

Міністерство освіти і науки України

Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління

Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Скірка Олександра Юрійовича

академічної групи 281М-21з-5 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Правові засади юридичної відповідальності державних службовців»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	д.держ.упр., професор Баштанник В.В.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро

2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка: 85 с., 1 рис., 58 використаних джерела.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ,
ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ПІДСТАВИ
ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ,
ПРИНЦИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ
СЛУЖБОВЦІВ.

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

Предметом дослідження є юридична відповідальність публічних службовців.

Мета магістерської роботи полягає у розкритті особливостей юридичної відповідальності публічних службовців, у розробці з урахуванням сучасних досягнень вітчизняної науки та досвіду країн світу підстав, принципів та порядку притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності.

У першому розділі проаналізовано базові поняття інституту публічної служби.

Другий розділ присвячено класифікаційним ознакам юридичної відповідальності публічних службовців.

Третій розділ присвячено удосконаленню інституту юридичної відповідальності публічних службовців в контексті зарубіжного досвіду.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у чіткій кваліфікації поняття юридичної відповідальності публічних службовців у розрізі національного та європейського права.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами публічної влади для удосконалення нормативного забезпечення публічної служби.

ABSTRACT

Explanatory note: 85 p., 1 figure, 58 used sources.

LEGAL RESPONSIBILITY, PUBLIC SERVANT, LEGAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS, GROUNDS OF LEGAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS, PRINCIPLES OF LEGAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS.

The object of the research is social relations that arise in the process of bringing public officials to legal responsibility.

The subject of the study is the legal responsibility of public officials.

The purpose of the master's thesis is to reveal the peculiarities of the legal responsibility of public officials, to develop, taking into account the modern achievements of domestic science and the experience of the countries of the world, the grounds, principles and procedure for bringing public officials to legal responsibility.

The first chapter analyzes the basic concepts of the public service institution.

The second section is devoted to classification features of legal responsibility of public officials.

The third section is devoted to the improvement of the institution of legal responsibility of public servants in the context of foreign experience.

The practical significance of the qualification work lies in the clear qualification of the concept of legal responsibility of public servants in terms of national and European law.

The recommendations and suggestions provided in the work can be applied by public authorities to improve the regulatory provision of the public service.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДґРУНТЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	8
1.1 Публічна служба як основний інститут в публічному управлінні	8
1.2. Види публічної служби з позицій публічного управління	24
РОЗДІЛ 2	
ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ	35
2.1. Публічний службовець: особливості теоретичного та нормативного визначення статусу в умовах євроінтеграційних процесів	35
2.2. Правовий статус публічного службовця та його елементи	45
РОЗДІЛ 3	
ВИДИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ЇХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	60
3.1 Критерії класифікації юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС	45
3.2. Зарубіжний досвід формування системи юридичної відповідальності публічних службовців	73
ВИСНОВКИ	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86

ВСТУП

Актуальність теми. Юридична відповідальність є об'єктом досліджень багатьох галузей наук, що обумовлено сутністю відповідальності як гарантії і механізму забезпечення прав та свобод суб'єктів правовідносин. Зазвичай юридична відповідальність публічних службовців досліджувалась на міжгалузевій основі, тобто з розкриттям особливостей дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності публічних службовців, додатково обумовленої специфічно сформованою нормативною базою. Разом з тим, адміністративна реформа, яка відбувається і сьогодні в Україні, вимагає перегляду ключових категорій – 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, 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 науці 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.

Теоретико-методологічну основу дисертації 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, Н.А. Липовська, А.В. Матіос, А.М. Медведєв, О.І. Миколенко, О.Д. Новак, О.Є. Панфілов, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, В.А. Труханов Р.М. Тучак, І.І. Хожило, А.О. Яфонкін та ін.

Мета магістерської роботи полягає у розкритті особливостей юридичної відповідальності публічних службовців, у розробці з урахуванням сучасних досягнень вітчизняної науки та досвіду країн світу підстав, принципів та порядку притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності.

Для досягнення вказаної мети у магістерській роботі визначено основні задачі:

- охарактеризувати публічну службу як явище в сучасній системі владних відносин;
- розкрити види публічної служби в Україні на підставі критеріїв, що пропонуються в науковій літературі та чинному законодавстві;
- визначити сутність поняття «службове право», яке закріплює підстави та види юридичної відповідальності;
- розкрити особливості процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби;
- охарактеризувати публічного службовця як спеціального суб'єкта;
- визначити правовий статус публічного службовця та його елементи;
- охарактеризувати принципи юридичної відповідальності публічних службовців в Україні та країнах ЄС;
- визначити підстави притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності;
- охарактеризувати сучасний стан нормативного регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в Україні;

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 загально- та спеціально наукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях. У роботі, зокрема, з'ясовано сутність термінів «публічна служба», «службове право», «публічний службовець», «правовий статус публічного службовця», «юридична відповідальність», «принципи юридичної відповідальності», «підстави юридичної відповідальності».

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.

Новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є цілісним дослідженням, яке присвячене визначенню особливостей юридичної відповідальності публічних службовців, розробці з урахуванням сучасних досліджень і запропоновано 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). При цьому публічного службовця визначено як особу, 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.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДґРУНТЯ ДОСЛІДЖЕНЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1 Публічна служба як основний інститут в публічному управлінні

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

1) 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. Адже 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» [1, 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» [2, 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» [3, ст. 4].

Отже, 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» [4, 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 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, нажаль, 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. Коломоєць 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 [5, с. 123].

Т.О. Коломоєць 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. Коломоєць 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.

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» [6]. 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; г) 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 відповідній території; з) функціонування у правових формах [6]. Нажаль, 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. Стельмашук, 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. Стельмашук 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 [6]. 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» [7, 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 [8]. З цим твердженням повністю погоджуємось, адже всі три аспекти в межах дисертаційного 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 сьгодні 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».

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, 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 [3]), 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. Перелічені аспекти не існують ізольовано, а тісно переплітаються між собою та у сукупності становлять левову складову інституційного боку тих трансформаційних

процесів, що наближають Україну до її євроінтеграційних прагнень.

Національне законодавство, яке регулює питання публічної служби в Україні, є доволі розгалуженим. 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» [9], «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [2], «Про місцеві державні адміністрації» [11], «Про очищення влади» [12], «Про запобігання корупції» [13] 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» [14].

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.

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, схваленої Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278/2004 йшла мова лише про напрями такої адаптації [15]. 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. 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 – 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. 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.

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 [16, 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 [17].

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 [18, 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. Є можливим 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.

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 [19, с. 97].

Часто стандарти поділяються 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).

Якщо звертатися до нормативних джерел права ЄС, то такі принципи у найбільш загальному вигляді були сформульовані у Стратегії розвитку країн-членів ЄС. Зокрема, до таких принципів відносять: 1) побудова громадянського суспільства шляхом впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити громадян до процесу управління та стимулювати подальший 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.

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 самоврядування [21], ратифікованої Україною. У найбільш загальному вигляді 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.

Серед європейських стандартів публічної служби суттєве місце посідають етичні вимоги до публічних службовців. Так, Рекомендацією (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. 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.

Проведений аналіз положень вітчизняної правової доктрини та норм законодавства ЄС, що визначають стандарти публічної служби, дозволяє сформулювати такі висновки. По-перше, саме через інституції забезпечується втілення європейських цінностей, а інституційна спроможність держави є вирішальним чинником її конкурентоспроможності. 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, 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, ігнорують 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.

1.2. Види публічної служби з позицій публічного управління

Публічна служба в інстанційному аспекті не є виключенням в суспільному житті, а тому їй 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.

Дискусійним 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.

Висувають декілька застережень щодо класифікації публічної служби:

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 [73, 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 варто виділяти наступні види публічної служби: а) політична служба; б) діяльність народних депутатів; в) державна служба; г) професійна діяльність суддів; г) професійна діяльність прокурорів; д) військова служба; є) 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.

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.

У залежності від суб'єкта публічної адміністрації, де відбувається публічна служба, слід 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 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. 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. 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, І.С. Гриценко пропонує виділяти наступні види публічної служби: 1) публічна служба на керівних посадах; 2) публічна служба на посадах спеціалістів; 3) публічна служба на посадах обслуговуючого персоналу [22, 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 [22, 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.

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова виділяють чотири види публічної служби.

1. *Політична служба*, основним завданням якої, як вважають, є визначення та реалізація державної політики. Тобто депутати місцевих рад відносяться вченими до осіб, які здійснюють службу в органах місцевого самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. 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. 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 територіальних 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. Ознаки притаманні політичній службі:

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.

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»;

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 посилаються на положення Закону України «Про державну службу».

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);

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 [23]. 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 не обов'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;

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» (служба на посаді судді». С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що цей вид публічної служби стосується тільки професійних суддів, які вповноважені здійснювати правосуддя. 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 [94, с. 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 [25, 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).

Фактично, мова йде про функціонування адміністративної системи юридичної відповідальності

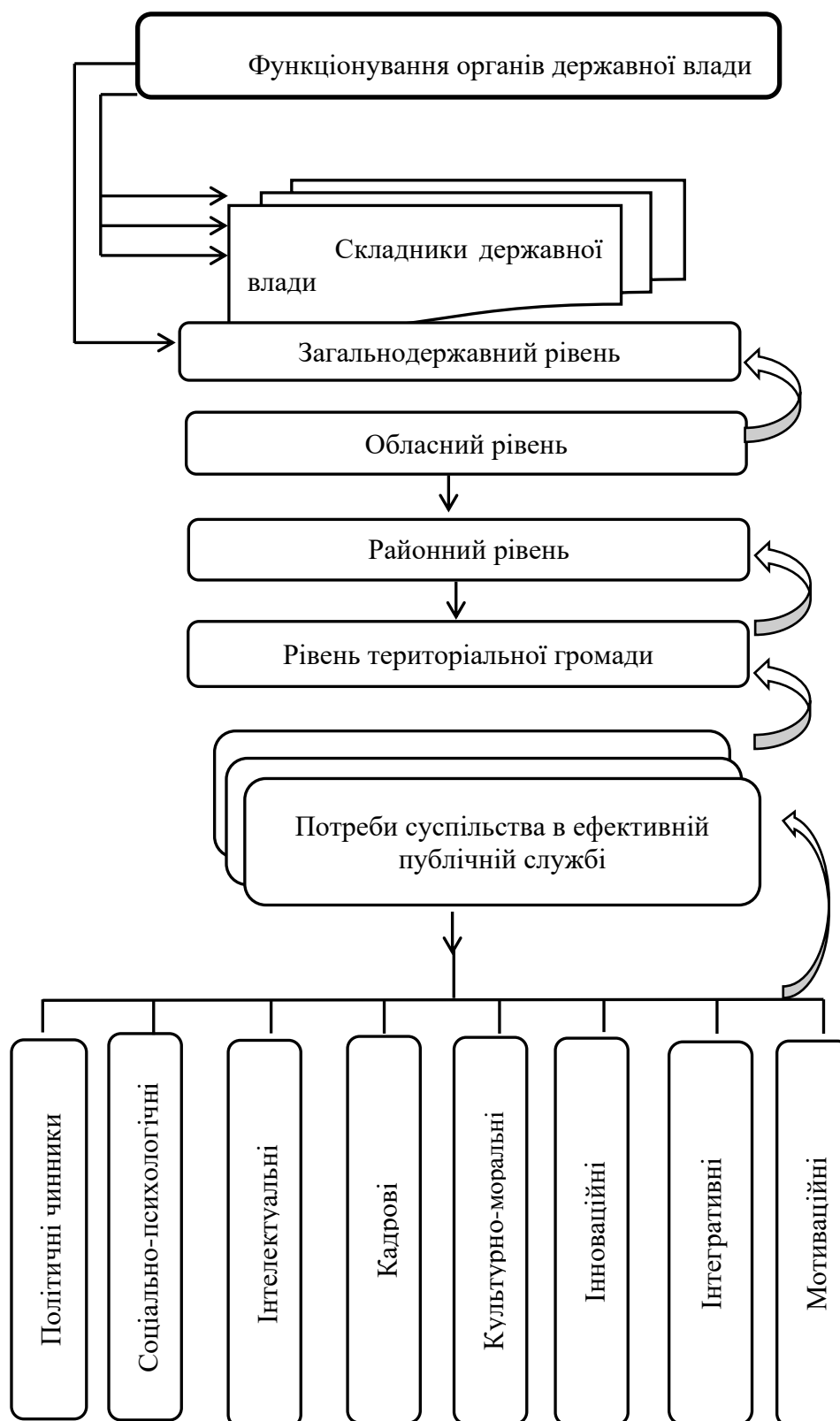


Рис. 1.1. Структура суспільних потреб у раціональному функціонуванні системи публічної служби

РОЗДІЛ 2

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

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

Серед учасників публічно-службових відносин окремо виділяють особу, яка претендує на посаду публічної служби, та особу, яка вже займає відповідну посаду: 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. 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» [1, ст. 1].

Втім, є дві ознаки, які додатково характеризують державного службовця:

1) державний службовець – це громадянин України. 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, ст. 27 Закону України «Про Прокуратуру» закріплює, що прокурором може бути призначений громадянин України, ст. 2 Закону України «Про дипломатичну службу» закріплює, що дипломатичним службовцем може бути тільки громадянин України 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. 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?»

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» [26, 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.

В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник пропонують виділяти наступні ознаки публічного службовця:

1) публічний службовець це один із суб'єктів публічної адміністрації. 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. Вважаємо, що між термінами «органи державної влади» та «державні органи» є суттєва різниця, на яку постійно звертають увагу представники конституційного права. Тому коректніше визначати 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.

4) публічний службовець діє від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічної адміністрації із статусом юридичної особи – органу державної влади, 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.

б) 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 ;

7) публічний службовець виконує покладені на нього обов'язки професійно (фахово). 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;

9) публічний службовець є постійним учасником 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 [27, 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. [28, ст.ст. 22, 23, 25];

11) виплата заробітної плати публічного службовця здійснюється винятково за рахунок публічних коштів – місцевого або державного бюджету [27, 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» [29]. 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 службовців – за рахунок державного бюджету.

На підставі проведеного дослідження пропонуємо 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 судьями, статус яких регламентується Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [30], та державними службовцями, статус яких регламентується Законом України «Про державну службу». Класифікація ж посад на державні та муніципальні, дозволяє виділити особливості публічної служби, яка здійснюється на посадах місцевого самоврядування.

Стратегією реформування державного управління України на 2021-2025 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 [31].

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, до яких відносять наступні [32].

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 [31].

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.

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 професіонала, 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 [32].

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 [33].

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.

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.

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

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, 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 вишів, є більш ніж очевидною.

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 [34-36]. 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.

Права та обов'язки є елементами правового статусу особи, в тому числі і публічного службовця. Права і обов'язки є «головними елементами» правового статусу людини і громадянина. Більшість науковців не обмежується тільки переліком прав і обов'язків при характеристиці елементів структури правового статусу. Представник теорії права, О.Ф. Скакун, пропонує серед елементів правового статусу особи виділяти: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [38]. 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. Адміністративно-правовий статус фізичної особи – це комплекс прав і обов'язків фізичної особи, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями» [39, с. 198]. Разом з тим, при характеристиці прав особи в підручнику також розкривався зміст і значення особистих та політичних свобод громадян. Правосуб'єктність є передумовою набуття правового статусу. Наприклад, публічний службовець може бути відповідачем по справі у адміністративному судочинстві. Щоб набути статусу відповідача по справі, публічний службовець повинен відповідати вимогам адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. 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.

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.

Правовий статус державного службовця можна розглядати у структурному та функціонально-статусному аспектах [40, 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.

Окремі 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) відпустки державного службовця; 11) стаж державної служби державного

службовця [41].

Втім, 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.

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

По-друге, немає 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.

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; г) соціально-матеріальне забезпечення; д) відповідальність публічного службовця. 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. Теж саме стосується і обмежень як елементу правового статусу публічних службовців. Зазначені обмеження є лише різновидами обов'язків публічних службовців, які вони повинні виконувати.

М. Карпа у своїй публікації, яка присвячена основним аспектам статусу

службовця у сфері державної служби [42], 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». 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» [42]. 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

діяннями, за вчинення яких передбачається, в основному, дисциплінарна відповідальність.

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.

Після того, як 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.

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.

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).

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).

Критерії 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; г) винності; є) справедливості; ж) індивідуальності; з) обґрунтованості відповідальності; і) змагальності; ї) забезпечення права на захист; й) своєчасності юридичної відповідальності [43].

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);

- 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.

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.

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 слід 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. Тобто, для публічних службовців справедливим є припущення добросовісності публічного службовця, доки не доведено зворотне, 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. Індивідуалізації 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.

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.

2. *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.

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 № Я (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи, прийнята 24 лютого 2000 р.

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).

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 [217].

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.

Аналіз думок, представлених в юридичній літературі, дозволяє підсумувати, що сьогодні відсутня однотайність 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).

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 об'єднує нашу роботу, адже на законодавчому рівні закріплює види ретроспективної юридичної відповідальності публічних службовців, зокрема:

- Закон України «Про державну службу» чітко фіксує два види юридичної відповідальності державних службовців – дисциплінарну і матеріальну (ст.ст. 64, 80) [1];

- 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) [44];

- 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) [2];

- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» фіксує в своїх положеннях підстави та порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (ст. 106) [30], тощо.

Отже чинне законодавство оперує чотирьома 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.

Позитивну юридичну відповідальність публічних службовців слід 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.

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.

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. Значення соціальної відповідальності, в тому числі і юридичної відповідальності полягає в забезпеченні такої поведінки членів суспільства, яка відповідає інтересам, які виражені у формі соціальних норм [46, 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.

Юридичній (у даному випадку негативній) 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.

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.

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'язане з правомірною поведінкою, позитивною правовою відповідальністю, деякі автори позитивну відповідальність називають заохочувальною [46, с. 17-18]. Часто 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 реагування 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.

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.

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 [47, 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») [48, 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): 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).

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 [49, 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») [49, 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.

Найбільш розповсюджена класифікація юридичної відповідальності це класифікація на чотири види – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальності.

По-перше, 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.

По-друге, 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.

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. Ця стаття Конституції України передбачає класичні види юридичної відповідальності – цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну.

По-третє, якщо підстави відповідальності закріплені на рівні закону, то немає причин ігнорувати існування певного виду юридичної відповідальності.

Отже, слід 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.

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. Характерне 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». Зрозуміло, що це визначення охоплює собою не тільки публічних службовців, а й велику кількість осіб, що займають посади на підприємствах, в установах чи організаціях і виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції. Тобто при дослідженні кримінальної відповідальності в межах службового права виникає необхідність, у вигляді теоретичної проблеми, відокремлення 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» [113, 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.

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.

КУпАП є основним правовим джерелом притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності. 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. 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. 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);

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.

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 УШ 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) [50].

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» [1].

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.

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 [30].

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.).

3.2. Зарубіжний досвід формування системи юридичної відповідальності публічних службовців

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 [51].

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 службу 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 [252, 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 збір 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 збір 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 урахуванням 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 збір 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 [53, с. 121].

1. *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 скоєнні 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 [53, 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 [54, с. 87-88].

Законодавство про публічну службу європейських держав передбачає чіткий порядок відшкодування шкоди, завданої діями чи бездіяльністю публічного службовця. У першу чергу, публічному 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 довідалася чи повинна була довідатися 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 [252, с. 129].

2. 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 [55, 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 провini 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 тощо).

3. *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» [56, 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.

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 [56, 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 [56, с. 439].

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).

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.

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 [57, с. 78-79].

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 [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.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розкрито особливості юридичної відповідальності публічних службовців. За результатами роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Встановлено, що публічна служба є достатньо новою категорією. 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. 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. 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 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. 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».

4. Запропоновано 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.

5. 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 дисертації 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.

6. 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.

7. 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».

8. Встановлено, що публічні службовці притягуються до дисциплінарної відповідальності на загальних підставах, що передбачені КЗпП і правилами внутрішнього трудового розпорядку (загальна дисциплінарна відповідальність), та за спеціально передбаченими підставим (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.

9. 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, потребує подальшого вдосконалення з

урахуванням позитивного зарубіжного досвіду 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.

10. 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 одним із основних завдань реформування системи публічної влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
4. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-е вид. Одеса, 2011. 688 с.
5. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 454 с.
6. 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: 10.07.2022).
7. Задихайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. 143-145.
8. Василенко І. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва: Логос, 2000. 200 с.
9. Про державну службу: Закону України від 16.12.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (втратив чинність).
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
11. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 44. Ст. 2041.

12. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинуві 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.

13. 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: 20.11.2022).

14. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

15. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20 (закон втратив чинність)

16. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114-117.

17. Шльонська О.О. Розгляд поняття «адаптація» з погляду системного підходу. URL: <http://neurocorrection.com.ua/>. (дата звернення: 20.11.2022).

18. Краснова К.А. Уголовная ответственность за взяточничество в государствах-членах ЕС. *Юридические исследования*. 2015. № 8. С. 76-94

19. 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.

20. Прудіус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2016. № 8 (34). С. 65-74.

21. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 16.11.2009 № 994_036. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 10.07.2022).

22. 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.

23. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від

24.03.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 197.

24. 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.

25. Чехосва Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду. *Юридичний вісник*. 2013. № 2 (29). С. 74-78.

26. Про судоустрій та статус суддів: Закон України 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

27. 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: 22.11.2022).

28. 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.

29. 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: 10.07.2022).

30. 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: 10.07.2022).

31. Теорія держави і права: навчальний посібник / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін. URL: <http://pidruchniki.com/>. (дата звернення: 10.07.2022).

32. Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України / Офіційний Інтернет-ресурс. URL: <http://www.lvivacademy.com/>. (дата звернення: 10.07.2020).

33. Матузов М.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. 295 с.

34. 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.

35. 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.

36. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114-117.

37. Кохан С.О. Демократичні стандарти державної служби: нові підходи державного менеджменту з урахуванням зарубіжного досвіду. URL:http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kohan.pdf. (дата звернення:22.11.2022).

38. Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная рабочих и служащих. Воронеж: Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 1990. С. 41.

39. 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.

40. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

41. 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.

42. Карпа М.І. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 36. С. 27-36.

43. 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.

44. Проскуракова К.С. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської Республіки. *Державне управління*. 2014. № 1 (1). С. 69-72.

45. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 1998. С. 10.

46. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: монография. Москва: Изд-во РАП, 2008. 304 с.

47. Старцев О.В. Адміністративно-правове регулювання відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 205 с.

48. 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.

49. Середа В.В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 126-128.

50. Чернова Е. Повышение мотивации труда государственных служащих / *Кадровик. Трудовое право для кадровика*. 2009. № 3. URL: <http://hr-portal.ru/artide/povyshenie-motivacii-truda-gosudarstvennyh-sluzhashchih>. (дата звернення: 10.07.2022).

51. Социальная политика ЕС. Политика занятости в ЕС: статья. Ц[^]: <http://history-konspect.org>. (дата звернення: 10.07.2020).

52. Римарчук Р.М. Підстава та умови цивільно -правової відповідальності за шкоду, заподіяну державними органами та їхніми посадовими особами. *иКБ*: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34657/1/48_308-314.pdf. (дата звернення:

10.07.2022).

53. Костюк С.А. Теорія права: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

54. 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.

55. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

56. 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: 10.07.2022).

57. Кримінальне право. Особлива частина: мультимедійний навчальний посібник. URL: [//www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T18/T18_P1.html](http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_osob/Files/Lekc/T18/T18_P1.html). (дата звернення: 10.07.2022).

58. 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.