



УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2023-2-14-111-118>

ORCID ID 0000-0003-3423-8896

Росіхін Василь Васильович,
доктор юридичних наук, професор,
дійсний член – академік Європейської академії
природничих наук, Заслужений працівник освіти України,
проректор з інноваційно-корпоративної роботи
та адміністрування Харківського
національного університету радіоелектроніки



ORCID ID 0000-0001-8436-049X

Росіхіна Галина Володимирівна,
докторка юридичних наук, професорка,
дійсна членкиня – академік Європейської академії природничих наук,
професорка кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна



ORCID ID 0000-0002-9348-4547

Панченко Вікторія Валеріївна,
кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри цивільного судочинства,
арбітражу та міжнародного приватного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



ORCID ID 0000-0001-8403-8230

Надобко Сергій Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету аудіовізуальне мистецтво
та заочне навчання Харківської державної
академії дизайну та мистецтв

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У КРАЇНАХ ЄС

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових моделей забезпечення публічної служби у країнах ЄС.

Аналіз адміністративно-правових моделей дозволив встановити, що приватно-правові трудові відносини службовців підпорядковані цивільно-правовому регулюванню та відповідній системі правового судового захисту. Норми цивільного законодавства відіграють у цій галузі важливу роль. Публічно-правові службові відносини підпорядковані адміністративно-правовому регулюванню і мають специфічний спосіб судового розгляду службових спорів, що виникають. Таким чином, в одних випадках правовий захист здійснюється шляхом розгляду цивільної справи у цивільному суді, а в інших – вирішення спору відбувається в управлінській інстанції та в адміністративному суді. Невірним є таке розуміння відмінності між публічно-правовим та приватно-правовими службовими відносинами, коли приватно-правове

призначення на публічну службу є менш значущим (або зовсім несуттєвим) порівняно з публічно-правовим службовим становищем.

Звернуто увагу на тому, що процес зародження публічної служби на теренах Європейського Союзу пройшов великий циклічний розвиток, адже поряд із розширенням кола учасників інтеграційного об'єднання відбувається розширення його функціональної сфери. ЄС перетворюється на найважливіший структурний елемент політичної та економічної організації субконтиненту. Все це обумовлює важливість та необхідність підвищення ефективності роботи публічної служби Європейського Союзу, що постає особливо актуальним в науково-теоретичному пізнанні у контексті наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів та наближення членства України як частини Європейського Союзу. В деяких випадках службові правовідносини персоналу органів влади підпорядковані регулюванню нормами приватного права. На сьогоднішній день, у період так званого дерегулювання суспільних відносин та приватизації, такий порядок у країнах Західної Європи, на думку фахівців, тягне за собою необхідність створення гнучкої системи публічної служби.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, принципи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, функції публічної служби, завдання публічної служби.

V. Rossikhin, H. Rossikhina. V. Panchenko, S. Nadobko. Administrative and legal models of providing public service in EU countries.

Annotation. The scientific article is devoted to the study of administrative and legal models of public service provision in EU countries.

The analysis of administrative-legal models made it possible to establish that the private-law labor relations of employees are subject to civil-law regulation and the corresponding system of legal judicial protection. Norms of civil legislation play an important role in this field. Public-law service relations are subject to administrative-legal regulation and have a specific method of judicial review of arising service disputes. Thus, in some cases, legal protection is carried out by considering a civil case in a civil court, and in others, the dispute is resolved in an administrative instance and in an administrative court. Such an understanding of the difference between public-law and private-law official relations, when a private-law appointment to a public service is less significant (or completely insignificant) compared to a public-law official position, is incorrect.

Attention was drawn to the fact that the process of creation of public service on the territory of the European Union has undergone a large cyclical development, because along with the expansion of the circle of participants of the integration association, there is an expansion of its functional sphere. The EU is turning into the most important structural element of the political and economic organization of the subcontinent. All this determines the importance and necessity of increasing the efficiency of the public service of the European Union, which becomes especially relevant in scientific and theoretical knowledge in the context of the approximation of domestic legislation to European standards and the approximation of Ukraine's membership as part of the European Union.

In some cases, the official legal relations of the personnel of the authorities are subject to regulation by the norms of private law. Today, in the period of the so-called deregulation of public relations and privatization, such an order in the countries of Western Europe, according to experts, entails the need to create a flexible public service system.

Keywords: *public service, public service, principles of public service, public form of power, administrative mechanism, functions of public service, tasks of public service.*

Постановка проблеми. Одним із найважливіших інститутів державного управління є публічна служба. У будь-якому сучасному суспільстві, що має державно-організовану форму, неминуче виникає необхідність створення, підтримки та сталого розвитку інституту публічної служби. За своїм характером вона відноситься до особливого виду суспільно-корисної діяльності людини – управлінської праці та пов'язана з реалізацією таких функцій управління як планування, організація та контроль. Іншими словами, покликана забезпечити організацію життєдіяльності суспільства, його соціальних та економічних процесів, а також покликана забезпечити вирішення державних завдань у сфері публічного управління. Це в свою чергу ставить завдання вдосконалення інституту публічної служби, оскільки від нього, зрештою, залежать можливості держави адекватно реагувати на соціально-економічну ситуацію, що змінюється, і забезпечувати ефективність управління в цілому, відтак, проблема становлення та розвитку інституту публічної служби має особливе значення.

Стан дослідження. До наукового доробку проблематики аналізу понять публічної служби, а також її ознак, здійснили внесок такі дослідники як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Ботвінов, А. Бритько, М. Білинська, С. Дубенко, М. Іншин, В. Кікінчук, Д. Лемеш, В. Малиновський, Н. Сидоренко, О. Солоненко, Л. Стельмашук, Н. Янук, але чимало питань залишаються малодослідженими.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз адміністративно-правових моделей забезпечення публічної служби у країнах ЄС.

Виклад основного матеріалу. Процес зародження публічної служби на теренах Європейського Союзу пройшов великий циклічний розвиток, адже поряд із розширенням кола учасників інтеграційного об'єднання відбувається розширення його функціональної сфери. ЄС перетворюється на найважливіший структурний елемент політичної та економічної організації субконтиненту. Все це обумовлює важливість та необхідність підвищення ефективності роботи публічної служби Європейського Союзу, що постає особливо актуальним в науково-теоретичному пізнанні у контексті наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів та наближення членства України як частини Європейського Союзу.

Насамперед, слід зазначити, що публічний службовець наділений повним обсягом прав і свободи особистості, будучи громадянином Європейського Союзу. Ці права закріплені в Хартії Європейського Союзу про основні права прийнятої ще в 1991 р. на саміті Європейської Ради в Маастрихті, яка закріпила права робітників і службовців ЄС на вільне переміщення, справедливу оплату праці, поліпшення умов праці, соціальний захист, створення об'єднань, на укладання колективних договорів, на професійну підготовку, рівні права чоловіків і жінок, право на професійну орієнтацію, на діяльність, що приносить дохід на території всіх країн ЄС, на охорону здоров'я та безпеку праці, на соціальний захист дітей, людей похилого віку та інвалідів. У червні 1997 р. Хартія ЄС про основні права стала частиною Амстердамського договору і діє у всіх країнах – членах ЄС.

Виявляючи першорядну турботу про людей, як індивідуумів, Хартія, однак, не забуває про колективи людей, політично організованих на місцевому, регіональному, національному та європейському рівнях. Тому розвиваючи спільні цінності, Союз поважає у той же час

різноманітність культур і традицій народів Європи, а також національну індивідуальність держав-членів та організацію їхньої публічної влади [1]. Хартія, що знаходиться одночасно у сфері дії та конституційного та міжнародного права, являє собою перший фундаментальний «наднаціональний» акт у сфері гуманітарного права. Цей документ вперше має на меті захист особистості не від держави (або не тільки від держави) та її органів, а від наддержавної організації та її органів [2, с. 101]. За Хартією може бути ціла серія аналогічних джерел права інших інтеграційних угруповань. У цьому сенсі Хартія може зіграти роль прецеденту, який має велику переконливу силу.

На переконання переважної частини дослідників у Хартії відбилася прагнення за допомогою інструментарію прав і свобод людини, значною мірою створеного в результаті діяльності Ради Європи, забезпечувати внутрішню стабільність і безпеку, досягати консенсусу в рамках інтеграційного угруповання, зводячи до мінімуму класові, національні та інші конфронтації можливості уникаючи грубого наднаціонального або державного примусу, мирно вирішуючи на користь громадян виникаючі конфлікти, балансує у межах Союзу інтереси індивідуумів, місць, регіонів і країн, забезпечуючи підтримку слабким і перспективи сильним, знаходячи ефективні стимули та інструменти для прогресу і користування більшістю населення Європейського Союзу його плодами.

Значення цього документа зростає у зв'язку з тим, що Лісабонський Договір 2007 р. надав йому юридично обов'язкового характеру, поряд із установчими договорами нової спілки, у контексті посилення механізмів захисту основних прав людини та громадянина на європейському рівні [3, с. 41]. Водночас, правовий статус публічного службовця інститутів та органів ЄС визначається його правами та обов'язками. При цьому важливо зауважити, що надходження на службу обумовлює певні особливості здійснення прав та виконання обов'язків, крім того, накладає певні обмеження. Адміністративний апарат та публічна служба – поняття взаємопов'язані, але не ідентичні, адже під адміністративним апаратом розуміється сукупність усіх служб та адміністративних структур, а також службовців та посадових осіб, які беруть участь безпосередньо у здійсненні функцій управління справами Європейського Союзу. Їхня діяльність регулюється Регламентом Ради про права єврочиновників [4]. Європейська публічна служба – це спеціальний інститут, що охоплює всю сукупність штатного персоналу та тимчасово зайнятих за наймом у Євросоюзі осіб. Умови їх найму, роботи, просування по службі, винагороди та соціальних гарантій визначаються окремим Регламентом – Регламентом про умови найму інших службовців ЄС. Правові підстави, особливості та особливості функціонування публічної служби Європейського Союзу були закріплені в Регламенті 259/68. Згідно з цим актом усі службовці інститутів та органів ЄС утворюють єдиний адміністративний корпус. Під службовцями розуміються особи, призначені на посаду в штаті одного з інститутів або органів ЄС відповідно до встановленої процедури компетентними органами, які мають право прийому на службу в апарат ЄС [5].

На наш погляд, це визначення потребує деякого доповнення. Почнемо з того, що єврочиновник – це насамперед громадянин ЄС, який має відповідну освіту, підтверджену дипломом. Причому це необов'язково має бути вища освіта. Деяким категоріям службовців дозволено мати лише середню освіту. Крім цього, єврочиновник має володіти однією з офіційних мов ЄС досконало, а іншою – задовільно, що дозволить йому працювати не тільки в країні свого громадянства, а й в інших державах-членах ЄС. Свою діяльність публічний службовець здійснює не безоплатно. Таким чином, узагальнивши все вищесказане, ми можемо

зробити висновок, що єврочиновник – це громадянин ЄС, який займає посаду в інституті чи органі Євросоюзу та той, хто отримує за свою роботу певну винагороду.

Особливості правового регулювання проходження єврочиновниками публічної служби стосуються всього комплексу відносин, що виникають між публічними службовцями та інститутами й органами ЄС як сторонами трудових правовідносин. Зокрема, правове регулювання охоплює питання захисту прав, контролю за виконанням обов'язків, оплати праці, щорічних відпусток, підвищення кваліфікації службовців, гарантій соціального захисту єврочиновників та захисту їх прав в адміністративних та судових інстанціях.

Основні елементи правового статусу публічного службовця полягають у наступному. Особа, зарахована на штатну посаду, залишається у складі публічної служби аж до виходу на пенсію за віком [5]. Дострокова відставка може мати місце на основі добровільного рішення, через хворобу або у зв'язку з серйозною службовою провиною. В останньому випадку рішення про відставку виноситься компетентними службовими органами за участю співробітників, які входять до складу різноманітних дорадчих органів, що розглядають усі випадки судових порушень чи провин. Кожен службовець обіймає той чи інший пост у структурі конкретного Генерального Департаменту, його управління, відділу чи іншого підрозділу відповідно до штатного розпису. Кількість та характер штатних посад закріплюється за кожним інститутом, органом чи організацією відповідно до бюджетних приписів. Такі акти визначають також і номенклатуру посад. Усі призначення та переміщення можуть мати місце лише в межах діючих бюджетних установ [6].

Термін «службовці» застосовується рівною мірою до осіб, призначених органами та агентствами, щодо яких застосовуються положення Регламенту Ради з прав єврочиновників. У тих випадках, коли в нормативних актах йдеться про інститути, відповідне становище застосовується однаково до службовців агентств. У Регламенті Ради про права єврочиновників спеціально зазначено, що термін «інститути» поширюється і на такі органи, як Європейський Економічний та соціальний комітет, Комітет регіонів, до цієї групи також входять Європейський омбудсмен та Інспектор із захисту персональних даних [7]. Перелік таких органів встановлюється Рішенням Ради і може бути розширений.

Відзначимо, що безпосередньо в Установчих документах, коли йдеться про службовців Інститутів та органів ЄС, термін «службовець» використовується як збірний, що охоплює також і службовців, зайнятих у різноманітних агентствах, а також осіб, зайнятих за наймом на контрактній основі, причому правовий режим цих осіб переважно збігається з режимом штатних співробітників. Відрізняється лише порядок найму, оформлення службових відносин, і навіть терміни роботи з найму. Важливим елементом правового статусу публічних службовців ЄС є право на отримання інформації, пов'язаної з призначенням на посаду, переведенням, просуванням по кар'єрних сходах, закінченням терміну служби, а також право на ознайомлення з посадовим регламентом та іншими документами, що визначають його права та обов'язки щодо заміни посади служби, з критеріями оцінки виконання посадових обов'язків, показниками результативності професійної службової діяльності та умовами послідовного посадового зростання. Регламент також передбачає право на отримання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків, з якого випливає право на доступ у встановленому порядку до відомостей, що становлять державну таємницю, необхідних для виконання посадових обов'язків.

Єврочиновник також наділений правом на ознайомлення з відгуками про його професійну службову діяльність та інші документи до внесення їх у його особисту справу, з матеріалами особистої справи, а також на залучення до особової справи письмових пояснень та інших документів. Зауважимо, що перед призначенням єврочиновника на ту чи іншу

посаду, на нього складається дос'є, до якого входять усі документи щодо адміністративного статусу єврочиновника, що підтверджують його кваліфікацію та професійну компетентність. У зв'язку з цим кожен єврочиновник навіть після закінчення терміну служби має право доступу до цих документів та право знімати з них копії. Крім того, службовцям інститутів та органів ЄС гарантується право на захист персональних даних, посадове зростання на конкурсній основі, професійну перепідготовку, підвищення кваліфікації, стажування у встановленому Регламентом порядку. Соціальні очікування службовців пов'язані із задоволенням їх вторинних потреб. У цьому плані, поруч із підняттям іміджу публічної служби, виділяється проблема професійного та особистісного зростання службовців. Тому в процесі проходження публічної служби у єврочиновників має бути кар'єрне зростання на конкурсній основі.

Важливим правом єврочиновників є право на грошове утримання, його збільшення з урахуванням результатів, стажу роботи та рівня кваліфікації. Висока заробітна плата єврочиновників – не привілей, а необхідність. По-перше, це дозволяє залучати кваліфіковані кадри, а по-друге – знизити ризик корупції. Низька заробітна плата публічних службовців сприяла б відтоку кваліфікованих кадрів із системи публічної служби ЄС, а також скоєнню єврочиновниками протиправних дій та зростання корупції.

Публічні службовці Євросоюзу мають право на відпочинок, що забезпечується встановленням граничної тривалості службового часу, наданням щотижневих вихідних та неробочих святкових днів, а також щорічних основних та додаткових оплачуваних відпусток. Важливою нормою правового статусу єврочиновників є дозвіл об'єднуватися у професійні спілки публічних службовців для захисту своїх соціально-економічних та професійних інтересів, а також врегулювати службові суперечки. Крім права на медичне страхування, обов'язкове страхування на випадок заподіяння шкоди здоров'ю та майну у зв'язку з виконанням чиновником своїх посадових обов'язків та право на захист свого життя та здоров'я, життя та здоров'я членів своєї сім'ї, а також майна, що належить єврочиновнику, публічному службовцю гарантовано право на захист своїх прав та законних інтересів на публічній службі. Ці права стосуються, зокрема, проведення атестацій, їх результатів, змісту виданих характеристик, прийому на публічну службу, її проходження, реалізації прав публічного службовця, переведення на іншу посаду публічної служби, дисциплінарної відповідальності, звільнення його з служби, включаючи звернення до вищого керівництва або до Омбудсмена, а також оскарження до Суду ЄС у справах публічної служби при їх порушенні.

З метою ефективного виконання покладених на нього обов'язків, службовцю гарантується декларація про надання у встановленому законом порядку житлової площі, службового транспорту чи грошової компенсації транспортних витрат. Крім того, кожен чиновник, який проходить службу в інститутах та органах ЄС, має право на пенсійне забезпечення з урахуванням стажу публічної службової діяльності [4]. Пенсія за віком виплачується на основі трудового стажу єврочиновника за умови, що останній здійснює необхідні пенсійні відрахування. Відповідно до положень Регламенту, єврочиновник має право на отримання пенсії за умови, що він пропрацював 10 років в Інститутах чи Органах ЄС. Щодо мінімального розміру пенсії, то вона має дорівнювати розміру базової зарплати єврочиновника нижчого рангу. Крім пенсійних виплат, Регламент також передбачає пенсійні виплати по інвалідності, зокрема у разі фізичної нездатності єврочиновником виконувати свої функції, єврочиновнику може виплачуватись пенсія по інвалідності, відтак, службовець, визнаний непрацездатним, має бути відправлений на пенсію в останній день місяця, в якому

Орган ухвалить рішення про те, що єврочиновник не може більше виконувати покладені на нього обов'язки [5].

З правами, якими наділяються єврочиновники, нерозривно пов'язані покладені на них обов'язки. Обов'язки службовця характеризують сутність його службової діяльності, оскільки Інститути та органи Євросоюзу приймають працювати громадян головним чином з метою виконання ними відповідних посадових обов'язків. Законодавством Європейського Союзу докладно врегульовано коло обов'язків публічних службовців та деякі обмеження у правах, пов'язані з проходженням служби. Так, чиновник ЄС зобов'язаний утримуватися від будь-якої протиправної поведінки, яка ганьбить його честь і гідність, сумлінно виконувати посадові обов'язки та діяти у суворій відповідності до інтересів Співтовариства, бути незалежним від політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань та організацій. При виконанні службових обов'язків він не має права керуватися рішеннями будь-яких партій, політичних громадських рухів та інших громадських об'єднань, які мають політичні цілі [4].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що аналіз адміністративно-правових моделей дозволив встановити, що приватно-правові трудові відносини службовців підпорядковані цивільно-правовому регулюванню та відповідній системі правового судового захисту. Норми цивільного законодавства відіграють у цій галузі важливу роль. Публічно-правові службові відносини підпорядковані адміністративно-правовому регулюванню і мають специфічний спосіб судового розгляду службових спорів, що виникають. Таким чином, в одних випадках правовий захист здійснюється шляхом розгляду цивільної справи у цивільному суді, а в інших – вирішення спору відбувається в управлінській інстанції та в адміністративному суді. Невірним є таке розуміння відмінності між публічно-правовим та приватно-правовими службовими відносинами, коли приватно-правове призначення на публічну службу є менш значущим (або зовсім несуттєвим) порівняно з публічно-правовим службовим становищем.

Виходячи з уже розглянутих положень, що стосуються публічної служби, можна було б дійти невтішного висновку, що службові відносини персоналу з органами суспільної маси переважно підпорядковані регулюванню нормами публічного права, проте численні прогалини у публічно-правовому регулюванні службових відносин доповнюються застосуванням відповідних норм приватного (трудоного, цивільного) права. Це означає, що й у деякі питання сфері служби публічне право не дає відповідей, тому у цих випадках можуть застосовуватися відповідні положення приватного (трудоного, зобов'язального) права. Разом з тим стійкою тенденцією можна вважати витіснення норм договірного права із сфери публічно-правових службових відносин. Службові відносини персоналу та органів публічної влади можна кваліфікувати як приватно-правові лише в тих випадках, коли таке становище однозначно встановлює трудове право і саме це становище рекомендується законодавцем для застосування. При цьому уповноваженим органам рекомендовано уникати практично створення складних ситуацій, в яких виявлення характеру службових відносин є ускладненим.

Література:

1. Charter of fundamental rights of the European Union. 2000 [Electronic Resource]. URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index> (дата звернення: 17.09.2022).

2. Гомьєн Д., Харріс Д., Зваак Л. Європейська конвенція про права людини та Європейська соціальна хартія: право і практика. Київ, 1998. 320 с.
3. Кашкін С. Ю. Вступ до права ЄС. Харків, 2008. 57 с.
4. Staff regulations of the European Communities. 1.05.2004 [Electronic Resource]. URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index> (дата звернення: 07.09. 2023). Title I. Article Ia (96).
5. The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic Resource]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> (дата звернення: 09.07.2023).
6. Regulation 259/68 of the Council on the functioning of the European Union's Public Service [Electronic Resource]. URL: <http://www.europa/lexuriserv> (дата звернення: 11.08.2023).
7. Staff Regulations of Officials of the European Communities. 1.05.2004. - Title I. - Article Ia (96). [Electronic Resource]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm> (дата звернення: 07. 07. 2023).