

7. Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України): Законопроект № № 1016 від 29.08.2019. URL: <https://cutt.ly/oeIOkAe>
8. Європейський кодекс соціального забезпечення: Міжнародний документ Ради Європи від 16.04.1964 № ETS N 48 URL: <https://cutt.ly/9eIOxOI>
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014 № 984\_011. Офіційний вісник України. 2014. № 75. С. 83.
10. Мещан І. В. Соціальне обслуговування як складова соціального захисту населення: соціолого-управлінський аспект. Грані. 2015. № 8. С. 71-76.
11. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР).2013. № 32. С. 1705.

УДК 349.2

Коротких А.Ю.,

Кандидат юридичних наук,

### ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

*Стаття присвячена розкриттю в узагальненому вигляді особливостей правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців в окремих державах-членах Європейського Союзу, а саме у Франції, Італії, Іспанії та Румунії. Звертається увага на те, що у розглянутих державах юридична відповідальність держслужбовців врегульовується: одночасно загальним (трудовим) та спеціальним (про державну службу) законодавством; виключно адміністративним та цивільним законодавством, а саме у державах, в яких відповідні суб'єкти традиційно не вважаються суб'єктами трудового права. У висновках автор формулює підсумкову думку про перспективність запозичення Україною досвіду правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців у державах-членах ЄС.*

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, дисциплінарна відповідальність, Європейський Союз, матеріальна відповідальність.

*Статья посвящена раскрытию в обобщённом виде особенностей правового регулирования юридической ответственности государственных служащих в отдельных государствах-членах Европейского Союза, а именно во Франции, Италии, Испании и Румынии. Обращается внимание на то, что в рассматриваемых государствах юридическая ответственность госслужащих регулируется: одновременно общим (трудовым) и специальным (о государственной службе) законодательством; исключительно административным и гражданским законодательством, а именно в государствах, в которых соответствующие субъекты традиционно не считаются субъектами трудового права. В выводах автор формулирует заключительную мысль о перспективности заимствования Украиной опыта правового регулирования юридической ответственности госслужащих в государствах-членах ЕС.*

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, дисциплинарная ответственность, Европейский Союз, материальная ответственность.

*The article deals with the disclosure in general of the features of the legal regulation of the legal liability of civil servants in individual Member States of the European Union, namely in France, Italy, Spain and Romania. Attention is drawn to the fact that in the states under consideration, the civil liability*

*of civil servants is regulated: at the same time by general (labor) and special (on public service) legislation; exclusively by administrative and civil law, namely in the states in which the relevant subjects are not traditionally regarded as subjects of labor law. In the conclusions, the author formulates the final thought about the prospect of Ukraine's borrowing from the experience of regulating the legal liability of civil servants in the EU Member States.*

**Keywords:** *civil servant, disciplinary liability, European Union, material liability, public service.*

**Постановка питання.** Розбудова України як демократичної, правової та соціальної держави зумовлює необхідність проведення значної кількості реформ з метою приведення існуючого суспільного та державного ладу до рівня провідних європейських країн [1, с. 5]. При цьому слід враховувати те, що шлях нашої держави «до побудови розвинутої правової, демократичної та соціальної держави, що включає в себе можливість реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, неможливо пройти без ефективного функціонування інституту державної служби» [2, с. 4]. Таким чином, вдосконалення правового регулювання у сфері державної служби, зокрема у частині службово-трудова правовідносин за їх участю, є запорукою ефективного руху України до численних перетворень, які зумовлюватимуть становлення нашої держави в якості правової, соціальної і демократичної країни. Звісно, важливим в окресленому аспекті є запозичення позитивного зарубіжного досвіду. Насамперед, йде мова про запозичення досвіду держав-членів Європейського Союзу.

При цьому сама ідея європеїзації українського законодавства, попри те, що вона впливає з євроінтеграційних амбіцій України, повинна бути виважено проаналізована, а особливо – у частині, що так чи інакше стосується сфери праці державних службовців, які в нашій правовій системі є суб'єктами, що володіють як трудо-правовим, так і адміністративно-правовим статусами.

**Аналіз наукової літератури та невирішені питання.** У тій чи іншій мірі зарубіжний (також і в окремих державах-членах ЄС) досвід правового регулювання юридичної відповідальності працівників загалом та держслужбовців, зокрема, вже розглядався українськими юристами-трудоваками. Зокрема, відповідному питанню присвячувались праці Л.Ю. Величко, В.С. Венедиктова, В.В. Волинця, М.І. Зубрицького, М.І. Іншина, Т.В. Колеснік, О.М. Лук'янчикова, П.С. Луцюка, О.Д. Новак, М.В. Панченка, В.О. Процевського, О.І. Процевського, А.М. Слюсара, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та інших вчених.

Попри це, по сьогоднішній день відсутні актуальні комплексні дослідження правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців у державах-членах ЄС, результати яких могли би бути використані для формування стратегії європеїзації українського законодавства у відповідній частині. Такий стан справ є неприпустимим з огляду на євроінтеграційні амбіції України, які фрагментарно задовольняються, зокрема, шляхом наближення державної служби в нашій державі до європейського зразка.

Таким чином, **метою** цієї наукової статті є дослідження особливостей правового регулювання в окремих державах-членах ЄС юридичної відповідальності держслужбовців. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні *завдання*: 1) проаналізувати та викласти в узагальненому вигляді особливості правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців у державах-членах Євросоюзу, а саме у Франції, Італії, Іспанії та Румунії; 2) у висновках до наукової розвідки викласти підсумкову думку про перспективність запозичення нашою державою досвіду правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців у державах-членах ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом останнього сторіччя у державах-членах Європейського Союзу активно формувалось законодавство про державну службу й державних службовців. Ці процеси, що відбувалися в одній європейській державі, досить часто проходили на основі запозичення практики іншої європейської держави (чи практики Сполучених Штатів Америки). У першу чергу, це стосується питання галузі права, що регламентує правовий статус

державного службовця, а також правил стосовно настання та притягнення його до юридичної відповідальності. При цьому на сьогоднішній день держави-члени ЄС закріплюють норми юридичної відповідальності у положеннях:

1) національного адміністративного законодавства. У цьому випадку норми адміністративного права, що регламентують дисциплінарну та матеріальну відповідальність державного службовця, запозичуються з норм трудового права та переносяться в публічну площину права (можуть умовно називатись «квазітрудовими нормами адміністративного законодавства»). У цих спеціальних нормативно-правових актах прямо вказується, що державні службовці не є суб'єктами трудового права і їх правовий статус врегульовується виключно спеціальним законодавством, яке не передбачає того комплексу гарантій для держслужбовців, який передбачений для працівників у законодавстві про працю;

2) адміністративного законодавства та національних трудових законів. У цьому випадку діє принцип: коли питання притягнення до відповідальності не врегульоване адміністративними нормами, то застосовуються відповідні норми трудового законодавства в тій частині, що не суперечить характеру держаної служби. Зазначимо, що саме за цим принципом було побудоване колишнє та нове національне законодавство України про державну службу.

Окрім того, слід зауважити, що для континентальної Європи характерна відсутність у національному законодавстві держав визначення термінів «державна служба», «публічна служба» чи «цивільна служба». Ця тенденція пов'язана з тим, що в результаті процесів «європеїзації» країни Європи зіткнулися з проблемою необхідності гармонізації правових систем і приведення їх до одноманітної термінологічної бази. Однак з 1996 року Європейська Комісія зіткнулася з проблемою неможливості встановлення єдиного терміна стосовно публічної служби, який би відповідав поданням усіх країн зони [3]. Задля уникнення плутанини у правозастосуванні законодавці європейських держав не конкретизують даний термін, що лише ускладнює означену проблему.

У межах Європейського Союзу відсутні універсальні підходи до розуміння публічної служби, а також до видів юридичної відповідальності держслужбовців, сфери законодавства, норми якої врегульовують питання відповідальності цих суб'єктів.

Наприклад, у Франції держслужбовцями є сукупність фізичних осіб, що перебувають на службі держави, місцевих колективів та їх адміністративних установ, а також осіб, що працюють у лікарнях, незалежно від профілю та рівня цих установ. При цьому держслужбовці у цій державі формально не розуміються в якості суб'єктів трудового права, адже трудове право Франції поширюється на приватний сектор й виключає з кола своїх суб'єктів дві категорії працівників: ремісників, торговців, осіб вільних професій та інших самозайнятих осіб; державних службовців.

Юридична відповідальність держслужбовців у Франції регламентована низкою нормативних актів, в яких передбачаються наступні види відповідальності:

1) дисциплінарна відповідальність, що настає у результаті порушення трудової дисципліни й виявляється у накладанні дисциплінарних стягнень, які включають наступні 4 групи санкцій: а) попередження; догана; б) видалення із списку просування по службі (може бути застосоване в якості додаткового дисциплінарного стягнення у другій та третій групі санкцій); тимчасове відсторонення від виконання посадових функцій на період до п'ятнадцяти діб; переведення у інший відділ, орган влади; в) пониження в посаді; тимчасове відсторонення від виконання посадових функцій на період від трьох місяців до двох років; г) звільнення. Між тим, слід зробити зауваження, що державні службовці Франції не завжди притягуються до дисциплінарної відповідальності лише за вчинення дисциплінарних проступків. Слід мати на увазі, що винятками із вказаного правила будуть: а) випадки, коли порушення службової дисципліни настало у силу професійної некомпетентності державного службовця; б) випадки, коли порушення є результатом стану здоров'я державного службовця; в) випадки, коли вчинення конкретних протиправних дій держслужбовця підпадали під амністію;

2) матеріальна відповідальність, котра настає у результаті порушення держслужбовцем норм законодавства під час здійснення трудових обов'язків, у результаті чого було спричинено матеріальну шкоду державі, державному органу та/або приватним особам.

Що ж стосується Італії, то в цій державі держслужбовцями є особи, що працюють у системі державної адміністрації та поділяються на політичних державних службовців (міністри, віце-міністри та їх радники тощо) та «аполітичних державних службовців» (тих, що, здебільшого, працюють на основі трудового контракту на посадах спеціалістів). Ці службовці наділяються певними правами й обов'язками, обсяг яких відповідає аналогічному обсягу прав і обов'язків державних службовців у більшості держав-членів ЄС.

При цьому юридична відповідальність держслужбовців в Італії, за загальним правилом, не може настати на підставі трудового закону, а лише на основі спеціального законодавчого акта, в якому містяться спеціальні норми, котрі регламентують правовий статус держслужбовців – Рамкового Закону «Про державну службу». Проте на «аполітичних держслужбовців» поширюються норми як трудового, так і спеціального адміністративного законодавства [4]. Ця відповідальність поділяється на адміністративно-фінансову, що настає в результаті заподіяння держслужбовцем матеріальної шкоди своєму підрозділу, а також дисциплінарну, яка є наслідком порушення держслужбовцем трудової та службової дисципліни.

Що ж стосується досвіду врегулювання юридичної відповідальності державних службовців в Іспанії, то з цього приводу слід відмітити, що саме в цій державі у 1852 року вперше в Європі були прийняті загальні статuti державних службовців. При цьому публічна служба в цьому королівстві сьогодні значною мірою повторює французьку державну службу. Це виявляється, зокрема, в аналогії термінологічного апарату, а також у принципах побудови та функціонування держслужби. На відміну від інших країн Західної Європи, де йдеться про суто «державну службу», як у Німеччині, або про «цивільну службу», як в Англії, в Іспанії найчастіше вживаються поняття «публічна адміністрація» та «публічний службовець», що можна пояснити концептуальним підходом до розуміння таких службовців, про що вже нами вище зазначалось. В Іспанії державний службовець вважається не просто найнятою державою особою, а державною особою, що уособлює і державу, і того, хто їй служить.

Юридична відповідальність держслужбовців в цій державі передбачена нормами як трудового, так і спеціального адміністративного законодавства та, як і в більшості держав-членів ЄС, поділяється на:

1) матеріальну відповідальність, яку несе службовець у результаті спричинення матеріальної шкоди державі, суспільству чи фізичній, юридичній особі під час виконання покладених на нього трудових і службових обов'язків;

2) дисциплінарну відповідальність, яка настає в результаті порушення державним службовцем трудової дисципліни, що поділяються на три групи: дуже грубі порушення (відмова від виконання службових повноважень, перешкоджання здійсненню громадських свобод і прав профспілок тощо); грубі порушення та незначні дисциплінарні проступки. У залежності від тяжкості дисциплінарного проступку до державного службовця може бути застосоване одне із таких стягнень: а) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; б) звільнення без права обіймати аналогічні посади; в) призупинення можливості зростання суми заробітної плати до 6 років; г) примусове переведення на інше місце роботи із зміною місця проживання (чи без такого); г) накладання штрафу; д) звернення до суду; е) інші заходи дисциплінарного стягнення, що передбачені законодавством [5].

У свою чергу в Румунії держслужбовцями є особи, котрі: 1) були призначені компетентним державним органом (чи обрані) на державну службу; 2) займають державну посаду й забезпечують постійну діяльність з метою забезпечення державної служби [6, с. 207]. Що ж стосується відповідальності цих суб'єктів, то з цього приводу зауважимо, що в цій державі дисциплінарна відповідальність держслужбовців настає тільки в разі вчинення ними

дисциплінарного проступку, а саме у випадку: 1) систематичної затримки у виконанні робіт; 2) відсутності на роботі без поважної причини; 3) здійснення покладених на нього функцій за межами законодавчої бази; 4) нешанобливого ставлення під час виконання службових обов'язків; 5) незбереження професійної таємниці або конфіденційності роботи, яка має такий характер; 6) необгрунтованої відмови від виконання посадових завдань та обов'язків; 7) несумлінного ставлення до виконання робочих завдань; 8) поведінки, що завдає шкоди престижу державної влади або установи, в якій працює державний службовець; 9) вираження або проведення під час службового чи робочого часу поглядів або діяльності громадського політичного характеру; 10) порушення правових положень про несумісність і обмежень, що стосуються державних службовців.

Разом із тим, за вчинені держслужбовцем дисциплінарні проступки на нього в Румунії органом, що володіє дисциплінарною владою, можуть бути накладені наступні санкції: 1) попередження; 2) догана; 3) зниження заробітної плати на 5–10% протягом 1–3 місяців; 4) зупинення права на просування по службі на період 1–3 роки; 5) пониження в посаді на період 6–12 місяців з відповідним зменшенням заробітної плати; 6) звільнення з посади.

Крім того, на державного службовця в Румунії можуть накладатися санкції матеріального характеру, що, як правило, є результатом заподіяння ним матеріальної шкоди, а саме якщо службовець: 1) заподіяв збиток органу чи установі, в яких працює; 2) не повернув у встановлений законодавством термін суму, яку йому було надано на принципі її повернення; 3) заподіяв шкоду третім особам, яку компенсував державний орган чи установа, в якій працює винний, на підставі судового рішення, що вступило в законну силу.

**Висновки.** Попри бажання українського законодавця наблизити українське законодавство до європейського, слід мати на увазі, що на рівні ЄС по сьогодні відсутні усталені підходи до розуміння понять «державна служба», «державний службовець», «юридична відповідальність державного службовця». Крім того, примітним є те, що в державах-членах Європейського Союзу не існує загальної практики визначення сфери законодавства, в межах якої повинні врегульовуватись: трудова діяльність держслужбовця; відповідні службово-трудова правовідносини; а також підстави та умови притягнення цього суб'єкта до відповідальності за дисциплінарні проступки.

Отже, процес наближення українського законодавства про юридичну відповідальність державних службовців до відповідного європейського законодавства є умовним завданням, адже не може бути здійсненим в силу відсутності на рівні ЄС такого законодавства, як такого. Саме тому, вдосконалюючи національне законодавство у відповідній частині, вітчизняному законодавцю доцільно лише орієнтуватись на недоліки та переваги правового регулювання окресленого питання у державах-членах Євросоюзу (наприклад, стосовно переліку дисциплінарних проступків, процедур притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності і т. д.), не ігноруючи при цьому українську правову традицію та культуру.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Павліченко В.М. Проблеми гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців до міжнародного законодавства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 433 с.
2. Мороз Т.П. Правове регулювання професійної підготовки державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 189 с.
3. Mapping of the Public services. May 2010. Public services in European Union and in the 27 Member States. Statistics, organisation and regulations. URL: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/MappinReportDefEN.pdf> (дата звернення: 07.04.2017).

4. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования юридической ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Италии. *International Scientific Journal of Euro-American Scientific Cooperation*. 2015. Vol. 10. P. 54–58.

5. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Іспанії. *Форум права*. 2015. № 4. С. 119–122.

6. Androniceanu A. Noutati in managementul public. Bucuresti: Universitara, 2005. 352 p.

УДК 349.2.

**Любимов О. К.,**

кандидат юридичних наук,  
помічник судді Вищого господарського суду України

### **ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*У статті розглянуто основні види європейських стандартів адміністративно-правового забезпечення праці державних службовців, ключовим з яких автором виділено визнання пріоритету державної політики у сфері дотримання законодавства про працю відносно державних службовців. Не менш важливими науковцем названо стандарти належного кадрового забезпечення, матеріально-технічного забезпечення діяльності державних службовців, створення умов для належного та своєчасного виконання ними своїх посадових обов'язків, підвищення рівня їх кваліфікації, підготовки та перепідготовки, створення нешкідливих та безпечних умов праці, професіоналізацію державної служби тощо. Окремо наголошено на тому, що Україна стоїть на шляху європейської інтеграції, у своїй діяльності намагається імплементувати у внутрішнє законодавство європейські стандарти адміністративно-правового забезпечення державних службовців, проте значна їх кількість все ще залишається на декларативному рівні.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, праця, стандарт, державний службовець, забезпечення.

*В статье рассмотрены основные виды европейских стандартов административно-правового обеспечения труда государственных служащих, ключевым из которых автором выделено приоритет государственной политики в сфере соблюдения законодательства о труде в отношении государственных служащих. Не менее важными ученым названы стандарты надлежащего кадрового обеспечения, материально-технического обеспечения деятельности государственных служащих, создание условий для надлежащего и своевременного выполнения ими своих должностных обязанностей, повышение уровня их квалификации, подготовки и переподготовки, создание безвредных и безопасных условий труда, профессионализацию государственной службы и тому подобное. Отдельно отмечено, что Украина стоит на пути европейской интеграции и в своей деятельности пытается имплементировать в национальное законодательство европейские стандарты административно-правового обеспечения государственных служащих, однако значительное их количество все еще остается на декларативном уровне.*

**Ключевые слова:** административно-правовое обеспечение, труд, стандарт, государственный служащий, обеспечение.

*The article deals with the main types of European standards of administrative and legal support for the work of civil servants, the key of which the author emphasizes the recognition of the priority of the state policy in the area of observance of labor legislation with regard to civil servants. Equally important scholars are called the standards of proper staffing, material and technical support of civil servants, creation of conditions for proper and timely performance of their official duties, improvement of their qualification, training and retraining, creation of harmless and safe working conditions, professionalization of state services, etc. It is emphasized that Ukraine is on the path of European integration, in its activity it tries to implement in its internal law European standards of administrative*