоловіка (дружини) і/або неповнолітніх дітей; 3) володіння цінними паперами, акціями (частками участі, паями в статутному (складеному) капіталі організацій); 4) наявності особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання посадових обов'язків [33, с. 45].

У свою чергу, приватний інтерес тлумачиться як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [207].

Реальний конфлікт інтересів згідно зі ст. 1 вказаного Закону – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [207].

Правовій доктрині відомий також такий різновид конфлікту інтересів, як уявний. Уявний конфлікт інтересів існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи, посадової особи місцевого самоврядування здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається. У цьому контексті слід погодитися з тим, що в будь-якому разі розпорядження владою та участь

в управлінні створюють в сфері державної влади та місцевого самоврядування умови, які потенційно утримують в собі конфлікт інтересів. А тому, відповідно, в державному управлінні й місцевому самоврядуванні неможливо позбутися конфлікту інтересів. Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватні інтереси персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. У кожного службовця є свої особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або діям, яких від нього вимагає професія. Тому немає сенсу закликати до заборони конфлікту інтересів [31, с. 46-47].

Водночас це не спростовує необхідності запобігання ситуаціям, за яких наявність реального конфлікту інтересів може призвести до фактичних негативних наслідків, адже для реального конфлікту на відміну від потенційного поряд із такими компонентами, як приватний інтерес, службове повноваження (представницьке повноваження) й протиріччя між ними, характерним також є фактичний вплив на об'єктивність або неупередженість рішення, діяння службової особи [136, с. 5].

При потенційному конфлікті суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями існує так само, як при реальному. Різниця ж полягає в тому, що у випадку потенційного конфлікту приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому при настанні певних обставин. Фактично йдеться про різний проміжок часу виникнення та, відповідно, виявлення конфлікту інтересів, що дозволяє запобігти на більш ранній стадії прийняттю неправомірних рішень чи вчиненню діянь [136, с. 7].

Розглянувши поняття конфлікту інтересів, а також його види, акцентуємо увагу на тому, що адміністративна відповідальність згідно з чинним законодавством передбачена виключно у разі наявності реального, а не потенційного конфлікту інтересів.

При цьому у випадках, коли приватний інтерес фактично призвів до прийняття неправомірних рішень та/або вчинення неправомірних

діянь, можна вести мову про наявність у такому діянні ознак корупційного злочину (наприклад, такі дії можуть бути кваліфіковані за ст. 364 КК України або ст. 368 КК України як зловживання службовим становищем або прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою). Отже, адміністративна відповідальність передбачена в якості превентивного заходу з метою унеможливлення вчинення публічним службовцем корупційних правопорушень ще на етапі виникнення конфлікту інтересів та, відповідно, мотиву до їх вчинення – бажання задовольнити приватні інтереси всупереч службовим (представницьким) повноваженням. До цього моменту таке діяння розглядається як різновид правопорушень, пов'язаних із корупцією. Саме в такий спосіб визначається співвідношення порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та власне конфлікту інтересів з корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними із корупцією.

В Україні питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів регламентовано нормами розділу 5 Закону України «Про запобігання корупції». Відносно досвіду правового регулювання вказаного питання у європейських країнах, то у деяких державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія та Чехія (закони про конфлікт інтересів), Хорватія (закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів урегулюється законом про державну службу (наприклад, у Польщі (закони про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції, та про публічну службу), Австрії та Греції (кодекси публічної служби), Ісландії (закон про публічну адміністрацію) [279, с. 5-6].

Вважаємо за доцільне також зупинитися на положеннях актів європейського законодавства, загальних для всіх країн Європи,

що регламентують визначену сферу правовідносин. Так, статтею 8 Модельного кодексу поведінки державних службовців закріплюється загальне положення такого змісту: державний службовець не повинен допускати, щоб його чи її особисті інтереси були у конфлікті з його чи її державною посадою. Уникнення таких конфліктів реальних, потенційних або можливих є його чи її обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь своїх особистих інтересів [147].

Порядок врегулювання конфлікту інтересів деталізовано у ст.ст. 13-15 вказаного Кодексу. Зокрема, визначається: оскільки державний службовець часто є єдиною особою, яка знає, що він чи вона перебуває у такій ситуації, то державний службовець особисто зобов'язаний: попереджувати будь-які реальні чи потенційні конфлікти інтересів; – вживати кроків для уникнення таких конфліктів; повідомляти свого керівника про такий конфлікт, як тільки йому чи їй стало відомо про нього; виконувати будь-яке остаточне рішення щодо його чи її відмови або відсторонення від переваг, які отримані внаслідок конфлікту [147].

У кожному випадку, коли це вимагається, державний службовець зобов'язаний повідомляти, що він чи вона має конфлікт інтересів. При цьому державний службовець, який займає посаду, на якій його чи її посадові обов'язки можуть вплинути на його чи її особисті або персональні інтереси, цілком законно зобов'язаний повідомляти після свого призначення з певною періодичністю про це, а також про кожний випадок, коли відбуваються будь-які зміни щодо суті та величини цих інтересів [147].

Окрім того, державний службовець не повинен брати участь у будь-яких діях чи угодах, а також займати будь-яку посаду чи здійснювати функцію на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною з або перешкоджає у належному виконанні його чи її обов'язків державного службовця. Якщо існує ситуація, де нечітко зрозуміло, яка діяльність є сумісною, він чи вона повинні зверну-

тись за порадою до свого керівника. Виходячи з положень законодавства, державний службовець повинен бути зобов'язаним повідомляти або отримувати дозвіл від свого керівника для того, щоб здійснювати певну діяльність, на платній чи безоплатній основі чи займати певні посади або виконувати функції поза своїми основними посадовими обов'язками. Державний службовець повинен виконувати законну вимогу щодо інформування про своє членство чи належність до організації, якщо таке може перешкоджати йому чи їй належним чином виконувати свої посадові обов'язки [147].

Спеціальним актом європейського законодавства, положення якого закріплюють засади врегулювання конфлікту інтересів, є Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, які закріплюють загальні міжнародні стандарти для того, аби допомогти урядам країн переглянути та модернізувати свою політику з урегулювання конфлікту інтересів у державному секторі відповідно до належної практики країн-членів ОЕСР [279, с. 7].

Розглядаючи міжнародне регулювання означеного кола правовідносин, не можна оминати увагою також Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [93].

Згідно із положеннями Закону України «Про запобігання корупції» на публічного службовця покладається обов'язок вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, а також забороняється прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб [207].

Виконання публічним службовцем вказаних обов'язків забезпечує практичне втілення такого принципу етики державної служби, як добросесність, закріпленого Правилами етичної поведінки державних службовців, який передбачає: 1) спрямованість

дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; 3) недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами; 4) нерозголошення та використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; 5) недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій [216].

Саме задля унеможливлення прийняття неправомірних рішень чи вчинення діянь в умовах наявності реального конфлікту інтересів КУПАП встановлюється відповідальність за порушення вимог щодо його запобігання та врегулювання.

Ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» визначається порядок вчинення публічним службовцем дій у разі наявності конфлікту інтересів, а саме він повинен: 1) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно; 2) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; 3) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [207].

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст.ст. 172-7 КУПАП, характеризується вчиненням таких діянь: 1) неповідомлення особою у встановлених законом випадках про наявність у неї

реального конфлікту інтересів; 2) неповідомлення особою у встановленому законом порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (тобто повідомлення із порушенням встановленого законом порядку); 3) вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів; 4) прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [89].

Кваліфікуючою ознакою виступає повторність вчинення перелічених діянь особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

Відносно всіх діянь, відповідальність за які встановлена гл. 13-А КУпАП, у літературі зазначається, що такі вважаються закінченими з моменту вчинення зазначених у диспозиції статті дій або бездіяльності, і відповідальність за них настає незалежно від одержання особою матеріальних та нематеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [44].

Роз'яснення відносно суб'єкта порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів містить примітка до ст. 172-7 КУпАП, зокрема суб'єкт є спеціальним, таким можуть бути:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

3) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу» [207].

Із суб'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ст. 172-7 КУпАП, характеризується умисною формою вини.

Родовий об'єкт правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП, визначається як суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Підводячи підсумки, пропонуємо безпосередній об'єкт аналізованого адміністративного правопорушення визначити як суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання публічними службовцями вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Слід підкреслити, що публічні службовці притягаються до адміністративної відповідальності в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративно-деліктне законодавство передбачає два види проваджень – спрощене та звичайне. Як спеціальний суб'єкт адміністративного правопорушення публічні службовці притягаються до адміністративної відповідальності за процедурою звичайного провадження, яке включає в себе наступні стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи і прийняття постанови по справі; 3) перегляд постанови по справі; 4) виконання постанови. Разом з тим, процедура притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності має і свої особливості: а) як правило, суб'єктом накладання адміністративного стягнення на публічного службовця виступає суд; б) передбачено додатковий етап провадження, який пов'язаний із внесенням до Єдиного державного реєстру інформації про осіб, які вчинили корупційні правопорушення; в) особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, повинна надсилати органу, де працює публічний службовець, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого його відсторонення від виконання службових повноважень; г) строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, може

зупинятися судом у разі якщо публічний службовець, стосовно якого складено протокол, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися.

На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Встановлено, що основним суб'єктом, через якого сьогодні реалізується публічно-владна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, є публічний службовець. Тому питання закріплення в національному законодавстві дієвих механізмів протидії проявам адміністративних правопорушень у сфері публічної влади є не тільки одним із основних завдань реформування системи публічної влади в Україні, а й актуальним предметом досліджень науки адміністративного права. Зокрема, міжнародне співтовариство визначає такі правопорушення загрозою національній безпеці та суспільному ладу держави. Тому надзвичайно важливим є проведення наукових досліджень, які б виявляли недоліки правового регулювання адміністративної відповідальності публічних службовців в Україні, а також пропонували ефективні шляхи їх вирішення. Встановлено, що ця проблема ще не стала предметом розгорнутих наукових досліджень в межах адміністративного права, а представлені праці носять фрагментарний і вибіркового характер.

2. Зроблено висновок, що адміністративна відповідальність публічних службовців відіграє важливу роль серед інших видів юридичної відповідальності, адже забезпечує режим законності та правопорядку в діяльності органів публічної влади. Важливе значення адміністративної відповідальності публічних службовців пояснюється і тим, що адміністративні правопорушення є одними із найпоширеніших з усіх видів правопорушень, що вчиняють публічні службовці. Другорядне ж ставлення законодавця до даного виду адміністративної відповідальності негативно позначається на ефективності даного заходу державного примусу.

3. Обґрунтовано доцільність вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства щодо процедури притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності: по-перше, суд повинен бути суб'єктом розгляду всіх видів адміністративних справ, де спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності виступає публічний службовець; по-друге, передбачити право суду зупиняти строк розгляду адміністративних справ, в яких спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності виступає публічний службовець; по-третє, передбачити спеціальний перелік адміністративних стягнень, які будуть застосовуватись виключно до публічних службовців як суб'єктів адміністративної відповідальності.

4.3 Кримінальна відповідальність публічних службовців

Вже підкреслювалось, що норми КК України відіграють ключову роль в сфері публічної служби, адже забезпечують дотримання прав людини і громадянина в цих публічно-правових відносинах.

Питанню кримінальної відповідальності публічних службовців приділяли увагу такі представники вітчизняної правової науки, як С.В. Гізимчук, Ю.В. Гродецький В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін, О.В. Хорошенко та ін. Водночас праць, в яких проводилося б порівнянне дослідження положень кримінального законодавства України та інших країн в означеному контексті, вкрай небагато, що також вказує на актуальність даної тематики.

Порівняльно-правовий аналіз вважаємо за доцільне розпочати з розгляду положень КК України. В першу чергу, зазначимо, що під злочинами у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг розуміють суспільно небезпечні та

протиправні діяння, які посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень в межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків, якими заподіюється шкода правам, свободам, чи законним інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, а також авторитету органів влади, громадських об'єднань, суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, від імені та (або) в інтересах яких діють службові особи [99].

Із наведеного визначення слідує, що спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності Кримінальний кодекс України визначає службову особу [294], виходячи з широкого трактування публічної служби, на що вказує положення примітки до ст. 364 КК України: службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав, а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій, члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів [100].

У вітчизняній доктрині кримінального права превалує підхід, відповідно до якого усі злочини за КК України, в яких спеціальним

суб'єктом виступають службові особи, поділяються на загальні службові злочини, що передбачені розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», та спеціальні службові злочини.

До першої групи належать: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2), службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1), службова недбалість (ст. 367), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), незаконне збагачення (ст. 368-2), підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4), пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369), зловживання впливом (ст. 369-2), протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 369-3), провокація підкупу (ст. 370) [100].

Родовим об'єктом цієї групи злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну, тобто таку, зміст і порядок здійснення якої визначені законодавством, діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших юридичних осіб як публічного, так і приватного права, а також суспільні відносини, що забезпечують здійснення регламентованої законодавством професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Відповідно, безпосереднім об'єктом кожного з перелічених вище злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, юридичних осіб публічного і приват-

ного права, а також відносини, що забезпечують нормальну професійну діяльність тих осіб, які під час її здійсненням наділяються правом надавати публічні послуги [74, с. 6].

До другої групи злочинів, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, – спеціальних – належать ті, вчинення яких також зумовлене службовим становищем суб'єкта або пов'язано з наданням публічних послуг, але їх основним безпосереднім об'єктом є інші суспільні відносини – життя та здоров'я, воля та гідність особи, її виборчі, трудові, інші громадянські права та свободи, власність, господарська діяльність тощо [74, с. 6]. В якості прикладу В.І. Тютюгін наводить злочин, передбачений ст. 132 КК України, – розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби; ст. 137 КК України – неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей, ст. 210 – нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням та низку інших [74, с. 6].

За вчинення злочинів, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, КК України передбачені спеціальні види покарань – позбавлення спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Перейдемо до виокремлення переліку злочинів за КК Франції, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці. Аналогічним чином в КК Франції такі злочини виділено в окрему главу «Про посягання на державне управління, вчинене особами, які здійснюють публічні функції». Вказані злочини згруповані в межах вказаної глави у трьох розділах: розділ I «Про зловживання владою, що зазіхають на порядок управління», розділ II «Про зловживання владою, що здійснені проти приватних осіб», розділ III «Про порушення службового обов'язку».

До зловживань владою, що зазіхають на порядок управління, належать:

- вжиття заходів, спрямованих на перешкоджання виконанню закону (ст. 432-1);
- вчинення діяння, передбаченого ст. 432-1, якщо було досягнуто бажаного результату (ст. 432-2);
- продовження виконання повноважень публічним службовцем всупереч отримання таким службовцем офіційного сповіщення про їх припинення (ст. 432-3).

До зловживань владою, що здійснені проти приватних осіб, КК Франції віднесено:

- посягання на індивідуальну свободу: надання розпорядження чи вчинення самоправної дії, що посягають на індивідуальну свободу (ст. 432-4); невжиття заходів до визволення особи, незаконно позбавленої волі, а також ухилення від проведення перевірок та від передачі скарги до компетентного органу у разі оскарження факту позбавлення волі, якщо інформація про незаконність факту позбавлення волі отримана публічним службовцем у зв'язку із виконанням або у процесі виконання службових повноважень (ст. 432-5); утримання особи під вартою представником пенітенціарної установи без законних на те підстав або понад встановлений строк (ст. 432-6);
- дискримінацію: відмова від задоволення права, наданого законом (п. 1 ст. 432-7); перешкоджання здійсненню будь-якої господарської діяльності (п. 2 ст. 432-7);
- посягання на недоторканність житла: проникнення чи спроба проникнення у житло особи всупереч її бажанню за винятком випадків, визначених законом (п. 2 ст. 432-8);
- посягання на таємницю листування: надання розпорядження, вчинення або сприяння вчиненню, за винятком випадків, передбачених законом, викрадення, знищення або відкриття кореспонденції, а також розголошення змісту такої кореспонденції (ч. 1 ст. 432-9);

те саме діяння, вчинене відносно кореспонденції, що передається чи отримується телекомунікаційними засобами (ч. 2 ст. 4329).

Порушеннями службового обов'язку за КК Франції є:

– незаконне стягування грошових сум: отримання, вимога або надання розпорядження про стягування в якості державних зборів або внесків, податків або мита будь-якої суми, яка не підлягає сплаті в якості таких або перевищує встановлений розмір, про що публічному службовцю відомо (ч. 1 ст. 432-10-0); звільнення на порушення вимог закону від сплати вказаних платежів (ч. 2 ст. 432-100), посягання на вчинення зазначених вище діянь (ч. 3 ст. 432-10 – усічений склад злочину, оскільки встановлено той самий вид покарання у тому ж розмірі);

– пасивна корупція та торгівля впливом: вимагання чи отримання без законних підстав підношень, обіцянок, подарунків чи будь-яких переваг для вчинення або утримання від вчинення будь-якої дії, що охоплюється колом службових повноважень або ними обумовлена (п. 1 ст. 432-11); вимагання чи отримання без законних підстав підношень, обіцянок, подарунків чи будь-яких переваг для отримання від органів влади сприятливого рішення (п. 2 ст. 432-11);

– незаконне отримання вигоди: прийняття, отримання, збереження, прямо чи опосередковано, будь-якої вигоди в операціях чи діяльності, за якими публічний службовець повинен здійснювати контроль, управління, ліквідацію чи проведення розрахунку (ст. 432-12); участь чи згода на участь у приватному підприємстві своєю працею, порадою, капіталом, за яким публічний службовець в силу покладених на нього обов'язків повинен здійснювати контроль чи з яким укладати угоди, а також надавати висновок щодо операцій, які здійснюються таким підприємством (ст. 432-13);

– посягання на свободу доступу та рівність кандидатів для участі у державних контрактах та при заснуванні підприємств публічної служби: надання чи спроба надання іншій особі будь-якої переваги на порушення положень законодавства, що гарантують свободу

доступу та рівність кандидатів для участі у державних контрактах та при заснуванні підприємств публічної служби (ст. 432-14);

– незаконне вилучення та розкрадання власності: знищення, присвоєння, незаконне вилучення будь-якого документа чи цінного паперу, або державних чи приватних коштів, векселів, монет, цінних паперів, що їх замінюють, будь-якого іншого предмету, який був переданий публічному службовцю у зв'язку із виконанням наданих йому повноважень (ч. 1 ст. 432-15); посягання на вчинення зазначеного вище діяння (ч. 2 ст. 432-15 закріплює усічений склад злочину, оскільки передбачено покарання того ж виду та в тому ж розмірі); вчинення зазначеного діяння внаслідок службової недбалості (ст. 432-16) [287, с. 377-390].

Перше, що привертає увагу, в процесі порівняльного аналізу норм КК України та КК Франції, це розбіжності у понятійно-категоріальному апараті. Позитивно слід оцінити точність та лаконічність формулювань, наданих у КК Франції, що стосуються корупційних правопорушень, та водночас їх доступність і зрозумілість. Наприклад, терміном «пасивна корупція» позначається те саме, що й вимога та отримання хабаря в Кримінальному законі України. Антонімічним їй є використаний у КК Франції термін «активна корупція», тобто пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди публічному службовцю.

Викладене вище дає підстави стверджувати, що юридична техніка французького законодавця у разі перевершує юридичну техніку, яку демонструє КК України. Зазначене стосується як структури КК України в цілому, так і юридичної досконалості окремих формулювань та термінів, використаних законодавцем, про що вже йшлося вище.

Стосовно КК Франції також слід зазначити, що його краща структуризація виявляється, в першу чергу, у поділі на книги, глави, розділи та параграфи. При цьому, як ми можемо спостерігати, такий розподіл визначається не виключно за критерієм об'єкта злочину, але за сполученням одразу декількох критеріїв поділу, в тому числі

суб'єкта (в даному випадку суб'єктом виступають публічні службовці). Окрім того, групування злочинів здійснено не тільки за ознакою родового об'єкта, але й видового також.

Акцентуємо увагу на тому, що в якості переваги ми оцінюємо включення до аналізованої глави КК Франції злочинів, передбачених іншими статтями КК, із загальним суб'єктом, з метою конкретизації виду та міри покарання у разі вчинення таких злочинів публічними службовцями. Наприклад, відповідальність за дискримінацію, порушення таємниці листування, вчинені загальним суб'єктом, передбачена ст. 225-1 та ст. ст. 226-15 КК Франції відповідно поряд зі ст. ст. 432-7 та ст. 432-9, включеними до глави «Про посягання на державне управління, вчинене особами, які здійснюють публічні функції».

Наведене дає підстави стверджувати, що в одній главі Кримінального закону французькому законодавцю вдалося об'єднати загальні та спеціальні службові злочини, що ми оцінюємо як безумовну перевагу. Застосування такого підходу було б доречним і в кримінальному законодавстві України, враховуючи, що проблема вчинення правопорушень публічними службовцями та, перш за все, проблема корупції набувають дедалі більшої актуальності. Вважаємо, що вдосконалення юридичної техніки суттєво сприяло б її подоланню.

Водночас слід звернути увагу на санкції статей КК Франції. Вид покарання, закріплений всіма без винятку статтями аналізованої глави, – тюремне ув'язнення, сполучене зі штрафом у великих розмірах. На додаток до основних покарань можуть бути призначені: заборона користуватися політичними, громадянськими та сімейними правами; заборона обіймати публічну посаду або займатися професійною чи громадською діяльністю, у зв'язку з якою було вчинено злочин; конфіскація незаконно отриманих грошових сум та предметів за винятком тих, що підлягають реституції; афішування рішення по справі та його поширення [287, с. 391].

В означеному контексті цілком слушною виглядає пропозиція підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо, що штраф слід передбачати не як альтернативний вид покарання, а також застосовувати до винних осіб у сполученні із обмеженням чи позбавленням волі. Посилення відповідальності на сьогоднішній день вбачається єдиним ефективним засобом подолання проблем в означеній сфері суспільних відносин.

Хочемо також звернутися до досвіду і інших країн ЄС, в яких кримінальне законодавство передбачає публічних службовців в якості спеціальних суб'єктів кримінальних правопорушень.

Продовжимо наше дослідження із розгляду положень КК Австрії. Аналізовані злочини згруповані в межах розділу 22 «Злочинні порушення службових обов'язків та пов'язані з ними злочинні діяння», який, зокрема, передбачає кримінальну відповідальність публічних службовців за такі діяння:

1. Зловживання службовими обов'язками (ст. 302). Карається за ч. 1, яка закріплює простий склад злочину, позбавленням волі на строк від 6 місяців до п'яти років. Частиною 2 визначено кваліфікований склад, зокрема посилення відповідальності передбачено за зловживання службовими обов'язками при веденні справ із іноземними державами, наддержавними чи міждержавними утвореннями [284, с. 123-128].

2. Необережне порушення свободи особи чи права на недоторканість житла шляхом протиправного обмеження або позбавлення її волі чи проведення незаконного обшуку житла (ст. 303). Карається штрафом або позбавленням волі на строк до 3-х місяців.

3. Отримання подарунків посадовцями (ст. 304). Склад злочину за вказаною статтею охоплює активну та пасивну корупцію. Покарання – позбавлення волі на строк до 3-х років. При цьому отримання незначної вигоди не є караним за КК Австрії, якщо такі дії не вчиняться у виді промислу.

4. Отримання подарунків керівниками громадських установ (ст. 305). Карається позбавленням волі на строк до 1-го року у разі вчинення службовою особою чи невчинення дії в межах повноважень задля отримання вигоди, до 3-х років у разі вчинення чи невчинення дії, що протирічить повноваженням.

5. Прийняття подарунків експертами, прийняття подарунків співробітниками та консультантами-експертами (ст. 306). Вказана стаття закріплює аналогічний попередньому склад злочину, проте нею передбачено конкретно визначеного за родом діяльності суб'єкта.

6. Хабарництво (ст. 307). Покарання: позбавлення волі до 2-х років – за надання матеріальної вигоди задля вчинення посадовцем дій чи утримання від їх вчинення на порушення службових обов'язків; штраф або позбавлення волі строком до 2-х місяців – за надання матеріальної вигоди задля вчинення посадовцем дій чи утримання від їх вчинення, здійснене в межах компетенції. У межах статті 307 виокремлено різні частини в залежності від правового статусу посадовця, якому надається матеріальна вигода (посадовцю, керівнику громадської установи, експерту, співробітнику керівника громадської установи, консультанту-експерту).

8. Заборонене втручання (тобто здійснення впливу на уповноважену особу шляхом надання вигоди чи її обіцянки). Карається позбавленням волі на строк до 3-х років [284, с. 123-128].

9. Порушення службової таємниці (ст. 308). Карається позбавленням волі на строк до 3-х років.

10. Неправильне засвідчення права, правовідносин або факту в офіційному документі чи проставлення неправильного засвідчувального підпису (ст. 309). Карається позбавленням волі на строк до 3-х років.

11. Знуцання чи зневажливе поводження із особою, засудженою до позбавлення волі (тобто завдання фізичних чи психічних страждань). Статтею закріплено простий, кваліфікований та особливо

кваліфікований складі. У першому випадку передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк до 2-х років. Кваліфікований склад утворюють ті самі дії, що призвели до тяжких тілесних ушкоджень (міру покарання у цьому випадку збільшено до 3-х років) або тривалого розладу здоров'я (до 5-ти років). Особливо кваліфікований склад злочину наявний у разі настання наслідків у виді смерті потерпілого, що карається позбавленням волі на строк від 1-го до 10-ти років.

12. Міра та вид покарання за вчинення інших злочинних діянь із використанням службового становища встановлюються положеннями ст. 313, зокрема максимальний строк покарання у виді позбавлення волі або розмір штрафу можуть бути збільшені наполовину. При цьому термінове позбавлення волі може бути призначене на строк не більше двадцяти років [284, с. 123-128].

Кримінальне законодавство ФРН закріплює дещо інші підходи. Так Розділ тридцятий КК ФРН «Посадові злочинні діяння» містить ширший перелік злочинів, що вчиняються публічними службовцями, зокрема такі:

1. Отримання вигоди (ст. 331). Такі дії, вчинені будь-якою посадовою особою, караються позбавленням волі на строк до 3-х років. Якщо вказаний злочин вчинив суддя або третейський суддя, – позбавленням волі на строк до 5-ти років або штрафом. При цьому діяння не є караним у разі, якщо виконавець дозволяє себе вмовити або отримує вигоду, що заздалегідь не вимагалася ним, а також за наявності дозволу компетентного органу отримати винагороду [288, с. 191-200].

2. Хабарництво (ст. 332). Карається позбавленням волі на строк від 6-ти місяців до 5-ти років, у менш тяжких випадках – штрафом або позбавленням волі на строк до 3-х років. Замах є караним. Судді та третейські судді повинні понести покарання у виді позбавлення волі на строк від 1-го до 10-ти років. У менш тяжких випадках – позбавлення волі на строк від 6-ти місяців до 5-ти років.

3. Надання вигоди (ст. 333). Карається позбавленням волі на строк до 3-х років або штрафом. Діяння не є караним у разі, якщо компетентний орган у межах своїх повноважень заздалегідь дозволив особі прийняти вигоду, а також якщо невідкладно посадовою особою подано заяву на отримання дозволу на прийняття вигоди.

4. Підкуп (ст. 334). Карається позбавленням волі на строк від 3-х місяців до 5-ти років або штрафом, у менш тяжких випадках – позбавленням волі на строк 2-х років або штрафом. Замах також є караним [288, с. 191-200].

5. Ст. 335 передбачено відповідальність за особливо тяжкий випадок хабарництва або підкупу, який має місце, коли діянням нанесено велику шкоду, а також коли такі дії набувають ознаки постійного промислу або вчиняються організованою бандою. Вища межа строку позбавлення волі за ст. 335 сягає 10-ти років.

6. Винесення неправосудного вироку або рішення (ст. 339). Карається позбавленням волі на строк від одного року до п'яти років.

7. Нанесення тілесного ушкодження підчас виконання службових обов'язків (ст. 340) карається позбавленням волі на строк від 3-х місяців до 5-ти років, у менш тяжких випадках покаранням є позбавлення волі на строк до 5-ти років або штраф. Замах є караним.

8. Примушення до дачі показань (ст. 343), що вчиняється шляхом застосування фізичного насильства або завдання моральних страждань. Карається позбавленням волі на строк від 1-го року до 10-ти років або штрафом. У менш тяжких випадках призначається покарання у виді позбавлення волі на строк від 6-ти місяців до 5-ти років.

9. Переслідування невинуватої особи (ст. 344), що вчиняється з прямим умислом. Карається позбавленням волі на строк від 1-го року до 10-ти років, у менш тяжких випадках – на строк від 3-х місяців до 5-ти років [288, с. 191-200].

10. Виконання вироку відносно невинуватої особи (ст. 345). Карається позбавленням волі на строк від 1-го року до 10-ти років, у менш тяжких випадках – на строк від 3-х місяців до 5-ти років.

11. Неправильне офіційне засвідчення (ст. 348), тобто засвідчення фактів, що не відповідають дійсності, або внесення аналогічних відомостей до реєстрів, або надання недостовірних фактів. Карається позбавленням волі на строк до 5-ти років або штрафом. Замах є караним.

12. Незаконне стягнення зборів (ст. 352). Карається позбавленням волі на строк до 1-го року або штрафом. Замах є караним.

13. Незаконне стягнення непередбачених зборів (в тому числі завищення їх розміру або стягнення таких, виплата яких законом взагалі не передбачена) або заниження платіжу (тобто утримання грошової суми у касі при необхідності її переведення на рахунок держави) (ст. 353). Карається позбавленням волі на строк від 3-х місяців до 5-ти років.

14. Порушення довіри під час перебування на дипломатичній службі (ст. 353а). Карається позбавленням волі на строк до 5-ти років або штрафом.

15. Порушення службової таємниці та спеціального обов'язку збереження таємниці (ст. 353б). Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони такого злочину є створення загрози для важливих громадських інтересів. Карається за основною санкцією позбавленням волі на строк до 5-ти років або штрафом. Замах є караним.

16. Незаконне розголошення таємниці досудового розслідування (ст. 353д). Карається позбавленням волі на строк до 1-го року або штрафом.

17. Розголошення податкової таємниці (ст. 355). Карається позбавленням волі на строк до 2-х років або штрафом.

18. Таке, що суперечить справі, одночасне надання адвокатом послуг обом сторонам в одному і тому самому процесі (ст. 356). Карається за основною санкцією позбавленням волі на строк до 5-ти років.

19. Підбурювання підлеглого по службі до вчинення злочинного діяння (ст. 357).

За вказані діяння в якості додаткового покарання може призначатися позбавлення права обіймати посади публічної служби [288, с. 191-200].

Аналіз положень кримінального законодавства Австрії та ФРН, які змістовно є близькими, вказує на те, що основним видом покарання за службові злочини у переважній більшості випадків є позбавлення волі, нерідко санкціями статей передбачено штраф як альтернативний вид, що призначається у менш тяжких випадках.

Водночас слід наголосити на тому, що цікавою новелою німецького та австрійського кримінального законодавства у частині корупційних злочинів є закріплення можливості уникнення відповідальності за умови, що корупційне правопорушення вчиняється не в якості промислу, а також у разі надання згоди керівника на отримання матеріальної вигоди службовцем.

КК Польщі не містить окремого розділу, присвяченого злочинам, що вчиняються публічними службовцями. Більшість з них міститься у розділі «Злочини проти діяльності державних установ, а також органів місцевого самоврядування». Зокрема, ст. 228 та ст. 229 передбачено відповідальність за пасивну та активну корупцію відповідно. Статтею 230 закріплено відповідальність за посередництво публічного службовця у вирішенні справи за матеріальну вигоду. Караним за ст. 231 є перевищення повноважень або невиконання службових обов'язків, що завдає шкоди публічним або приватним інтересам [286, с. 81-82].

При цьому міра покарання є порівняно вищою у більшості випадків. Так, верхня межа строку позбавлення волі за вчинення злочинів публічними службовцями становить 10 років. За незначним винятком винні особи засуджуються до позбавлення волі. Штраф як альтернативний вид покарання передбачений у поодиноких випадках.

Статтею 246 розділу «Злочини проти правосуддя» КК Польщі встановлено відповідальність посадових осіб за застосування насильства з метою отримання свідчень, пояснень, інформації або заяв. Такий злочин карається позбавленням волі на строк від 1-го до 10-ти років. За ст. 247 відповідальності підлягають посадовці, які знущуються фізично чи психічно над особою, позбавленою волі, а також в якості спеціального суб'єкта визначаються посадові особи, що допустили вчинення таких дій іншими особами. Карається вказаний злочин позбавленням волі на строк від 3-х місяців до 5-ти років, у разі вчинення таких дій із особливою жорстокістю – на строк від 1-го до 10-ти років. Також розділ «Злочини проти правосуддя» містить ст. 241, якою передбачено відповідальність за розголошення таємниці попереднього слідства [286, с. 85-87].

Глава XXXIII «Злочини проти охорони інформації» також вміщує низку статей, за якими суб'єктами злочину можуть виступати публічні службовці, зокрема ст. 265 – розголошення державної таємниці; розкриття чи використання службової таємниці, а також інформації, яка стала відома у зв'язку із виконанням службових повноважень. Вчинення зазначених діянь карається позбавленням волі на строк до 3-х років [286, с. 91-92].

Ст. 271 розділу XXXIV «Злочини проти достовірності документів» встановлено відповідальність за засвідчення в документі недостовірних відомостей (карається позбавленням волі на строк від 3-х місяців до 5-ти років), а також за ті самі дії, вчинені із метою отримання особистої або матеріальної вигоди (карається позбавленням волі на строк від 6-ти місяців до 8-ми років) [286, с. 94].

Нами перелічено не всі злочини КК Польщі, в яких спеціальним суб'єктом виступають публічні службовці, проте наведений перелік дозволяє дійти загальних висновків щодо основних особливостей регулювання питання кримінальної відповідальності зазначених осіб за Кримінальним законом Республіки Польща. Зокрема, першою та найбільш очевидною відмінністю є відсутність у КК

Польщі окремого розділу, присвяченого злочинам у сфері службової діяльності. Очевидною відмінністю є також порівняно суворі покарання, а саме у переважній більшості випадків визначено єдиний вид – позбавлення волі на відносно високий термін.

КК Данії більшість злочинів, що вчиняються публічними службовцями, вміщує у гл. 16 «Злочини, вчинені під час реалізації державної функції» [285, с. 130-139], зокрема це: § 144 – отримання подарунка; § 145 – отримання винагороди, а також стягнення мита чи зборів, що не підлягають стягненню; § 146 – прийняття несправедливого рішення; § 147 – використання незаконних способів отримання доказів або зізнання, протизаконне застосування арешту, ув'язнення, обшуку або виїмки; § 148 – порушення процедури розгляду справи, вчинення певних юридично значущих дій, застосування арешту тощо; § 149 – пособництво при вчиненні втечі засудженим, перешкоджання виконанню покарання чи незаконне пом'якшення відбування призначеного покарання; § 150 – зловживання повноваженнями; § 151 – підбурювання підлеглого до вчинення протизаконних діянь, а також надання йому допомоги при вчиненні таких діянь; § 152 – незаконне розголошення чи використання конфіденційної інформації, отриманої у зв'язку із виконанням службових повноважень; § 153 – розкриття кореспонденції; § 155 – зловживання повноваженнями з метою порушення прав приватної особи або державного органу; § 156 – відмова від виконання чи невиконання обов'язку або наказу; § 157 – повторне порушення обов'язків, а також службова недбалість.

У разі ж вчинення публічним службовцем будь-якого злочину, передбаченого іншим розділом КК Данії, згідно з положеннями § 154 покарання, встановлене за такий злочин, може бути вищим, але не більше ніж на половину [285, с. 130-139].

Зазначене вище дає підстави стверджувати, що визначною та найбільш яскравою особливістю кримінального законодавства Данії у частині правового регулювання відповідальності публічних

службовців є високий рівень юридичної техніки та систематизації норм КК зокрема. Так, усі злочини, в яких публічні службовці виступають спеціальним суб'єктом, об'єднано в окрему главу. Позитивно слід оцінити також закріплення в його межах загальної норми, що визначає межі покарання таких суб'єктів у випадку вчинення ними злочинів, які містяться в інших главах КК.

Таким чином, узагальнюючи все вищезазначене, наголосимо на тому, що запозичення кращих зразків європейського досвіду правового регулювання кримінальної відповідальності публічних службовців сприятиме підвищенню ефективності правового механізму забезпечення виконання суб'єктами владних повноважень покладених на них обов'язків та убезпечуватиме громадян від порушень з їх боку.

Також, враховуючи результати проведеного аналізу, слід акцентувати увагу на доцільності посилення відповідальності за корупційні злочини. Очевидною з огляду на позитивний досвід країн ЄС у питаннях боротьби із корупцією є необхідність підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо також, що штраф слід передбачати не як альтернативний вид покарання, а застосовувати до винних осіб у сполученні із позбавленням волі, або ж визначити позбавлення волі як єдиний вид покарання. Посилення відповідальності на сьогоднішній день вбачається єдиним ефективним способом подолання проблем у сфері запобігання корупції.

4.4 Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність публічних службовців

Дослідження питань цивільно-правової відповідальності публічних службовців мало декілька періодів активізації. Перший період був пов'язаний із прийняттям Закону України «Про порядок

відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» [225], який був прийнятий ще у 1994 році, другий – з розробкою та прийняттям Цивільного кодексу України у 2003 році, третій – з прийняттям нової редакції Закону України «Про державну службу» [197] та необхідністю вдосконалення інституту юридичної відповідальності публічних службовців.

Якщо перші два етапи носили виключно цивільно-правовий характер, адже були обумовлені необхідністю вдосконалення окремих видів відшкодування шкоди, що заподіюється представниками публічної влади у ході здійснення ними своїх владних повноважень, то третій етап – необхідністю вдосконалення механізмів притягнення особи до матеріальної відповідальності власне в межах службових відносин.

Разом з тим, перш ніж перейти до аналізу цивільно-правової відповідальності публічних службовців, звернемо увагу на загальні підходи до визначення цивільно-правової відповідальності, що представлені в науковій літературі. Зокрема, В.І. Микитин у своїй статті, присвяченій теоретичним аспектам цивільно-правової відповідальності, а також підставам її виникнення, торкається декількох важливих питань [138].

По-перше, вчений констатує: *«Цивільно-правову відповідальність можна визначити як передбачене законом або договором і забезпечене силою державного примусу правовідношення, яке настає в результаті вчинення правопорушення і яке виражається в обов'язку учасників цивільно-правових відносин понести додаткові позбавлення майнового характеру за вчинене правопорушення, з метою найбільш повного відновлення або компенсації порушених прав потерпілої особи»* [138]. Будь-яку категорію правової дійсності можна (якщо надто захотіти) розглядати через призму правовідносин. В цьому сутність права, адже воно як один із видів

соціальних регуляторів регламентує суспільні відносини. Наприклад, розробники КАС України спроміглись навіть поняття «адміністративний процес» та «судовий процес» визначати як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (ст. 4 КАС України). Чи дало таке визначення збагнути сутність судового процесу? Зрозуміло, що «ні». Такі визначення віддаляють від сутності правового явища, звертаючи увагу лише на поверхові незначні його властивості та ознаки. Тому визначення цивільно-правової відповідальності, запропоноване В.І. Микитиним теж не підтримуємо і вважаємо таким, що віддаляє дослідника від сутності правового явища.

По-друге, В.І. Микитин акцентує увагу на те, що питання визначення цивільно-правової відповідальності протягом багатьох років є спірним і обумовлено це протиріччями між теорією права та теорією цивільного права. Загальні питання юридичної відповідальності розроблялися, в основному, на підставі досягнень галузевих юридичних наук – кримінального та адміністративного права, і в меншій мірі – наукою цивільного права [138]. Цих питань ми вже торкалися в підрозділі 3.1 науково-дослідної роботи.

По-третє, В.І. Микитин торкається питання співвідношення понять цивільно-правова санкція та міра цивільно-правової відповідальності, адже в цивільному праві, як і інших галузевих науках виникла проблема визначення обсягу заходів примусу, які охоплюються поняттям цивільно-правова відповідальність. Подібна дискусія сьогодні відбувається і в межах конституційного права, адже конституційні норми передбачають велику кількість специфічних санкцій, але чи всі вони є заходами конституційної відповідальності. Ця проблема в межах цивільного права виникла, в першу чергу, із за того, що цивільно-правові зобов'язання можуть витікати із положень закону та умов договору, до того ж цивільно-правові санкції теж можуть передбачатись як законом, так і умовами цивільно-правового договору. В.І. Микитин робить висновок, що цивільно-

но-правова відповідальність є одним із способів захисту цивільних прав, що підтверджується положеннями ст. 16 ЦК України, яка передбачає способи захисту цивільних прав та інтересів [138]. Це дійсно так, адже юридична відповідальність завжди розглядалась в науковій літературі як один із способів захисту прав і свобод людини та громадянина в загальному механізмі захисту прав особи.

По-четверте, В.І. Микитин виділяє та пояснює чотири складових, при наявності яких настає цивільно-правова відповідальність: 1) поведінка (дія чи бездіяльність), заборонена цивільним правом; 2) шкідлива поведінка, тобто яка обумовила виникнення шкідливих наслідків; 3) причинний зв'язок між забороненою цивільним правом (шкідливою) поведінкою та її наслідком; 4) вина особи [138]. Як бачимо, автор не використовує терміни «умови відповідальності» і «склад правопорушення», а пропонує набір обставин, які передбачені цивільним законодавством, і які є достатніми для притягнення особи до цивільно-правової відповідальності, що повністю відповідає нашим загальним висновкам щодо підстав юридичної відповідальності публічних службовців. На жаль, у кінці наукової публікації автор робить суперечливий висновок: «Характеристика цивільного правопорушення повністю вичерпується такими умовами, як шкода, протиправність, причинний зв'язок між протиправними діями і наслідками, шкідливими наслідками і виною, які в сукупності є складовими складу цивільного правопорушення» [138], тобто є намагання прилаштувати загальні підходи теорії права щодо підстав юридичної відповідальності до особливостей цивільно-правової відповідальності. Подібні висновки в межах науки цивільного права стали розповсюдженим фактом. Наприклад, В.М. Парасюк вважає, що підставою цивільно-правової відповідальності є наявність у вчиненому діянні складу цивільного правопорушення, який включає сукупність таких елементів: протиправне діяння, шкода, причинний зв'язок між протиправним діянням та шкодою і вина. Склад цивільного правопорушення,

продовжує В.М. Парасюк, є складним юридичним фактом, який породжує взаємовідносини між правопорушником та потерпілим [167, с. 45-49]. Не хочемо повторюватись, адже про це вже неодноразово говорилося в межах нашого дослідження, але поняття «склад правопорушення» це «винахід» науки кримінального права і власне в межах кримінально-правових досліджень це поняття має позитивний ефект. Якщо ж мова йде про цивільне право та цивілістичну науку, то прикро бачити намагання науковців використовувати «чужі» теоретичні конструкти для пояснень суто цивільно-правових явищ.

Певні кроки щодо розгляду цивільно-правової відповідальності з позицій існування позитивної та ретроспективної відповідальності здійснював В.А. Тархов. Вчений зазначав: «не можна протиставляти відповідальність щодо минулого, відповідальності щодо сьогодення і майбутнього, так само як і не можна розривати відповідальність моральну і юридичну» [274, с. 10]. Цю концепцію підтримує у своїх працях і В.І. Микитин [138]. Вважаємо, що розвиток концепцій позитивної та ретроспективної цивільно-правової відповідальності буде мати позитивний ефект в межах науки цивільного права.

Цікаві думки щодо розуміння цивільно-правової відповідальності висловлює І.С. Канзафарова. Вчена зазначає, що поняттям «відповідальність за цивільним законодавством» охоплюється два види відповідальності: перша є відповідальністю перед державою і носить публічно-правовий характер, друга є відповідальністю одного контрагента перед іншим, правопорушника перед потерпілим, і носить приватно-правовий характер. І лише остання є цивільно-правовою відповідальністю у власному розумінні [80, с. 17]. Подібна ситуація сьогодні склалась і в межах адміністративного права, адже норми адміністративного права регламентують два види відповідальності: 1) дисциплінарна відповідальність публічних службовців; 2) адміністративна відповідальність.

Зрозуміло, що другий вид і є власне адміністративною відповідальністю. Тому і не дивно, що матеріальна відповідальність, то визнається науковцями як самостійний вид юридичної відповідальності, то заперечується її існування в науковій літературі. Враховуючи зауваження, що зробила І.С. Канзафарова, коректніше говорити про юридичну відповідальність публічних службовців, яка передбачається нормами цивільного права. Таке визначення дозволить об'єднати між собою: 1) матеріальну відповідальність, яка виникає та реалізується в публічно-правових відносинах; 2) цивільно-правову, яка за своєю суттю і є тією відповідальністю, що виникає та реалізується у приватно-правових відносинах. Так вийшло, що матеріальна відповідальність існує сьогодні у двох правових вимірах – публічно-правовому та приватно правовому. Представники цивільного права визнають той факт, що матеріальна відповідальність передбачається нормами цивільного права та є юридичною відповідальністю, яка регламентується нормами цивільного права. В той же час категорію «цивільно-правова відповідальність» використовують виключно до сфери приватно-правових відносин і, таким чином, підштовхують законодавця до термінологічного розмежування матеріальної і «суто» цивільно-правової відповідальності. Власне цим, на нашу думку, і обумовлено було закріплення в Розділі VIII Закону України «Про державну службу» загальних положень про матеріальну відповідальність державних службовців. В цьому нормативно-правовому акті були, по-перше, уточнені загальні положення ЦК України, по-друге, передбачено добровільний порядок реалізації матеріальної відповідальності публічного службовця. Так, Закон України «Про державну службу» закріплює, що шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Разом з тим, держава має право регресу у розмірі та порядку, визначених законом, до відповідного державного службовця. Примусовий же

порядок притягнення публічного службовця до матеріальної відповідальності, а також підстави цивільно-правової відповідальності регламентуються ЦК та ЦПК України.

Переходячи до аналізу матеріальної відповідальності публічних службовців, слід зазначити, що ці питання досліджувалися в працях Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, Р.М. Римарчука і інших науковців.

Разом з тим, хочемо повністю погодитись з думками С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової, які зазначають, що переважна більшість наукових розвідок щодо особливостей юридичної відповідальності публічних службовців проводилась з питань кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності, тоді, як проблема цивільно-правової відповідальності державного службовця й досі перебуває у початковому стані, жодних досліджень у цьому напрямку здійснено не було [49, с. 417-418].

Цікаві думки щодо особливостей цивільно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну державними органами та їхніми посадовими особами висловлює Р.М. Римарчук.

По-перше, вчений наголошує на тому, що *«заподіяння шкоди державними органами, органами місцевого самоврядування, а також їхніми посадовими особами належить до спеціальних деліктів і є окремим видом відповідальності»* – деліктної відповідальності держави [246]. Пояснює свою позицію науковець наступним чином:

1) для настання деліктної відповідальності держави необхідна наявність не тільки загальних обставин, що традиційно визначаються при характеристиці цивільно-правової відповідальності (завдання шкоди, протиправна поведінка, причинний зв'язок, вина), а й спеціальних – наявність спеціального суб'єкта, який безпосередньо заподіяв шкоду;

2) шкоди громадянам та юридичним особам завдають державні органи та органи місцевого самоврядування, а також їх службовці під час здійснення публічно-владних повноважень [246].

Публічно-правові відносини завжди характеризуються певною «подвійністю» суб'єктів правовідносин. Наприклад, адміністративний суд виносить рішення по справі. Це рішення виносить конкретний суддя, що працює у певній судовій інстанції, але судові рішення він виносить від імені держави «Україна». Тобто на мікрорівні безпосереднім учасником процесуальних правовідносин є суддя адміністративного суду, який від імені держави «Україна» виносить рішення. Разом з тим, на макрорівні учасником таких правовідносин виступає держава «Україна». Тому і оскаржуються громадянами України рішення національних інстанцій у Європейський Суд з прав людини у форматі – «В.І. Пилипчук проти України». До того ж суди цивільної юрисдикції теж виносять своє рішення від імені держава «Україна». Ця підстава не стала перепоною чи суттєвою причиною для розвитку теорії суб'єктів адміністративного права та теорії суб'єктів цивільного процесуального права, де про державу як про суб'єкта правовідносин майже не згадують. Тому аргументи, які пропонує Р.М. Римарчук щодо виділення самостійного виду юридичної відповідальності «деліктної відповідальності держави» є непереконаливими. Разом з тим, не заперечуємо того факту, що юридична відповідальність органів публічної влади та публічних службовців, яка передбачена нормами цивільного права, має свої особливості.

Також Р.М. Римарчук підкреслює, що «незважаючи на те, що шкода заподіюється в сфері публічних правовідносин, умови і порядок її відшкодування регулюються чинним цивільним законодавством України» [246].

Більш детально особливості цивільно-правової (матеріальної) відповідальності розкриті в монографії за загальною редакцією С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової (2013 р.) [49]. Саме цими напрацюваннями хочемо скористатись в подальших дослідженнях, адже в них найбільш системно викладається проблематика, що притаманна сьогодні цивільно-правовій (матеріальній) відповідальності публічних службовців.

По-перше, автори монографії зазначають, що *«наявні нормативні приписи щодо застосування заходів цивільно-правової відповідальності до державних службовців є розрізненими і неузгодженими, що призводить до невиправданого ігнорування можливостей, якими дозволяє скористатися цей вид відповідальності. Насамперед, мова йде про зменшення тягаря на Державний бюджет і посилення персоніфікації відповідальності за протиправну поведінку, яка завжди допускається конкретним державним службовцем»* [49, с. 418]. Дійсно загальне правило, що шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю публічного службовця під час виконання своїх повноважень, відшкодовується державою, призводить до того, що держава виконує свої обов'язки перед особою, якій було завдано шкоду, а публічний службовець, вчинки якого привели до такого негативного результату, залишається осторонь. Тобто важлива персоніфікація відповідальності. Збитки, які понесла держава повинні бути компенсовані особою, яка безпосередньо задала шкоди фізичним чи юридичним особам. На жаль, на практиці це питання іноді вирішується дивним чином. Автори монографії наводять приклади, коли на практиці відшкодування таких збитків покладається законом на орган влади [159, с. 47]. Тобто особа, яка безпосередньо завдала шкоду своїми незаконним діями, в кінцевому рахунку уникає цивільно-правової матеріальної відповідальності. Тому використання потенціалу власне матеріальної відповідальності публічних службовців є важливим для подальшого розвитку як загалом публічної служби в Україні, так і безпосередньо інституту юридичної відповідальності публічних службовців.

По-друге, автори монографії звертають увагу на особливості цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців. Зокрема, зазначається, що *«цивільно-правова відповідальність є видом юридичної відповідальності, який полягає у застосуванні до правопорушника, у разі здійснення ним*

протиправних дій або бездіяльності, передбачених договором чи законом заходів державного примусу у вигляді додаткових цивільно-правових обов'язків майнового характеру (санкцій)» [297, с. 46; 49, с. 418]. Тобто цивільно-правова відповідальність настає за вчинення цивільно-правового правопорушення. Це загальне визначення цивільно-правової відповідальності можна використовувати і при характеристиці цивільно-правової відповідальності публічних службовців. Разом з тим, цивільно-правова відповідальність публічних службовців має одну специфічну ознаку. Вона характеризується регресним порядком застосування її заходів. У більшості цивільно-правових відносин зобов'язання виконується самим боржником, на якого цей обов'язок покладено договором або законом, а шкода відшкодовується безпосередньо особою, що її завдала [49, с. 421]. Специфіка ж цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців полягає в тому, що зобов'язання виконується одним суб'єктом за іншого, але у цього суб'єкта є право регресу, яким він може скористатись [20, с. 164]. Тобто держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законодавством.

Таким чином вважаємо, що головними особливостями цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців є те, що: 1) вона настає за вчинення цивільно-правового правопорушення; 2) характеризується регресним порядком застосування її заходів.

По-третє, автори монографії за загальною редакцією С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової зазначають, що *«заходи цивільної відповідальності, які застосовуються до державних службовців як спеціальних суб'єктів, мають суттєвий потенціал у формуванні завершеного та цілісного статусу державного службовця, а їх виважене використання сприятиме посиленню відповідального ставлення до виконання службових обов'язків» [49, с. 421]. Відсутність*

механізмів притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності або наявність неефективних (недієвих) механізмів породжує безвідповідальність публічних службовців, що іноді, має більш руйнівну силу ніж корупція. Вчинки публічного службовця, які відбуваються без урахування наслідків для себе, все частіше будуть балансувати на межі між правовірним та неправомірним. Цивільно-правова відповідальність є одним із тих важелів, які дозволять протидіяти фактам безвідповідальної поведінки публічних службовців.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що попри недостатній рівень досліджень особливостей цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців, на практиці вона має важливе значення для налагодження стосунків довіри та взаємоповаги між суб'єктами владних повноважень та приватними особами. Встановлено, що у більшості цивільно-правових відносин зобов'язання виконуються самим боржником, на якого цей обов'язок покладено законом чи умовами цивільно-правової угоди. Разом з тим, цивільно-правова відповідальність іноді характеризується і тим, що зобов'язання виконується перед приватними особами не особою, яка безпосередньо завдала матеріальну чи моральну шкоду, а іншою особою, якщо це передбачено чинним законодавством. Національне законодавство встановлює, що шкода майнового чи матеріального характеру, яка була завдана публічними службовцями під час виконання ними своїх повноважень відшкодовується за рахунок держави. Також слід визнати, що цивільно-правова відповідальність публічних службовців з використанням права регресу у сфері діяльності органів публічної влади є ефективним та дієвим способом захисту інтересів учасників публічно-правових відносин.

4.5 Питання ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС

Одним з найбільш дискусійних на сьогоднішній день шляхів вдосконалення інституту юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, як і національного антикорупційного законодавства в цілому, є запозичення досвіду країн ЄС. Проте будь-якій пропозиції щодо внесення змін у законодавство (звісно, якщо вона виваженою), яка базується на використовуваному у зарубіжних країнах зразку, повинна передувати критична оцінка ефективності такої моделі.

У цьому підрозділі роботи хочемо здійснити аналіз ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення та, відповідно, обґрунтованості запозичення досвіду держав-членів ЄС у цій сфері.

Слід також наголосити, що мова йде саме про ефективність юридичної відповідальності, а не про ефективність протидії корупції в цілому, що суттєво зужує предмет нашого дослідження, тобто ми залишаємо поза увагою розгляд сукупності усіх можливих превентивних заходів, що існують поза межами інституту юридичної відповідальності, власне заходів щодо встановлення фактів вчинення корупційних правопорушень та процедуру притягнення винних осіб до відповідальності й зосереджуємося виключно на проблемі ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення.

Здебільшого категорію «ефективність» використовують у контексті характеристики економічних процесів, що протікають у суспільстві. У цьому випадку критерії її оцінки здебільшого є чітко визначеними, оскільки результат є кількісно вимірюваним, як правило, у грошовому еквіваленті. Так, наукою економіки напрацьовані такі основні критерії оцінки ефективності діяльності:

1. Результативність – як відношення отриманого результату до цілей, що переслідувалися, що виражає міру реалізації цілей діяльності, – ефективність тим вище, чим більшою мірою результати відповідають цілям.

2. Економічність – як відношення отриманого результату до витрат, що виражає економічність використання коштів і ресурсів, – ефективність тим вище, чим менші витрати дозволяють отримувати один і той же результат.

3. Доцільність – як відношення цілей до реальних потреб і проблем, що виражає міру раціональності цілей, що висуваються, – ефективність тим вище, чим більшою мірою цілі вирішують реальні проблеми [46, с. 143].

За великим рахунком, якщо розглядати будь-яке суспільне явище максимально широко, то перелічені вище критерії є загальними за своїм характером, а тому можуть бути використані для оцінки будь-яких діяльності чи процесу безвідносно до їх специфіки. Так, наприклад, В.А. Федосова розглядає економічність і доцільність поряд із обґрунтованістю та корисністю як якісні властивості правової норми, ті характеристики, наявність яких створює можливість існування потенціальної ефективності права [291, с. 21].

У свою чергу, соціологією права також напрацьовано перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність правових норм. Зокрема, безпосереднім джерелом саме таких оціночних критеріїв соціальної ефективності є ті форми, через які виявляє себе соціальна ефективність права як соціальний феномен. До них вчені відносять: 1) практичні наслідки окремої правової дії або системи дій, тобто їх корисність з точки зору реалізації прав і свобод особистостей безпосередньо або через їх об'єднання; 2) вплив на правову соціалізацію тих членів суспільства або соціальних прошарків, на яких розраховані дані правові дії, а також вплив на характер і ступінь розповсюдження не визначених, але діючих правових мотивів; 3) рівень соціальної органічності правових принципів або правових

дій з точки зору реалізації прав і свобод людини; 4) економічність, тобто здатність забезпечити соціальну ефективність оптимально необхідними людськими, матеріальними, фінансовими ресурсами; 5) соціальна доцільність, під якою розуміється здатність правового припису або правової дії забезпечити соціальну злагоду, сприяти зменшенню соціальної напруги, відкрити можливості подальшого розвитку соціальних відносин [166].

Як цілком слушно зазначає з цього приводу Т.О. Лоскутов, у суспільному житті, зіставляючи цілі правових норм з фактичним результатом їх дії, можна отримати тільки кількісний показник, тоді як імовірним залишається досягнення результатів (цілей) правових норм, але за відсутності соціальної ефективності. Тобто на перший план, і ми з цим погоджуємося, повинен виходити якісний критерій оцінки ефективності, а не кількісний. Серед факторів, через які досягається соціальна ефективність права Т.О. Лоскутов називає: фаховий рівень суб'єктів правотворчості і правозастосування; морально-етичні цінності останніх; належну якість змісту (обґрунтованість, доцільність, економічність, соціальну корисність) нормативно-правового акту; уміле використання всього арсеналу технічних засобів та правил юридичної техніки; результативність роботи юридичних органів, стан юридичної практики; рівень правової свідомості та правової культури суб'єктів правотворчості і правозастосування; використання заходів примусу і відповідальності [109].

Проте, якщо мова йде не про ефективність права в цілому, а саме про ефективність інституту юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС, вважаємо, що слід роз'яснити, що саме охоплюється цим поняттям, які спеціальні критерії її виміру із тим, аби в результаті такого аналізу надати оцінку дієвості вказаного інституту у країнах ЄС та визначитися, чи стане запозичення досвіду країн ЄС корисним для України.

Поняття «ефективність» походить від «ефект», останній, у свою чергу, розглядаються зазвичай як результат дій. У контексті

дослідження юридичної відповідальності найбільше нам імпонує визначення ефекту, надане С.В. Мочерним: ефект – це досягнутий результат у різних формах вияву (матеріальній, грошовій, просуванню по службі, соціальній та ін.) [59, с. 243]. У цьому випадку мова буде йти саме про соціальний ефект та, відповідно, про соціальну ефективність правовий норм, що у сукупності складають інститут відповідальності публічних службовців.

А.О. Гупало, проводячи комплексний аналіз названих понять, доходить такого висновку щодо їх розмежування: ефект є абсолютним показником результату будь-якої дії чи діяльності, тому він може бути як позитивним, так і негативним, ефективність же – це відносний показник результативності і може бути тільки позитивною величиною [45].

Соціальна ефективність дії права – це співвідношення між фактичними результатами дії норми і тими соціальними цілями (соціально обумовленими, соціально корисними), для досягнення яких цю норму прийнято [264]. У більш широкому, філософському, значенні ефективність – це «міра цільової можливості». Саме тому варто погодитися з тим, що проблему оцінки соціальної ефективності права слід вирішувати, починаючи з цілі як основоположного ключового поняття ефективності [166]. Так, реалізація прав людини як суб'єкта соціальних відносин визнається абсолютною оціночною метою права. Усі інші різновидності мети є похідними від неї [166].

Так, сфера об'єктивізації публічної служби – публічні правовідносини – характеризується особливим суб'єктним складом, що зумовлює їх специфіку в цілому. Проте потенційна можливість владного впливу суб'єкта, наділеного визначеними законом повноваженнями, на інших учасників правовідносин не змінює мети цих правовідносин в цілому, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [94].

У кінцевому підсумку, такі правовідносини мають своєю метою не здійснення владного впливу або застосування примусових заходів до правопорушника, а сприяння організації суспільних правовідносин у такий спосіб, аби стала можливою реалізація учасниками наданих їм законом прав та свобод. Це твердження однаковою мірою є справедливим як щодо публічних правовідносин управлінського характеру, так і щодо публічних правовідносин, що мають «сервісну» природу. Із зазначеного слідує, що інститут юридичної відповідальності має на меті сприяння реалізації прав людини як учасника суспільних відносин, шляхом забезпечення цих прав від порушень та поновлення стану, що існував до моменту їх порушення.

Таким чином, цілком справедливо визначати мету юридичної відповідальності як похідну від основної, оскільки названий інститут є складовою механізму протидії вчиненню порушень прав людини та громадянина.

Звернемося до питання критеріїв оцінки ефективності юридичної відповідальності публічних службовців. Так, ми визначили, що мета є ключовим критерієм. Розглянемо доктринальні підходи теоретиків держави і права до визначення її сутності.

В.М. Кириченко та О.М. Куракін під метою юридичної відповідальності розуміють ті результати, які прагне досягти держава, притягуючи правопорушника до відповідальності. Метою юридичної відповідальності є: охорона правопорядку; захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від незаконних посягань; виховання правопорушника, тобто вплив на його свідомість з метою недопущення ним повторного вчинення проступку (злочину); профілактика правопорушень, тобто вплив на інших осіб для запобігання правопорушенням з їхнього боку [84].

Поряд з цим, науковці зазначають, що мета юридичної відповідальності конкретизується у її функціях, серед яких називають каральну (штрафну, репресивну), правовідновлювальну (компенсаційну), попереджувально-виховну (превентивну) [84].

На думку Г.К. Волинки, мета юридичної відповідальності – це конкретний вияв загальних цілей права, серед яких виділяють регулювання і охорону суспільних відносин. Головними цілями юридичної відповідальності, що випливають із загальних цілей права, є: 1) забезпечення нормального функціонування механізму правового регулювання шляхом гарантування реалізації суб'єктами правових відносин суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; 2) охорона існуючого державного ладу та суспільного порядку; 3) утвердження законності і захист правопорядку; 4) захист прав і свобод громадян від незаконних порушень; 5) покарання винного у скоєнні правопорушення; 6) попередження скоєння правопорушень у майбутньому.

Науковець зазначає, що мета юридичної відповідальності реалізується через її відповідні функції, оскільки саме у функціях юридичної відповідальності розкривається її роль і значення в забезпеченні реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи. Головними функціями юридичної відповідальності, які органічно впливають з її цілей, на думку Г.К. Волинки, виступають регулятивна і охоронна. Похідними від цих функцій є штрафна (каральна), правовідновлювальна, попереджувальна, виховна та стимулююча [40].

Максимально близько до розкритого вище підходу соціальної ефективності права мету юридичної відповідальності розкриває відома теоретик держави і права О.Ф. Скакун: «Мета юридичної відповідальності – безперешкодне здійснення суб'єктивних прав та досягнення юридично значущого результату правомірною поведінкою суб'єктів (учасників) суспільних відносин» [256].

Функції юридичної відповідальності, за визначенням О.Ф. Скакун, – це основні напрями юридичного впливу на правопорушника та інших осіб з метою охорони й захисту правопорядку та виховання суб'єктів права, котрі вчинили або можуть вчинити правопорушення. Серед таких: охоронна (запобіжна), захисна (відновлювальна), каральна (репресивна), виховна [256].

Попри розбіжності у дефініції мети юридичної відповідальності можна дійти загального висновку про її сутність, що цілком повно вичерпується теорією соціальної ефективності права, та про беззаперечність твердження, що вести мову про ефективність юридичної відповідальності можна в тому випадку, коли досягаються основні функції, виконувати які вона покликана.

Пропонуємо власний підхід до взаємозв'язку функцій юридичної відповідальності, що у подальшому дозволить нам віднайти критерії оцінки ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС.

Так, із аналізу наведених вище підходів до визначення функцій юридичної відповідальності ми дійшли висновку, що увесь широкий перелік (незалежно від специфіки наукового підходу) доцільно звести до двох основних функцій: превентивної та правовідновлювальної. Тоді як такі загальноприйнятні у теорії права функції, як каральна та виховна, слугують лише засобом досягнення завдань в результаті превенції та правовідновлення. Обґрунтуємо цю тезу.

Превенція буває двох видів – загальна та спеціальна. Відповідно, перша спрямована на виховання громадян у дусі поваги до права та закону, що у кінцевому підсумку дозволяє досягти стану правопорядку, друга – на виховання самого правопорушника з метою попередження вчинення ним правопорушень у майбутньому [35].

У цьому контексті варто зазначити, що виховну функцію в межах деяких підходів науковці називають також превентивною [278]. Це має цілком логічне пояснення, оскільки спеціальна превенція базується на виховному впливі на конкретну особу – правопорушника. Власне, саме в такий спосіб спеціальна превенція поглинає виховну функцію, яка слугує засобом досягнення мети, характерної для першої.

В основу ж загальної превенції покладено кару, тобто загально-превентивний вплив базується на пересторозі перед можливістю

застосування державного покарання, що засновується на притягненні винних за вчинення правопорушень осіб до відповідальності та, відповідно, зазнанні ними негативних наслідків такої. Таким чином, як випливає із зазначеного, кара є тим засобом, що дозволяє досягти цілей загальної превенції та забезпечити непорушність (звісно що, відносно) стану правопорядку.

У свою чергу, правовідновлювальна функція юридичної відповідальності, яка полягає у відновленні незаконно порушених суб'єктивних прав, примусовій реалізації невиконаних юридичних обов'язків [256], є наслідком каральної функції, що слугує цілям загальної превенції, оскільки можливість відновлення становища, яке існувало до моменту вчинення правопорушення, неможливе без наявності факту виявлення вчинення правопорушення, доведення вини особи та притягнення до відповідальності, наслідком чого є застосування до неї державного покарання та, відповідно, правовідновлення.

З точки зору теорії соціальної ефективності права, запропонований підхід виглядає найбільш логічним та обґрунтованим, оскільки ані кара як така, ані виховний вплив не є тими категоріями, що дозволяють відірвано від кінцевої мети – забезпечення непорушності стану правопорядку – вести мову про ефективність інституту юридичної відповідальності.

Окрім того, очевидну перевагу запропонованого підходу до визначення переліку функцій юридичної відповідальності й обмеження його превентивною та правовідновлювальною вбачаємо у його цілковитій відповідності сучасним тенденціям гуманізації названого інституту в цілому.

Отже, вище нами визначалося, що ключовим критерієм ефективності є ступінь досягнення кінцевої мети. Із проведеного аналізу випливає, що такою метою для інституту юридичної відповідальності є забезпечення непорушності стану правопорядку, за якого суб'єкти можуть безперешкодно реалізовувати надані їм Консти-

туцією та законом права, що досягається за допомогою превентивного впливу.

Визначимося із показниками ефективності. Показник — це конкретні кількісні властивості або ознаки, що характеризують ефективність. Якщо критерії служать мірилом досягнення мети, то показники – це, перш за все, різні кількісні та якісні вимірники самого критерію [46, с. 142].

Цілком логічним, на нашу думку, виглядає твердження, що ефективність юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення, тобто чи запобігається корупція у визначеній країні, можна розкрити тільки шляхом ілюстрації зміни показників, лише у динаміці, оскільки забезпечення непорушності стану правопорядку є процесом, а не фіксованим результатом, що передбачає необхідність порівняння попередніх показників із наступними.

Так, організацією Transparency International, починаючи з 1995 року, укладається щорічний рейтинг країн світу, в якому вони впорядковані за показником рівня корупції за шкалою від 100 (немає корупції) до 0 (сильна корупція), що базується на оцінках підприємців та аналітиків [77].

Очолує названий рейтинг Данія із показником 92 станом на 2015 р., станом на 2014 р. – 93, на 2013 р. – 92, на 2012 р. – 90. Попри несуттєву зміну індексу за період з 2014 по 2015 рр., у частині протидії корупції Данія вже тривалий час залишається взірцем для наслідування іншими країнами.

Друге місце у рейтингу посідає Фінляндія, індекс сприйняття корупції в якій складає станом на 2015 р. – 91, на 2014 р. – 89, на 2013 р. – 89, на 2012 – 90. Третє місце відводиться Швеції з індексом 89 у 2015 р., 87 – у 2014 р., 89 – у 2013 р., 88 – у 2012 р. Наступна після Швеції серед країн ЄС – Нідерланди з показником 87 за 2015 р., 83 за 2014 р., 83 за 2013 р. та 84 за 2012 р. Норвегія поділяє з Нідерландами п'яте місце у рейтингу із такими показниками індексу сприйняття корупції: 87 – 2015 р., 86 – 2014, 2013 рр., 85 – 2012 р.

Серед країн «Великої сімки», що входять до складу ЄС, Німеччина (81 – 2015 р., 79 – 2014 р., 78 – 2013 р., 79 – 2012 р.) та Велика Британія (81 – 2015 р., 78 – 2014 р., 76 – 2013 р., 74 – 2012 р.) розділяють між собою десяте місце у рейтингу, Франція (72 – 2015 р., 73 – 2014 р., 71 – 2013 р., 69 – 2012 р.,) обіймає 23 місце, Італія (44 – 2015 р., 43 – 2014 р., 43 – 2013 р., 42 – 2015 р.) найнижче серед таких країн – 61 місце.

Однозначно позитивним показником є те, що серед тих країн, які обіймають перші 40 сходинок у рейтингу, 23 держави-члени ЄС, тобто ними зайнято більше половини передових позицій. Серед таких поряд із названими – Люксембург (10 місце), Ісландія (13 місце), Бельгія (15 місце), Австрія (16 місце), Ірландія (18 місце), Естонія (23 місце), Португалія (28 місце), Польща (30 місце), Кіпр (32 місце), Литва (32 місце), Словенія (35 місце), Чехія (37 місце), Іспанія (37 місце), Мальта (37 місце), Латвія (40 місце). При цьому у країнах, що не увійшли до числа тих, що лідирують, (за винятком Угорщини та Болгарії), спостерігається зростання індексу протягом року від однієї до трьох одиниць.

Хорватія, Угорщина та Словаччина поділяють між собою 50-те місце у рейтингу з індексом за 2015 рік – 51. Греція та Румунія поділяють 58-му сходинку із показником 46. Нижче за всі інші країни ЄС Болгарія: 69 місце із індексом 41 станом на 2015 рік серед 167-ми країн, які увійшли до рейтингу.

Україні ж відведено 130-те місце з індексом 27 за 2015 рік, що зріс лише на одну одиницю за 2014 рік. Несуттєве коливання розглянутих показників (до того ж більшою мірою у сторону зростання) свідчить про належний стабільний стан правопорядку у сфері протидії корупції та, відповідно, високу ефективність юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС.

Наведені дані дають змогу дійти однозначного висновку про те, що запозичення досвіду держав-членів ЄС у частині притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності є виправданим

та необхідним кроком на шляху боротьби із корупцією в Україні, важливість якого підкреслюється також тим, що рівень протидії корупції виступає одним з основних складників, за якими визначається загальний ступінь ефективності публічної влади у країнах ЄС.

Водночас слід погодитися із твердженням, що будь-яка норма створюється і діє не в «порожнечі», а в реальній сукупності суспільних відносин, на основі й у рамках існуючих суспільного буття і суспільної свідомості. Характер взаємозв'язку правової норми з різними сторонами суспільного життя і визначає ті умови, які зрештою забезпечують ефективність її дії [264]. Саме тому не буде зайвим ще раз акцентувати увагу на тому, що відповідні законодавчі зміни повинні проводитися із врахуванням національних макро- та мікросоціальних факторів.

Висновки до четвертого розділу

Характеристика особливостей та підстав окремих видів юридичної відповідальності публічних службовців дає можливість зробити наступні висновки.

1. Наголошено на тому, що в радянський період дисциплінарна відповідальність публічних службовців розглядалась як складова більш загальної проблеми дисципліни праці, а тому даною проблематикою займались переважно представники трудового права. В цей період суттєвої різниці між трудовою дисципліною та службовою дисципліною не проводилось.

На момент здобуття Україною незалежності ці наукові підходи суттєво не змінилися. Разом з тим, розвиток суспільних відносин та процес реформування адміністративного права створили умови, при яких виникла необхідність чіткого термінологічно і змістовного розподілу трудової дисципліни та службової дисципліни,

а разом з тим і виникла проблема визначення правової природи норм права, які регламентують службову діяльність, наприклад, в органах державної влади, та трудову діяльність працівників на підприємствах, в установах та організаціях.

2. Встановлено, що основними ознаками дисциплінарного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових та службових відносин; 3) наявність незначного ступеня суспільної небезпеки; 4) караність у вигляді застосування дисциплінарних стягнень. Основними ж ознаками дисциплінарної відповідальності є наступні: 1) основною підставою відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, іноді такою підставою може бути вчинення адміністративного проступку (ст. 15 КУпАП); 2) до відповідальності вповноважені притягувати тільки ті суб'єкти, які передбачені законодавством та які перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) полягає в застосуванні до правопорушника дисциплінарних стягнень; 4) здійснюється в позасудовому порядку за спеціально передбаченими процедурами; 5) одночасно регламентується нормами трудового та адміністративного права; 6) суб'єктами такої відповідальності є особи, які відносяться до категорії публічних службовців.

3. Зроблено висновок, що дисциплінарна відповідальність публічних службовців – це застосування вповноваженими суб'єктами (особи, яким порушник безпосередньо або опосередковано підпорядкований) до публічних службовців на підставах та в порядку, що передбачені національним законодавством, стягнень дисциплінарного характеру.

4. Встановлено, що публічні службовці за порушення трудових відносин несуть загальну дисциплінарну відповідальність, яка передбачена КЗпП України та правилами внутрішнього трудового розпорядку, а за порушення службових відносин, власне, за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків

у сфері публічної служби, несуть спеціальну дисциплінарну відповідальність. Зазначено, що національне законодавство поступово рухається у бік подальшої спеціалізації дисциплінарної відповідальності в залежності від виду публічної служби чи виду публічних службовців.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність характеризується: а) спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку (для її застосування важливо визначитись із категорією публічного службовця – суддя, службовець, що займає адміністративну посаду у міністерстві, прокурор, тощо); б) особливим характером протиправного діяння (протиправність діяння буде визначатись в залежності від займаної особою посади, об'єму прав та обов'язків, що закріплені за особою посадовими інструкціями, напрямом діяльності державного органу та органу місцевого самоврядування, в яких працює публічний службовець, тощо); в) спеціальними видами дисциплінарних стягнень, адже КЗпП передбачає лише два види стягнень – догану та звільнення; г) особливим порядком оскарження дисциплінарного стягнення.

5. Встановлено, що новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року змінив процедуру притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, до якої певний час звалили співробітники кадрових підрозділів органів державної влади. Разом з тим, досвід їх діяльності показав, що процедура притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності недосконала та має низку проблем як на правотворчому, так і правозастосовному рівнях. Це додатково свідчить про необхідність подальшого вдосконалення діючого законодавства України у цій сфері.

6. Аргументується необхідність запозичення позитивного досвіду законодавства ФРГ з питань правового регулювання процедури притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, законодавство ФРГ передбачає наступні види

дисциплінарних стягнень для державних службовців, що перебувають на своїх посадах: 1) догана; 2) штраф; 3) скорочення заробітної плати; 4) зниження в посаді; 5) звільнення з посади державної служби. До дисциплінарних заходів, які застосовуються до державних службовців, що вийшли на пенсію, законодавство ФРГ відносить: 1) зменшення пенсії; 2) позбавлення пенсії. Відзначено, що в Україні перелік дисциплінарних стягнень, які застосовуються до державних службовців вдвічі менший, відсутні в законодавстві будь-які заходи для службовців, що вийшли на пенсію, а система дисциплінарних стягнень не містить стягнень, які б передбачали обмеження матеріального характеру.

7. Зазначено, що серед спеціальних суб'єктів адміністративного правопорушення та адміністративної відповідальності зазвичай виділяють посадову особу, яка охоплює собою, в тому числі і публічних службовців. Разом з тим, активний розвиток в Україні антикорупційного законодавства став підґрунтям для більш предметного дослідження публічних службовців як суб'єктів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Встановлено, що у дослідженнях адміністративної відповідальності публічних службовців сьогодні можна виділити два напрями:

а) розглядає адміністративну відповідальність публічних службовців як фрагмент більш загального об'єкту дослідження (Л.Р. Біла-Тіунова, Є.С. Герасименко, Н.В. Добрянська, А.В. Матіос, О.І. Миколенко, В.К. Колпаков, О.В. Старцев, В.А. Труханов і ін.);

б) зосереджує увагу на особливостях застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, які пов'язані з корупцією (А.В. Гайдук, Д.І. Йосифович, О.Є. Панфілов, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, Р.М. Тучак, А.О. Яфонкін і ні.).

Разом з тим, комплексного дослідження публічних службовців як суб'єктів адміністративної відповідальності в науці адміністративного права не проводилось.

8. Встановлено, що основними ознаками адміністративного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує забо-

рони, які передбачені в КУпАП, та вимоги антикорупційного законодавства; 2) винність особи, яка є суб'єктом службової діяльності; 3) наявність незначного ступеня суспільної небезпеки; 4) караність у вигляді застосування адміністративних стягнень. До основних ознак адміністративної відповідальності були віднесені наступні: 1) єдиною підставою відповідальності є вчинення адміністративного проступку; 2) притягувати до відповідальності вповноважені тільки ті суб'єкти, які передбачені законодавством та які не перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) полягає в застосуванні до правопорушника адміністративних стягнень; 4) здійснюється в особливому порядку (провадження в справах про адміністративні правопорушення); 5) регламентується нормами адміністративного права; 6) суб'єктами такої відповідальності є особи, які відносяться до категорії публічних службовців.

9. Зроблено висновок, що адміністративна відповідальність публічних службовців – це застосування суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності до публічних службовців на підставах та в порядку, що передбачені національним законодавством, адміністративних стягнень.

10. Запропоновано авторську класифікацію адміністративних правопорушень, суб'єктом вчинення яких може бути публічний службовець. В залежності від джерела, що закріплює адміністративну відповідальність публічних службовців, адміністративні правопорушення слід поділяти на: 1) адміністративні правопорушення, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, передбачені актами антикорупційного законодавства (тобто правопорушення, пов'язані із корупцією); 2) адміністративні правопорушення, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, передбачені КУпАП.

11. Встановлено, що публічні службовці притягаються до адміністративної відповідальності в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративно-деліктне

законодавство передбачає два види проваджень – спрощене та звичайне. Як спеціальний суб'єкт адміністративного правопорушення публічні службовці притягуються до адміністративної відповідальності за процедурою звичайного провадження, яке включає в себе наступні стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи і прийняття постанови по справі; 3) перегляд постанови по справі; 4) виконання постанови. Разом з тим, процедура притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності має і свої особливості: а) як правило, суб'єктом накладання адміністративного стягнення на публічного службовця виступає суд; б) передбачено додатковий етап провадження, який пов'язаний із внесенням до Єдиного державного реєстру інформації про осіб, які вчинили корупційні правопорушення; в) особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, повинна надсилати органу, де працює публічний службовець, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого його відсторонення від виконання службових повноважень; г) строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, може зупинятися судом у разі якщо публічний службовець, стосовно якого складено протокол, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися.

12. Аналіз національного законодавства дозволив виділити наступні особливості правового регулювання кримінальної відповідальності публічних службовців:

1) у вітчизняній доктрині кримінального права превалує підхід, відповідно до якого усі злочини за КК України, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, поділяються на загальні службові злочини, що передбачені розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», та спеціальні службові злочини. До першої групи належать: зловживання владою або службовим становищем

(ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365) та ін. До другої групи відносяться злочини, вчинення яких також зумовлене службовим становищем суб'єкта або пов'язано з наданням публічних послуг, але їх основним безпосереднім об'єктом є інші суспільні відносини – життя та здоров'я, воля та гідність особи, її виборчі, трудові, інші громадянські права та свободи, власність, господарська діяльність тощо (наприклад, неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей (ст. 137 КК України));

2) за вчинення злочинів, в яких спеціальним суб'єктом виступають службові особи, КК України встановлює спеціальні види покарань – позбавлення спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

13. На підставі аналізу правового регулювання кримінальної відповідальності країн ЄС зроблено висновок, що законодавча техніка, яка використовувалась при формулюванні положень КК України, є недосконалою. Наприклад, поняття «корупційне правопорушення» розкривається у КК Франції у доступній та зрозумілій формі з використанням науково-обґрунтованого понятійно-категоріального апарату. Перевагою правового регулювання кримінальної відповідальності публічних службовців в країнах ЄС є, на думку здобувача, і об'єднання в одній главі Кримінального закону загальних та спеціальних службових злочинів. Застосування такого підходу було б доречним і в кримінальному законодавстві України, враховуючи, що проблема вчинення правопорушень публічними службовцями та, перш за все, проблема корупції набувають дедалі більшої актуальності.

14. Відзначено, що основи матеріальної відповідальності державних службовців закріплені в Главі 3 Розділу VIII Закону

України «Про державну службу». Саме цей нормативно-правовий акт зазначає, що шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Разом з тим, держава має право регресу у розмірі та порядку, визначених законом, до відповідного державного службовця. Положення про основи матеріальної відповідальності державних службовців з'явилися в положеннях Закону України «Про державну службу» з однієї причини, щоб закріпити добровільний порядок матеріальної відповідальності, коли публічний службовець погоджується відшкодувати розмір шкоди у порядку і строки, що йому запропонував керівник відповідної державної служби. Примусовий же порядок притягнення публічного службовця до матеріальної відповідальності, а також підстави цивільно-правової відповідальності регламентуються ЦК України та ЦПК України. Головними особливостями цивільно-правової (матеріальної) відповідальності публічних службовців є те, що: 1) вона настає за вчинення цивільно-правового правопорушення; 2) характеризується регресним порядком застосування її заходів.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, пов'язаної з розкриттям особливостей юридичної відповідальності публічних службовців, з розробкою на підставі сучасних досягнень вітчизняної науки та досвіду країн світу теорії підстав, принципів та порядку притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності, а також з вдосконаленням на цій підставі положень національного законодавства. За результатами роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Встановлено, що публічна служба є достатньо новою категорією для адміністративного права, яка певний час ототожнювалася з поняттям «державна служба». Сьогодні публічна служба у функціональному значенні являє собою публічну, професійну (в тому числі політичну), інтелектуальну діяльність, яка здійснюється на платній основі особами, що займають посади в державних органах та органах місцевого самоврядування, та яка спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій чи надання публічних послуг. Аргументовано, що європейські стандарти публічної служби змістовно являють собою вкрай узагальнені, орієнтовні за своїм характером положення, які вміщують численні взаємопов'язані вимоги, у зв'язку із чим їх виконання та дотримання повинно бути комплексним і системним. Наголошено на тому, що європейські стандарти публічної служби не є сталими і постійно трансформуються в процесі вдосконалення національних та наднаціональної систем публічної служби в рамках ЄС.

2. Обґрунтовано, що теоретичне та практичне значення для адміністративного права має класифікація публічної служби

в залежності від правової природи служби та особливостей її правового регулювання і проходження на чотири види: політична, державна, суддівська служба та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна). Політична служба пов'язана зі службою на політичних посадах, суддівська – зі службою на посаді професійного судді, муніципальна – зі службою на посадах в органах місцевого самоуправління, а державна служба характеризується низкою ознак: а) здійснюється на адміністративних посадах; б) регламентується Законом України «Про державну службу»; в) характеризується політичною неупередженістю; г) оплачується з державного бюджету.

3. Зроблено висновок, що службове право України, по-перше, є підгалуззю адміністративного права, яка має міжгалузевий характер, по-друге, є системою норм адміністративного права та інших галузей права, які регулюють публічно-службові відносини, що виникають на підставі та у зв'язку із організацією та функціонуванням публічної служби. Одним же із основних правових інститутів службового права є інститут юридичної відповідальності публічних службовців.

4. Встановлено, що застосування системного підходу під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби передбачає необхідність охоплення усіх без винятку складових правовідносин у сфері публічної служби: а) усіх без винятку суб'єктів (не тільки публічних службовців та органів публічної влади, а й тих верст населення, чий публічний інтерес реалізується в процесі професійної діяльності публічних службовців та інших суб'єктів, що їй сприяють); б) належне та вичерпне визначення правового статусу кожного з них (не лише правового статусу публічних службовців), в) порядку, підстав та умов взаємодії таких суб'єктів в межах зв'язків, що утворюються з приводу задоволення публічного інтересу (в тому числі професійної діяльності публічних службовців). З'ясовано, що адаптація

національного законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* ЄС повинна відбуватися на основі системного підходу у декілька етапів: 1) визначення критеріїв адаптації, окреслення відповідного кола проблем у сфері публічної служби; 2) вироблення пропозицій щодо адаптації на основі мети і завдань правового регулювання, порівняльно-правового аналізу актів, їх правової експертизи; 3) затвердження переліку нормативно-правових актів, що потребують адаптації; 4) синхронна розробка та прийняття нових нормативно-правових актів або внесення змін у діюче законодавство; 5) реалізація національного законодавства у сфері публічної служби, адаптованого до *acquis communautaire* ЄС. Запропоновано наступні напрями підвищення ефективності діяльності вітчизняних інституцій з питань адаптації національного законодавства у сфері публічної служби до законодавства ЄС: а) підвищення якості змісту законодавства про публічну службу шляхом вдосконалення юридичної техніки, усуненням прогалин та систематизацією норм права; б) посилення співробітництва із європейськими експертами з питань адаптації, особливо в частині правильного тлумачення *acquis communautaire*; в) ухвалення нового закону про імплементацію Угоди про асоціацію та впровадження норм права Європейського Союзу замість застарілого Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

5. Запропоновано авторське визначення публічного службовця, згідно з яким публічним службовцем визнається громадянин України, який займає політичну, адміністративну, суддівську чи іншу передбачену законодавством посаду публічної служби в державних органах чи органах місцевого самоврядування, отримує за це заробітну плату з державного чи місцевого бюджетів та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, які безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій державного органу чи органу місцевого самоврядування. За результатами

аналізу проблем правового регулювання інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України та правового забезпечення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців в умовах європейської інтеграції, були запропоновані наступні шляхи їх вирішення: а) прийняти єдині стандарти підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; б) переорієнтація вищих навчальних закладів, що готують майбутніх публічних службовців, на європейські стандарти освіти.

6. З'ясовано, що розвиток інституту юридичної відповідальності публічних службовців відображає як загальні закономірності розвитку правового статусу особи, так і особливості еволюції його елементів. Водночас юридична відповідальність публічних службовців виступає гарантією належної реалізації повноважень публічними службовцями в різних сферах суспільних відносин. На підставі цього, в монографії обґрунтована думка, що юридична відповідальність є невід'ємним елементом структури правового статусу публічного службовця, а тому може досліджуватись не тільки як інститут службового права чи як вид державного примусу, а й як елемент правового статусу публічного службовця.

7. Встановлено, що позитивна юридична відповідальність публічних службовців – це дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням. Ретроспективна юридична відповідальність публічних службовців – це застосування вповноваженими суб'єктами до публічного службовця, який порушив встановлені чинним законодавством заборони та обмеження, заходів державного примусу, яке супроводжується накладенням на публічного службовця санкцій дисциплінарного, адміністративного, кримінального чи цивільно-правового характеру. В межах адміністративного права юридична відповідальність

публічних службовців передбачається у вигляді дисциплінарної та адміністративної відповідальності, тоді як інститут юридичної відповідальності публічних службовців, маючи міжгалузевий характер, передбачає особливості дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності.

8. Обґрунтовано, що під принципами юридичної відповідальності публічних службовців слід розуміти внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності публічної служби, тому принципи юридичної відповідальності публічних службовців можна розглядати у функціональному значенні (як вихідні засади та ідеї функціонування та реалізації юридичної відповідальності), з засновницьких позицій (як умови притягнення правопорушників до юридичної відповідальності), з прогностичних позицій (як критерії розвитку та вдосконалення інституту юридичної відповідальності) та з позицій ціннісних орієнтирів (як основні засади, що мають прямий характер дії, та застосовуються з метою недопущення порушення законності та справедливості в процесі притягнення осіб до юридичної відповідальності). Зроблено висновок про доцільності розробки в Україні повноцінної системи принципів юридичної відповідальності публічних службовців із обов'язковим врахуванням відповідних принципів країн ЄС, а саме, недискримінації та обов'язкової відповідальності публічних службовців за неналежне виконання службових обов'язків.

9. Аргументовано доцільність розгляду у вітчизняній науці підстав юридичної відповідальності публічних службовців як тричленної конструкції, що включає нормативну, фактичну та процесуальну підстави. Такий підхід дозволяє вирішувати питання будь-якого галузевого виду юридичної відповідальності публічних службовців. Реальне змістове наповнення зазначеної конструкції завжди буде залежати від норм конкретної галузі права, яка передбачає юридичну відповідальність. Наприклад, нормативною підставою адміністративної відповідальності публічних службовців

є КУПАП, фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, а процесуальною підставою – постановою органу адміністративної юрисдикції про накладення на публічного службовця адміністративного стягнення.

10. Зроблено висновок, що дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників у професійній діяльності з метою найповнішого задоволення потреб суспільства. Одним із найбільш важливих кроків, необхідних для його розробки, є запозичення передового іноземного досвіду, насамперед країн-членів ЄС. Ретроспективну ж юридичну відповідальність публічних службовців в залежності від виду правопорушення, за вчинення якого вона передбачається, слід поділяти на адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та цивільно-правову (матеріальну) відповідальність.

11. З'ясовано, що національне законодавство, яке регламентує юридичну відповідальність публічних службовців, характеризується наявністю наступних недоліків: 1) нормативно-правові акти, які регламентують підстави та порядок притягнення до певного виду юридичної відповідальності, не завжди узгоджені між собою; 2) існують нормативно-правові акти радянських часів, які не відповідають потребам сьогодення за структурою, цільовою спрямованістю та змістом норм; 3) розгалуженість нормативного матеріалу з дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що породжує колізії норм. Зроблено висновок, що детальна регламентація усіх видів юридичної відповідальності публічних службовців за порушення законодавства про публічну службу в країнах-членах ЄС свідчить про дієвість аналізованого інституту як форми контролю за діяльністю вказаної категорії суб'єктів.

12. Зроблено висновок, що лише останні два десятиліття в Україні активізувалися дослідження особливостей дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Передумовами ж для цього

стали: 1) реформа адміністративного права, в ході якої суттєво були переосмислені базові категорії адміністративного права (зокрема, «державна служба», «публічна служба», «трудова дисципліна», «службова дисципліна» і ін.) та остаточно визначено місце службового права як частини адміністративного права України; 2) дисциплінарна відповідальність перестала розглядатися виключно як поняття трудового права, а це вимагало проведення досліджень підстав та порядку притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, з огляду на специфіку суб'єкта відповідальності.

13. З'ясовано, що основною підставою дисциплінарної відповідальності публічних службовців є вчинення дисциплінарного проступку, під яким слід розуміти протиправне, винне, суспільно-небезпечне діяння (дія чи бездіяльність) публічного службовця, яке порушує вимоги трудової та службової дисципліни. Обґрунтовано доречність характеристики дисциплінарного проступку як суспільно-небезпечного діяння, що не завжди підтримується в науковій літературі, а також зроблено висновок, що основним перспективним напрямом розвитку законодавства у цій сфері має стати прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які б чітко регламентували кожний вид дисциплінарних проступків, що передбачені у ст. 65 Закону України «Про державну службу».

14. Встановлено, що публічні службовці притягаються до дисциплінарної відповідальності на загальних підставах, що передбачені КЗпП і правилами внутрішнього трудового розпорядку (загальна дисциплінарна відповідальність), та за спеціально передбаченими підставами (спеціальна дисциплінарна відповідальність). Закони, статuti та положення про дисципліну, які передбачають підстави та порядок притягнення публічного службовця до спеціальної відповідальності, передбачають підвищені вимоги для даної категорії службовців. Такі вимоги зумовлені тим, що порушення встановлених правил дисципліни праці у певних випадках може призвести до негативних наслідків для пересічних громадян. Власне

об'єктивна можливість настання негативних наслідків порушення окремими категоріями публічних службовців і є головною причиною закріплення в національному законодавстві спеціальної дисциплінарної відповідальності публічних службовців.

15. На підставі порівняльної характеристики положень національного законодавства та законодавства ФРГ, зроблено висновок, що законодавство України у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців, незважаючи на своє оновлення у 2015 році, потребує подальшого вдосконалення з урахуванням позитивного досвіду ФРГ у наступних напрямках: 1) прийняття єдиного дисциплінарного статуту державних службовців, який би детально регламентував дисциплінарні провадження; 2) розширення переліку дисциплінарних стягнень такими видами, які б створювали обмеження для правопорушників матеріального характеру; 3) поширення дисциплінарної відповідальності на осіб, які раніше перебували на державній службі та скоїли правопорушення під час служби, яке завдає шкоди авторитету державної служби в Україні; 4) створення в Україні через 5-10 років незалежних дисциплінарних судів для забезпечення об'єктивності розгляду дисциплінарних справ.

16. Зазначено, що основним суб'єктом, через якого сьогодні реалізується публічно-владна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, є публічний службовець. Тому питання закріплення в національному законодавстві дієвих механізмів протидії проявам адміністративних правопорушень у сфері публічної влади є не тільки одним із основних завдань реформування системи публічної влади в Україні, а й актуальним предметом досліджень науки адміністративного права. Зокрема, міжнародне співтовариство визначає такі правопорушення загрозою національній безпеці та суспільному ладу держави. Тому надзвичайно важливим є проведення наукових досліджень, які б виявляли недоліки правового регулювання адміністративної відповідальності публічних службовців в Україні, а також пропонували

ефективні шляхи їх вирішення. Встановлено, що ця проблема ще не стала предметом розгорнутих наукових досліджень в межах адміністративного права, а представлені праці носять фрагментарний і вибірковий характер.

17. Зроблено висновок, що адміністративна відповідальність публічних службовців відіграє важливу роль серед інших видів юридичної відповідальності, адже забезпечує режим законності та правопорядку в діяльності органів публічної влади. Важливе значення адміністративної відповідальності публічних службовців пояснюється і тим, що адміністративні правопорушення є одними із найпоширеніших з усіх видів правопорушень, що вчиняють публічні службовці. Другорядне ж ставлення законодавця до даного виду адміністративної відповідальності негативно позначається на ефективності даного заходу державного примусу.

18. Обґрунтовано доцільність вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства щодо процедури притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності: по-перше, суд повинен бути суб'єктом розгляду всіх видів адміністративних справ, де спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності виступає публічний службовець; по-друге, передбачити право суду зупиняти строк розгляду адміністративних справ, в яких спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності виступає публічний службовець; по-третє, передбачити спеціальний перелік адміністративних стягнень, які будуть застосовуватись виключно до публічних службовців як суб'єктів адміністративної відповідальності.

19. Наголошено, що запозичення кращих зразків європейського досвіду правового регулювання кримінальної відповідальності публічних службовців сприятиме підвищенню ефективності правового механізму забезпечення виконання суб'єктами владних повноважень покладених на них обов'язків та убезпечуватиме громадян від порушень з їх боку. Акцентовано увагу на доцільності посилення відповідальності за корупційні злочини. З огляду

на позитивний досвід країн ЄС у питаннях боротьби із корупцією запропоновано підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України, а також передбачити штраф не тільки як альтернативний вид покарання, а й застосовувати його до винних осіб у сполученні із позбавленням волі, або ж визначити позбавлення волі як єдиний вид покарання, що застосовується до публічних службовців, які вчинили корупційні правопорушення.

20. Зроблено висновок, що попри недостатній рівень досліджень особливостей цивільно-правової відповідальності публічних службовців, на практиці вона має важливе значення для налагодження стосунків довіри та взаємоповаги між суб'єктами владних повноважень та приватними особами. Встановлено, що у більшості цивільно-правових відносин зобов'язання виконуються самим боржником, на якого цей обов'язок покладено законом чи умовами цивільно-правової угоди. Разом з тим, цивільно-правова відповідальність іноді характеризується і тим, що зобов'язання виконуються перед приватними особами не суб'єктом, який безпосередньо завдав матеріальну чи моральну шкоду, а іншою особою, якщо це передбачено чинним законодавством. Національне законодавство встановлює, що шкода майнового чи матеріального характеру, яка була завдана публічними службовцями під час виконання ними своїх повноважень відшкодовується за рахунок держави. Доведено, що цивільно-правова відповідальність публічних службовців з використанням права регресу у сфері діяльності органів публічної влади є ефективним та дієвим способом захисту інтересів учасників публічно-правових відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС. URL: <http://shev.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).
2. Административное право Российской Федерации: учебник / Под ред. А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова. Москва : Зерцало, 1996. 680 с.
3. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.; за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х томах. Т. 1 : Загальна частина / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосниченко та ін.; відповід. ред. В.Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2014. 600 с.
7. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
8. Адушкін Ю.С. Дисциплінарне виробництво в СРСР / Под ред. В.М. Манохина. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. С. 28-29.
9. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/systema>. (дата звернення: 10.07.2020).

10. Андрушко А.В. Основні проблеми загальної дисциплінарної відповідальності у трудовому праві. *Держава і право: збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки»*. 2007. Вип. 37. С. 374-378.

11. Аніщенко Т.С. До питання про право публічної служби як елементу особливого адміністративного права та предмет його правового регулювання. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. Серпень 2014. С. 56-60.

12. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2015. 15 с.

13. Артеменко Н. Професіоналізація державних службовців як пріоритет здійснення державної кадрової політики. URL: <http://www.dridu.dp.ua>. (дата звернення: 10.07.2020).

14. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск : Изд-во Красноярского университета, 1985. 213 с.

15. Баланда Д.А. Інноваційні моделі зайнятості в розвинених країнах. *Науковий вісник Полтавського університету споживчої кооперації України*. 2010. № 4 (43). С. 89-92.

16. Басін К.В. Юридична відповідальність: природа, форми реалізації та права людини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2006. 214 с.

17. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан СССР: учебное пособие. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.

18. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва : Норма Инфра-М, 2000. 651 с.

19. Бедний О. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 90-95.

20. Березовський Р.С. Право зворотної вимоги (регресу) за цивільним законодавством України. *Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць*. 2009. Вип. 51. С. 164.

21. Бернштейн Д.И. Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения. Ташкент : Изд-во ФАН Узбекской ССР, 1989. 147 с.

22. Біла-Гіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 449 с.

23. Білозьоров Є. Юридична відповідальність як передумова правомірної поведінки особи: теоретичні аспекти. *Право України*. 2006. № 1. С. 50-54.

24. Біляк О.М. Інститут юридичної відповідальності: сучасні проблеми і тенденції розвитку. *Правова держава*. 2003. Вип. 14. С. 101-108.

25. Богатирьов К.О. Ринок праці та Стратегія зайнятості в ЄС // Ефективна економіка. 2012. URL: <http://www.m.nauka.com.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

26. Болсунова О.М. Сутнісні засади принципів юридичної відповідальності. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 48-52.

27. Болсунова О.М. Принципи та правові процедури юридичної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 195 с.

28. Боссарт Д., Демке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу; пер. з англ. О.М. Шаленко. Київ : Міленіум, 2004. 128 с.

29. Буланова Ю.М. Поняття та місце службового права в національній системі права України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Випуск 11. Ч. 1. С. 252-258.

30. Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования. *Полис*. 2004. № 5. С. 42-46.

31. Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.-метод. матеріали; уклад. О.М. Руденко. Київ : НАДУ, 2013. 76 с.

32. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва : Логос, 2000. 200 с.

33. Васильківська В.В. Розвиток адміністративно-правового статусу державного службовця в Україні з урахуванням законодавчих перетворень. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 4. Том 1. С. 11-114.

34. Васильченко В.С. Державне регулювання зайнятості: навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2003. 252 с.

35. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навчальний посібник. URL: <http://pidruchniki.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).

36. Вербальна нота (щодо часткового застосування на тимчасовій основі положень Угоди про асоціацію): Міжнародний документ від 30.09.2014 № SGS14/12029. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

37. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Норма, 2012. 432 с.

38. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: монография. Москва : Изд-во РАП, 2008. 304 с.

39. Відповідальність за порушення вимог фінансового контролю: стаття. URL: <http://omr.gov.ua/ru/administration/suvorovska/58049>. (дата звернення: 10.07.2020).

40. Волинка К.Г. Теорія держави і права. URL: <http://textbooks.net.ua> (дата звернення: 10.07.2020).

41. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: учебник для юридических вузов. Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2003. 620 с.

42. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Под ред. А.П. Шергина. Минск : Наука и техника, 1988. 365 с.

43. Гаврильців М.Т., Лук'янова Г.Ю. Правовий статус публічних службовців та перспективи його модернізації в Україні. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 3-9.

44. Галуцько В.В., Онишук О.О., Єшук О.М. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар. URL: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/kuap/8310-172-7.html>. (дата звернення: 10.07.2020).

45. Гупало А.О. Визначення змісту понять: «ефект», «ефективність» та «результативність». URL: <http://www.confcontact.com>. (дата звернення: 10.07.2020).

46. Даниленко О.А. Оцінювання ефективності соціальної відповідальності // Україна на шляху до європейської соціальної держави: збірник матеріалів міжнародної конференції (26 травня 2011 р.). ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана»; за ред. А.М. Колота, Д.Г. Лук'яненка, В.І. Чужикова. Київ : КНЕУ, 2011. С. 142-146.

47. Делія Ю.В. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Право України*. 2003. № 10. С. 29-32.

48. Деріга В.В. Соціальна і гуманітарна політика: навальний посібник. Миколаїв : Видавництво ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 178 с.

49. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / За заг. ред С.В. Ківалова і Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. 438 с.

50. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України

від 16.03.2013 № 1365-2004-п. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#п79>.

51. Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: постанова КМ України від 13.01.2016. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP160019.html. (дата звернення: 10.07.2020).

52. Дзяд О.В., Рудік О.М. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, Л. Прокопенка та В. Стрельцова. Київ : Міленіум, 2009. С. 92-109.

53. Дисциплінарно-деліктне право України: навчальний посібник / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2016. 464 с.

54. Діденко Н.Г. Ринок праці та стратегія зайнятості в ЄС: досвід регулювання та державного управління // Держава і ринок. С. 131-137. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

55. Добробаба М.Б. Служебно-деликтное право как комплексный правовой институт административного права. *Вестник ВГУ*. 2013. № 1. С. 252-264

56. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... док-ра. юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2007. 38 с.

57. Европейская стратегия занятости: стаття. URL: <http://www.webesopomy.ru/>. (дата звернення: 10.07.2020).

58. Економічна активність населення у віці 15-70 років (за даними вибірових обстежень населення з питань економічної активності): дані Державної служби статистики України. URL: <http://www.dcz.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

59. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / редкол. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Вид. центр «Академія», 2000. 864 с.

60. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 16.11.2009 № 994_036. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 10.07.2020).

61. Європейський кодекс належної управлінської поведінки: міжнародний документ. URL: http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/docscatalog/document?id=128635. (дата звернення: 10.07.2020).
62. ЄС виділить €104 мільйони на реформу держуправління в Україні: URL: <https://www.ukrinform.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).
63. Жадан О.В. Моделі державного регулювання соціально-трудоових відносин: загальна характеристика та порівняльний аналіз: стаття. URL: <http://nuczu.edu.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).
64. Заворотченко Т.М. Юридична відповідальність за порушення прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Держава і право: збірник наукових праць Юридичні науки*. 2002. Вип. 16. С. 123-128.
65. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
66. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
67. Задахайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. 143-145.
68. Заклучний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України»: міжнародний документ від 05.07.2006. URL: <http://www.center.gov.ua/> (дата звернення: 10.07.2020).
69. Закон о публичной службе Эстонии / Правозащита в онлайн. URL: <http://pravfond.eu/>. (дата звернення: 10.07.2020).
70. Звонар Й.П. Активна політика зайнятості в країнах Європейського Союзу та можливості її застосування в Україні. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка*. 2015. Випуск 2(4). Частина 1. С. 145-150.
71. Зеленський В.М. Особливості правового регулювання конкурсного відбору на державну службу за трудовим законодавством

європейських країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 32. Т. 2. С. 129-132.

72. Зигрій О. Європейський підхід до модернізації державної служби України. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

73. Зінченко О. До питання професіоналізму державних службовців. *Вісник державної служби України*. 2006. № 1. С. 17-20.

74. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: навчально-практичний посібник / В.І. Тютюгін, Ю.В. Гродецький, С.В. Гізимчук. URL: http://acs.nlu.edu.ua/materials/files/criminal_law_1/0017/01.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

75. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. Москва: Госюриздат, 1961. 332 с.

76. Льчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні // Науково-дослідний інститут праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України і НАН України. URL: <http://ipzn.org.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

77. Індекс сприйняття корупції. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Індекс_сприйняття_корупції. (дата звернення: 10.07.2020).

78. Іншин М.І. Поняття та елементи статусу державного службовця органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2006. 1. С. 45-50. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2006_1_7.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

79. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114-117.

80. Канзафарова І.С. Теоретичні основи цивільно-правової відповідальності в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 26 с.

81. Карелін В.В. Забезпечення режиму законності та дисципліни у сфері реалізації виконання покарань. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 161-166.
82. Карпа М. Визначення основних аспектів статусу службовця у сфері державної служби. *Демократичне врядування науковий вісник*. 2014. Вип. 13. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik13/fail/Karpa.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).
83. Карпа М.І. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 36. с. 27-36.
84. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: підручник. URL: <http://pidruchniki.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).
85. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар. Одеса : Фенікс, 2007. 316 с.
86. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-е вид. Одеса, 2011. 688 с.
87. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Зубов К.М., Фоміч А.В. Державна служба в Україні: навчальний посібник. 2-е вид. Одеса : Фенікс, 2011. 184 с.
88. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
89. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
90. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
91. Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). URL: <http://aprlaw.knu.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).
92. Комарницький Д.С. Юридична відповідальність держави перед особою як основа побудови соціальної та правової держави в Україні. *Держава і право*. 2007. Вип. 37. С. 104-109.

93. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. (дата звернення: 10.07.2020).

94. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

95. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Іспанії. *Форум права*. 2015. № 4. С. 119-122.

96. Костюк С.А. Теорія права: курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.

97. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/koхан.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

98. Краснова К.А. Уголовная ответственность за взяточничество в государствах-членах ЕС. *Юридические исследования*. 2015. № 8. С. 76–94.

99. Кримінальне право. Особлива частина: мультимедійний навчальний посібник. URL: [//www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Leks/T18/T18_P1.html](http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Leks/T18/T18_P1.html). (дата звернення: 10.07.2020).

100. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

101. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.

102. Кузьменко Л.В. Конвергенція ринку праці в країнах ЄС. *Наукові праці: Науково-методичний журнал*. 2014. Вип. 202. С. 70-74.

103. Курс порівняльного трудового права: підручник / М.І. Іншин, А.Р. Мацюк, А.М. Соцький, В.І. Щербина; за ред. акад. А.Р. Мацюка. Харків, 2011. С. 730.

104. Лазор І.В. Соціальне значення спеціальної дисциплінарної відповідальності та проблеми її правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 222.

105. Лемке М. Принципи державного управління: програма для країн ЄПС (державні закупівлі). URL: <http://ukraine.ppl.ebrd.com>. (дата звернення: 10.07.2020).
106. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности; под ред. проф. Р.Л. Хачатурова. СПб : Юридический центр Пресс, 2003. 387 с.
107. Липинский Д.А. Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции: проблемы взаимосвязи. *Право и политика*. 2008. № 1. С. 19-26.
108. Лопушанський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 48-54.
109. Лоскутов Т.О. Соціальна ефективність права та її критерії. URL: <http://intkonf.org>. (дата звернення: 10.07.2020).
110. Лубенникова С.А., Вязовкина М.В. Правовое регулирование административной ответственности государственных служащих в Российской Федерации и ФРГ. *Вопросы современной юриспруденции*. 2014. № 6 (38). С. 96–99.
111. Лутчин Т.М. Професіоналізм державних службовців як умова ефективної діяльності органів державної влади. URL: www.center.gov.ua/. (дата звернення: 10.07.2020).
112. Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України / Офіційний Інтернет-ресурс. URL: <http://www.lvivacademy.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).
113. Львова О.Л. Природа юридичної відповідальності та її соціальна роль. *Держава і право*. 2006. Вип. 41. С. 55-61.
114. Максимов И.В. Административные наказания. Москва : Норма, 2009. 299 с.
115. Малейн Н.С. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях; отв. ред. В.В. Лаптев. Москва : Наука, 1968. 208 с.
116. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. *Правоведение*. 1998. № 3. С. 134-147.

117. Малько А.В. Юридические поощрения как разновидность социальных санкций. *Общественные науки и современность*. 1998. № 4. С. 75-84.

118. Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2011. 272 с.

119. Маркин А.В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права. *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*. 2010. № 3. С. 258-260.

120. Марков В.В. До проблеми визначення службової дисципліни працівників ОВС. *Вісник ХНУВС*. 2013. № 1 (60). С. 235-241.

121. Мартынов Е.В. Вопросы противодействия коррупции в зарубежных странах: обзорная информация / под общ. ред. Е.В. Мартынова. Москва : ФГУ «ГИАЦ МВД России», 2010. Вып. № 3. 336 с.

122. Марцев А.И. Основание и цели уголовной ответственности // Проблемы юридической ответственности по социалистическому праву: сборник статей; ред. А.И. Петелин. Томск : Изд-во Томск. Ун-та, 1977. С. 24-31.

123. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. Москва : Юрид. лит., 1970. 312 с.

124. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Інформаційне забезпечення державного управління: навчальний посібник. URL: <http://megalib.com.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

125. Матузов М.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 295 с.

126. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. Москва : Юристъ, 2004. С. 245.

127. Мацнева Н.И. Уголовный кодекс Бельгии / науч. ред. и предисловие Н.И. Мацнева; пер. с фр. Г.И. Мачковского. Москва : Юридический центр Пресс, 2004. 213 с.

128. Машков А. Обґрунтування доцільності двохаспектного погляду на юридичну відповідальність для сучасної правової науки. Про українське право. 2010. Частина 5. С. 72-82.

129. Мегедин І.В., Ковалик В.В. Особливості правового статусу державного службовця. *Науково-інформаційний вісник: право*. 2013. № 7. С. 157-163.

130. Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля: аналітичний документ. URL: <http://www.rac.org.ua/> (дата звернення: 10.07.2020).

131. Мельник І. Особливості модернізації професійного навчання в управлінні персоналом. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Melnyk.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

132. Мельник Р. Інститут державної служби чи службове право? *Юридична Україна*. 2010. № 11. С. 65-70.

133. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

134. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та Шведською агенцією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA: міжнародний документ від 05.05.2006 № 998_245. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_245. (дата звернення: 10.07.2020).

135. Методичні матеріали для підготовки та проведення інформаційно-просвітницьких заходів з ознайомлення державних службовців з новим антикорупційним законодавством. URL: http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/141.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

136. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб : затв. Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.06.2016 № 2. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

137. Методичні рекомендації щодо заповнення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та іншими особами // Видання «Держслужбовець», 2016. URL: <http://dpa.court.gov.ua>. (дата звернення: 10.07.2020).

138. Микитин В.І. Теоретичні аспекти цивільно-правової відповідальності та підстави її виникнення. URL: <https://www.sworld.com.ua/simpoz2/79.pdf>. (дата звернення: 10.07.2020).

139. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2010. 368 с.

140. Миколенко О.І. Поділ національного права на публічне і приватне право та його теоретичне і практичне значення. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 58-64.

141. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

142. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): автор. дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.

143. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права: теорія і практика: монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 420 с.

144. Милюков С.В. Уголовный кодекс Австрии / науч. ред. и вступ. ст. С.В. Милюкова; пер. с нем. Л.С. Вихровой. Москва : Юридический центр Пресс, 2004. 284 с.

145. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в системе административного законодательства. Саранск : Тип. «Красный Октябрь», 2005. 107 с.

146. Миронюк Р.В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 205.

147. Модельний Кодекс поведінки державних службовців: міжнародний документ, затв. Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11.05.2000. URL: <http://zakon.sop.com.ua/regulations/8231/8232/460171/>. (дата звернення: 10.07.2020).

148. Монастирський С.О. Дисциплінарна відповідальність. Київ : Вид-во політ. літ. України, 1976. 238 с.

149. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний. URL: http://pidruchniki.com/1391071950261/pravo/porushennya_vimog_finansovogo_kontrolyu. (дата звернення: 10.07.2020).

150. Недюха М., Гладкова Т. Система принципів законотворення: до постановки питання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 3. С. 21-27.

151. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов. Москва : Норма, 2006. 832 с.

152. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 1998. С. 10.

153. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 130.

154. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. Москва : Статут, 1999. С. 503.

155. Общая теория права: учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.; под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд. Москва : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. 384 с.

156. Общая теория государства и права / В.В. Борисов, Н.В. Витрук, Н.Л. Гранат, В.П. Казимирчук и др.; отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Академический курс в 3-х томах. Том 3. Изд. 2-е. Москва : ИКД «Зерцало-М», 2002. 528 с.

157. Общая теория юридической ответственности / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. СПб. : Изд. «Юридический центр Пресс», 2007. – 950 с.

158. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие. Москва : Юрист, 2003. 287 с.

159. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие для студ. юрид ф-тов и институтов; отв. ред. проф. Г.А. Туманов. Москва : Юрист, 1996. 301 с.

160. Оніщенко Н.М. Юридична відповідальність: теоретичний аналіз та практичні виміри. *Держава і право: зб. наук. пр.: Юридичні і політичні науки*. Київ, 2008. Вип. 42. С. 3–10.

161. Оржель О. Чинники формування Європейського адміністративного простору. *Вісник Національної академії державного управління*. Серія: Філософія, методологія, теорія та історія державного управління. 2013. С. 65-73.

162. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року (з наступними змінами і доповненнями). URL: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

163. Основы государства и права / Под ред. О.Е. Кутафина. Москва : Юрист, 2001. 416 с.

164. Оцінка та розвиток інституційної спроможності органів державної влади Європейського Союзу та його країн-членів щодо виконання покладених на них завдань // Офіційний Інтернет-ресурс Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. URL: <http://www.cpk.org.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

165. Падалка О.А. Юридична відповідальність Національної поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 20. С. 81-84.

166. Панов М.І. Соціологія права: підручник / За заг. ред. Л.М. Герасіної, М.І. Панова. URL: <http://radnuk.info>. (дата звернення: 10.07.2020).

167. Парасюк В.М. Теоретичне обґрунтування сутності підстави цивільно-правової відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 1. С. 45-49.

168. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338-342.

169. Петришин О.В. Правовий режим публічної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 1999. 36 с.

170. Петришина-Дюг Г.Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи. *Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича: зб. наук. праць. Правознавство*. 2008. Вип. 461. С. 39-43.

171. Петров Р. Поняття «acquis communautaire» у праві Європейського Союзу. URL: <http://pravoznavec.com.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

172. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с.

173. Питання управління державною службою в Україні: указ Президента України від 18.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/2011#Text> (втратив чинність). (дата звернення: 10.07.2020).

174. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 528. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF>. (дата звернення: 10.07.2020).

175. Погорелова Т.О., Юрченко В.А. Моральне та матеріальне стимулювання праці на сучасному етапі ринкових відносин. Вісник *Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»*. Серія: Технічний прогрес та ефективність виробництва. 2011. № 26 (1135). С. 96-102.

176. Погребной И.М. Теория права: учеб. пособие. Харків : Основа, 2003. 127 с.

177. Політика ЄС у сфері зайнятості та соціального захисту // Офіційний веб-портал Федерації професійних спілок України. URL: <http://www.fpsu.org.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

178. Положення про Бюро європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України: Документ європейської інтеграції. URL: <http://www.kmu.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

179. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. 2-е изд., доп., СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. 845 с.

180. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. Форум права. 2011. № 4. С. 583–587.

181. Попович В.В. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 85–92.

182. Право Європейського Союзу: підручник. URL: <http://pidruchniki.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).

183. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України: підручник. Харків : ФІНН, 2009. 728 с.

184. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України: підручник. 4-те вид., перероб. і допов. Харків : ФІНН, 2011. 684 с.

185. Прилипчук О. Європейський адміністративний простір: принципи та засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 46-50.

186. Прилипчук О.В. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Державне будівництво*. № 1/2015. С. 1-10.

187. Прилипчук О.В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3 (54). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

188. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. Київ : Конус-Ю, 2008. 314 с.

189. Принципи державного управління програми ОЕСР/SIGMA, основні підходи та технічні аспекти проведення оцінки державного управління в Україні // Офіційний Інтернет-ресурс Національного агентства України з питань державної служби. URL: <http://nads.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

190. Припутень Д.С. Місце службового права в системі національного права. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. № 3(5). 2018. С. 36-40.

191. Припутень Д.С. Предмет службового права: деякі аспекти сучасного розуміння. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 3. Том 2. 2018. Серія юридичні науки. С. 71-77.

192. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Президента України: Указ Президента України від 07.07.2015 № 398/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

193. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова КМ України від 25.10.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#n13>. (дата звернення: 10.07.2020).

194. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

195. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти

корупції: Закон України від 21 лютого 2014 р. № 746-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-18>. (дата звернення: 10.07.2020).

196. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки: Указ Президента України від 13.12.2003 № 1433/2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

197. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

198. Про державну службу: Закону України від 16.12.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (втратив чинність).

199. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 26. Ст. 219.

200. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 197.

201. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 29. Ст. 233.

202. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.

203. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05.03.2009. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 29. Ст. 398.

204. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2011 р. № 238. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D0%BF#n15>. (дата звернення: 10.07.2020).

205. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

206. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 24. Ст. 243.

207. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

208. Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 № 852. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-98-%D0%BF>. (дата звернення: 10.07.2020).

209. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

210. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році: розпорядження КМ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

211. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова КМ України від 01.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-p#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

212. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>. (дата звернення: 10.07.2020).

213. Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента та внесення зміни до Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання)

інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06.09.2016 № 20. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1366-16>. (дата звернення: 10.07.2020).

214. Про затвердження Порядку організації і проведення тренінгів для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: постанова КМ України від 23.08.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/536-2016-п#Text> (втратив чинність). (дата звернення: 10.07.2020).

215. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2000 № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF-#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

216. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>. (дата звернення: 10.07.2020).

217. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

218. Про затвердження Форми повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від від 10.06.2016 № 3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0961-16>. (дата звернення: 10.07.2020).

219. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року

№ 810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D1%8F%D0%BC%D0%B8#w1_1.

(дата звернення: 10.07.2020).

220. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>. (дата звернення: 10.07.2020).

221. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20 (закон втратив чинність)

222. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

223. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

224. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 44. Ст. 2041.

225. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 01.12.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 1. Ст. 1.

226. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

227. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. Ст. 2021.

228. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

229. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

230. Про судоустрій та статус суддів: Закон України 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

231. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМ України від 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

232. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження від 18 березня 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p#Text> (втратив чинність). (дата звернення: 10.07.2020).

233. Про утворення Координаційної ради з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.04.2013 № 186-2006-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/186-2006-%D1%80>. (дата звернення: 10.07.2020).

234. Прогонюк Л.Ю. Поняття дисциплінарного проступку. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди*. Серія «Право». 2009. Вип. 12. С. 61.

235. Програма інтеграції України до Європейського Союзу: схвалена Указом Президента України № 1072/2000 від 14.09.2000. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

236. Проект Стандарту освітньої діяльності з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : неофіційний документ. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT2416.html. (дата звернення: 10.07.2020).

237. Прокопенко В.І. Трудове право України: підручник. Харків : Консум, 1998. 480 с.

238. Проскурякова К.С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської Республіки. *Державне управління*. 2014. № 1 (1). С. 69-72.

239. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юридическая литература, 1972. 340 с.

240. Прудюс Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2016. № 8 (34). С. 65-74.

241. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

242. Публічна служба: системна парадигма: колективна монографія / К.О. Ващенко, С.М. Серьогін, Є.І. Бородин. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.

243. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової і ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

244. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців: прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 р. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

245. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 від 24 лютого 2000 р. URL: [http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R\(2000\)6.pdf](http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R(2000)6.pdf). (дата звернення: 10.07.2020).

246. Римарчук Р.М. Підстава та умови цивільно-правової відповідальності за шкоду, заподіяну державними органами та їхніми посадовими особами. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34657/1/48_308-314.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

247. Ришелюк А.М. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. URL: <http://pidruchniki.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).

248. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

249. Ромазанов О. Соціальна сутність статусу публічного службовця. Публічне управління. 2013. № 1. С. 59-65. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/10.pdf>. (дата звернення: 10.07.2020).

250. Світові моделі державного управління: досвід для України / За заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.

251. Середа В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 18-25.

252. Середа В.В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 126-128.

253. Середа Т.М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/> (дата звернення: 10.07.2020).

254. Середюк В.В. Юридическая ответственность в правовой науке Украины и Польши: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко. Киев, 2012. 225 с.

255. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков : Консум, 2000. 704 с.

256. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. URL: <http://books.br.com.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

257. Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная рабочих и служащих. Воронеж : Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 1990. С. 41.

258. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32). С. 145-151.

259. Словник системного аналізу в державному управлінні / під ред. В.А. Дон. К. : Видавництво НАДУ, 2006. 148 с.

260. Смирнов В.Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии. Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1980. 174 с.

261. Современная государственная гражданская служба Германии. URL: <http://studme.org/>. (дата звернення: 10.07.2020).

262. Солдатов А.П. Административная ответственность в законодательстве зарубежных стран. *Общество и право*. 2012. № 3. С. 319-324.

263. Социальная политика ЕС. Политика занятости в ЕС: статья. URL: <http://history-konspect.org>. (дата звернення: 10.07.2020).

264. Соціологія: навчальний посібник / За ред. М.П. Требіна. URL: <http://uristinfo.net/>. (дата звернення: 10.07.2020).

265. Сравнительный анализ сектора государственной службы и правовых инструментов по реформированию в Федеративной Республике Германия, Французской Республике, Российской Федерации, Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Китайской Народной Республике, Соединённых Штатах Америки, Голландии, Республике Корея, Японии и Малайской Федерации (Проект программы развития ООН в Республике Узбекистан. Поддержка системы местного управления: гражданское участие и партнерство). URL: <http://www.roundtable.lgsp.uz/?mod=knowledge-products&get=1383221348>. (дата звернення: 10.07.2020).

266. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж : Изд-во Воронеж. у-та, 1996. 456 с.

267. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. Москва : Изд-во БЕК, 1996. 698 с.

268. Стельмащук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpnadu_2009_1_8.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

269. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег, дослідж., Ін-т екон. прогно-

зування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. Київ : ІВЦ Держкомстату України, 2004. 416 с.

270. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page>. (дата звернення: 10.07.2020).

271. Сыровотская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства. Москва : Юридическая литература, 1990. 327 с.

272. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник / В.М. Сырых. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : ЗАО Юстицинформ, 2007. 704 с.

273. Тарахонич Т.І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63924/59-Tarahonich.pdf>. (дата звернення: 10.07.2020).

274. Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973. 456 с.

275. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Певалова. Москва : Норма-Инфра, 1998. URL <https://lawbook.online/page/pvv/ist/ist-16--idz-ax310.html>. (дата звернення: 10.07.2020).

276. Теория государства и права: учеб. для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. Москва : ЮнитиДана: Закон и право, 2001. 640 с.

277. Теория государства и права: учебник / С.С. Алексеев, П.Т. Васьков, И.Я. Дюрягин и др.; под ред. С.С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1985. 480 с.

278. Теорія держави і права: навчальний посібник / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін. URL: <http://pidruchniki.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).

279. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. Київ : НІСД, 2013. 48 с.

280. Трудове право: підручник / М.І. Іншин, В.І. Щербина, Д.І. Сіроха та ін.; за ред. М.І. Іншина, В.І. Щербини. Харків, 2012. 500 с.

281. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

282. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Міжнародний документ від 14.06.1994. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/> (дата звернення: 10.07.2020).

283. Угода про фінансування: міжнародний документ від 19.12.2016 № 984_002-16. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_002-16. (дата звернення: 10.07.2020).

284. Уголовный кодекс Австрии / пер. с нем. А.В. Серебренникова; под ред. Н.Е. Крылова. Москва : ИКД «Зерцало-М», 2001. 144 с.

285. Уголовный кодекс Дании / Научное редактирование и предисловие Н.Н. Беляева; пер. с датского и английского С.С. Беляева, А.Н. Рычевой. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. 230 с.

286. Уголовный кодекс Республики Польша / Пер. с польск. Д.А. Барилевич и др.; под общ. ред. Н.Ф. Кузнецовой. Минск : Тесей, 1998. 128 с.

287. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л.В. Головки, Н.Е. Крыловой. СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. 650 с.

288. Уголовный кодекс ФРГ / Пер. с нем. А.В. Серебренникова. Москва : Издательство «Зерцало», 2000. 208 с.

289. Фатхутдінов В.Г. Юридична відповідальність у системі спеціальних гарантій прав людини. *Часопис київського університету права*. 2002. № 3. С. 16-21.

290. Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bdgv/BjNR151010001.html>. (дата звернення: 10.07.2020).

291. Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права. Воронеж, 1984. 156 с.

292. Фоміцька Н.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: опорний конспект лекцій / уклад. Н.В. Фоміцька. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. 60 с.

293. Хіл К. Принципи державного управління // Офіційний Інтернет-ресурс SIGMA. URL: <http://www.sigmaweb.org/>. (дата звернення: 10.07.2020).

294. Хорошенко О.В. Юридична відповідальність публічних службовців URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_33.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

295. Цивільне право України: академічний курс у 2 т: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / А.Ю. Бабаскін, Т.В. Боднар та ін.; за заг. ред. Я.М. Шевченко. Вид. 2-е, доп. і перероб. Київ : ІнЮре. 2006. Т. 1: Загальна частина. 696 с.

296. Цивільне право України: підручник у 2 кн. / Д.В. Боброва, А.С. Довгерт та ін.; за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. 2-е вид., доповн. і переробл. Київ : Юрінком Інтер. Кн. 1. 2005. 736 с.

297. Цивільне право: підручник у 2 т. / В.І. Борисова, Л.М. Баранова, Т.І. Бегова та ін.; за ред. В.І. Борисова, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.Л. Яроцького. Харків : Право, 2011. Т. 2. 656 с.

298. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

299. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

300. Чернова Е. Повышение мотивации труда государственных служащих / *Кадровик. Трудовое право для кадровика*. 2009. № 3. URL:

<http://hr-portal.ru/article/povyshenie-motivacii-truda-gosudarstvennyh-sluzhashchih>. (дата звернення: 10.07.2020).

301. Чехоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду. *Юридичний вісник*. 2013. № 2 (29). С. 74-78.

302. Шевчук Б. Європейські стандарти публічної служби та правовий статус службовців органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник*. 2008. Вип. 2 «Демократичне самоврядування». URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Shevchuk.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

303. Шестаков Д.А. Уголовный кодекс Федеративной республики Германии / пер. с нем. Н.С. Рачковой; науч. ред. и вступ. ст. Д.А. Шестакова; предисл. Г.-Г. Йешека. Санкт-Петербург : Юрид. центр пресс, 2003. 522 с.

304. Шльонська О.О. Розгляд поняття «адаптація» з погляду системного підходу. URL: <http://neurocorrection.com.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

305. Щерба С.П. Сравнительное уголовное право. Особенная часть: монография. Москва : Издательство «Юрлитинформ», 2010. 480 с.

306. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Харків, 1998. 174 с.

307. Щодо тимчасового застосування міжнародного договору: Лист Міністерства закордонних справ України від 30.11.2015 № 72/14-612/1-2980. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>. (дата звернення: 10.07.2020).

308. Эсаулова И. Современные подходы к регулированию рынка труда в странах Европейского Союза. *Кадровик. Кадровый менеджмент*. 2008. № 8. URL: <http://www.lawmix.ru>. (дата звернення: 10.07.2020).

309. Юридична відповідальність за службові правопорушення. URL: <http://dnipr.kievcity.gov.ua>. (дата звернення: 10.07.2020).

310. Action plan for jobs 2017 of the Republic of Ireland // Access mode. URL: <https://www.djei.ie/>. (дата звернення: 10.07.2020).

311. Europe 2020 employment indicators // Eurostat newsrelese. № 69 (25 April 2017). Access mode. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/>. (дата звернення: 10.07.2020).

312. Joint employment report 2006/2007, Employment in Europe 2007 // European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

313. National Employment Action Plan of Sweden // Access mode. URL: <http://www.regeringskansliet.se/>. (дата звернення: 10.07.2020).

314. New government announces emergency employment plan / European Observatory of Working Life. Access mode. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/>. (дата звернення: 10.07.2020).

315. SIGMA at a glance // Official Internet resource of Support for Improvement in Governance and Management. Access mode. URL: <http://www.sigmaxweb.org/>. (дата звернення: 10.07.2020).

316. The Principles of Public Administration: 2017 edition. Access mode. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf. (дата звернення: 10.07.2020).

НОТАТКИ

Наукове видання

ГУБАНОВ Олег Олександрович

**ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ІНСТИТУТ
СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Монографія

Верстка — Ю. Ковальчук

Підписано до друку 29.05.2020 р. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Droid. Цифровий друк.
Ум.-друк. арк. 21,74. Наклад 300. Замовлення № 1220м-314.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
69002, Україна, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська, 84, оф. 414
Телефони: +38 (048) 709-38-69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.