

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ГАРАНТІЯ ПРАВОМІРНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ЮРИДИЧНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

EUROPEAN AND INTERNATIONAL STANDARDS FOR PROTECTING THE RIGHTS OF EMPLOYEES AS A GUARANTEE OF THE LEGITIMACY OF COERCIVE MEASURES CONNECTED WITH LEGAL RESPONSIBILITY

Припутень Д.С., к.ю.н., доцент,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті автором характеризуються європейські та міжнародні стандарти захисту прав службовців як гарантія правомірності застосування заходів примусу, пов'язаних з юридичною відповідальністю. Автором визначаються особливості вирішення адміністративних справ у сфері публічної служби, предметом оскарження у яких є застосування заходів примусу, пов'язаного з юридичною відповідальністю службовців. Надана автором характеристика міжнародних та європейських стандартів захисту прав службовців як гарантія правомірності застосування заходів примусу, пов'язаних з юридичною відповідальністю, є основою для подальшої інтеграції України до Європейського Союзу у частині розбудови дієвого механізму публічної служби.

Ключові слова: гарантія, захист, омбудсмен, примус, публічно-правовий спір, публічна служба, скарга, юридична відповідальність.

В статті автором характеризуються європейские и международные стандарты защиты прав служащих как гарантия правомерности применения мер принуждения, связанных с юридической ответственностью. Автором определяются особенности решения административных дел в сфере публичной службы, предметом обжалования в которых является применение мер принуждения, связанного с юридической ответственностью служащих. Приведенная автором характеристика международных и европейских стандартов защиты прав служащих как гарантия правомерности применения мер принуждения, связанных с юридической ответственностью, является основой для дальнейшей интеграции Украины в Европейский Союз в части развития действенного механизма публичной службы.

Ключевые слова: гарантия, защита, омбудсмен, принуждение, публично-правовой спор, публичная служба, жалоба, юридическая ответственность.

In the article the author describes European and international standards for protecting the rights of employees as a guarantee of the legitimacy of coercive measures connected with legal responsibility. The author determines the features of the decision of administrative cases in the sphere of public service, the subject of appeal in which is the use of coercive measures related to the legal responsibility of employees. The author's description of the international and European standards for the protection of employees' rights as a guarantee of the legitimacy of coercive measures related to legal responsibility is the basis for further integration of Ukraine into the European Union in the development of an effective public service mechanism.

Key words: guarantee, protection, ombudsman, enforcement, public law dispute, public service complaint, legal liability.

Постановка проблеми. Визначення міжнародних та європейських стандартів примусу у службовому праві, пов'язаному з юридичною відповідальністю, зумовлено необхідністю їх впровадження до чинного законодавства України, що, зокрема, висувається вимогами Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом [1; 2].

Забезпечення належного рівня функціонування системи органів публічного управління в країнах Європейського Союзу, а також інших провідних зарубіжних країн пов'язується зі створенням дієвої системи публічної служби, завданням діяльності якої є виконання задач, що стоять перед сучасною правовою демократичною соціальною державою. Ефективність системи публічної служби зумовлюється наявністю системи забезпечення правомірності застосування заходів примусу до службовців, які пов'язані з юридичною відповідальністю, що гарантують права та інтереси посадовців, реалізуючи таким чином принцип сталості системи публічного управління.

Відповідно до міжнародних стандартів правового регулювання публічної служби встановлено, що належний механізм забезпечення прав службовців як під час проходження служби, так і після звільнення, зокрема застосування заходів примусу, пов'язаних з притягненням до юридичної відповідальності службовців (ст. 7 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції) [3].

До системи міжнародних та європейських стандартів застосування примусу у службовому праві розроблений механізм забезпечення гарантій належного захисту прав посадових осіб. Наявність системи гарантій захисту прав публічних службовців є запорукою забезпечення ефективності діяльності органів публічного управління. Однею з таких процесуальних гарантій є визначений чинним зако-

нодавством механізм розгляду публічно-правових спорів за участю службових осіб.

Формування службового права як підгалузі адміністративного права в сучасних умовах, зокрема і визначення такого його інституту, як застосування примусу до службових осіб, має відбуватися на нових концептуальних засадах. Окремі аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в працях представників української науки адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрийко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоєць, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина та інших, однак при цьому формування інституту публічної служби в контексті впровадження політики, спрямованої на забезпечення реалізації євроінтеграційних процесів, зумовлює відхід від інституційного розуміння категорії примусу до реалізації положень «людиноцентристської» концепції здійснення публічного управління.

Характеристика міжнародних та європейських стандартів з розгляду та вирішення скарг, предметом яких є застосування заходів примусу до службовців, пов'язаного з юридичною відповідальністю, зумовило мету проведення цього дослідження.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до визначеного стандарту розгляду публічно-правових спорів у службовій сфері (з урахуванням особливостей англо-саксонської правової системи) в Сполучених Штатах Америки тривалий час на високому рівні діє спеціальний квазісудовий орган – Адміністративний суд із питань державної служби, що функціонує в межах законодавчої влади. До його завдань належить як захист системи нагород загалом, так і захист прав окремих державних службовців: розгляд скарг, розслідування випадків порушення прав державних

службовців та застосування заходів впливу в разі виявлення таких порушень [4, с. 209].

За законодавством ще однієї північноамериканської країни Канади встановлено також функціонування спеціального квазісудового органу – Трибуналу з розгляду претензій, що подаються публічними службовцями або особами, які претендують на посаду публічної служби (ст. 88 Закону Канади «Про зайнятість на публічній службі» [5, с. 690]), до повноважень якого, окрім розгляду адміністративних спорів, належить надання низки послуг посередництва, медіації [5, с. 690].

Наявність у системи публічного управління спеціального органу, уповноваженого розглядати та вирішувати спори, що виникають у сфері публічної служби, є характерним для низки європейських країн. Зокрема, у Французькій Республіці діє Вища рада державної служби чи компетентний адміністративний трибунал [6, с. 127], у Республіці Польща також діє Вища дисциплінарна комісія як спеціально уповноважений суб'єкт публічного управління з питань оскарження рішень дисциплінарного провадження у сфері публічної служби [6, с. 129].

Окрім національного рівня захисту прав публічних службовців, є міжнародний механізм розгляду та вирішення адміністративних спорів у сфері службово-правових відносин. Основним документом, який регламентує основні права публічних службовців, а також їх захист, є Регламент Ради про права публічних службовців. Щодо захисту прав публічних службовців потрібно відзначити, що для того щоб євровичинник міг ефективно виконувати свої службові обов'язки, необхідне не тільки наділення його певними правами, а й гарантія того, що він зможе захистити свої в разі потреби. Зробити це можна кількома способами.

Передусім у разі виникнення конфлікту публічний службовець має право звернутися до Погоджувального комітету або до комісії, які наявні у кожному інституті або органі Європейського Союзу і займаються безпосередньо вирішенням службово-трудова спорів. Однак статистичних даних щодо кількості звернень до таких органів, а також щодо результатів розгляду службово-трудова спорів немає. Ми можемо судити про діяльність цих комітетів лише за непрямыми ознаками. Зокрема, за тим, що за даними Суду Європейського Союзу, кількість скарг, поданих на розгляд до Трибуналу Європейського Союзу у справах публічної служби, зросла [7, с. 260–262].

Ще одним наднаціональним способом захисту прав публічних службовців є звернення до європейського омбудсмена. Посада європейського омбудсмена з'явилася згідно з Договором про Європейський Союз. Омбудсмен, який виступає в ролі посередника між громадянами і владою Європейського Союзу, обирається Європейським Парламентом на п'ятирічний поновлюваний термін і діє незалежно і неупереджено. Він не приймає вказівок та інструкцій від національних урядів держав-членів Європейського Союзу або інших організацій. Окрім того, протягом усього терміну своїх повноважень він не має права займатися будь-якою іншою професійною діяльністю незалежно від того, оплачується така діяльність чи ні [8].

Як правило, за захистом до європейського омбудсмена звертаються службовці у разі наявності недоліків функціонування інститутів або органів Європейського Союзу, серед яких виділяються тривалі терміни розгляду питань, відсутність гласності, відмова в наданні інформації, службові відносини між інститутами та їх співробітниками, проведення конкурсів, контрактні відносини між інститутами Європейського Союзу та юридичними особами приватного права.

Рішення омбудсмена мають рекомендаційний характер, направляються до відповідних органів публічного управління Європейського Союзу, а також можуть спрямовуватись до Європейського парламенту з метою вира-

ження політичної волі шляхом внесення відповідних змін до чинного європейського законодавства.

Строк для подання скарги до європейських інституцій встановлюється протягом двох років із моменту, коли службовцю стало відомо про порушення його прав. Для подальшого розгляду та вирішення скарги службовця вона має бути подана однією з офіційних мов Європейського Союзу із зазначенням імені та прізвища заявника, суті скарги й органу оскарження. Також публічний службовець Європейського Союзу може попросити про конфіденційність предмета скарги. Але скарга вважається безпідставною, якщо передбачуваний факт порушення є на поточний момент або раніше був предметом судового розгляду [9].

До зобов'язань омбудсмена належить необхідність пошуку шляхів досягнення мирової угоди між органом публічної адміністрації (внаслідок діяльності якого відбулося порушення прав службових осіб) та скаржником. У разі невдачі адміністрації надсилається рекомендація. Установа має три місяці для детальної відповіді [9].

Про результати своєї діяльності омбудсмен щорічно звітує перед Європейським парламентом. Загалом у 2016 р. на адресу омбудсмена Європейського Союзу надійшло 2 667 скарг. Для порівняння: у 2015 р. кількість скарг була більшою – 3 098. На думку омбудсмена, зниженню скарг сприяла його інтерактивна взаємодія з громадянами. Зокрема, у 2016 р. отримали консультації більше 19 тис. осіб 23 офіційними мовами Європейського Союзу. Консультували громадян як європейський омбудсмен, так і національні омбудсмени держав-членів Європейського Союзу. Кількість скарг, вирішення яких не входить до компетенції омбудсмена Європейського Союзу, становила у звітному 2016 р. 335. У 2016 р. повністю було закрито 326 справ. За словами омбудсмена, ця тенденція підтверджує, що все більше людей справедливо звертаються до європейського омбудсмена. Першість за подачею скарг належить Німеччині (375 скарг), на другому місці стоїть Іспанія (349 скарг), потім йдуть Польща і Бельгія [10].

Ще однією європейською міждержавною інституцією, до повноважень якої належить розгляд та вирішення спорів у сфері публічної служби, є Європейський Суд з прав людини, у складі якого діє відповідний Трибунал, уповноважений розглядати відповідну категорію справ [11; 12].

Таким чином, нині публічні службовці Європейського Союзу мають право захищати свої інтереси саме в Трибуналі. Європейська статистика свідчить, що в 2016 р. значно зросла кількість справ, поданих на розгляд до Трибуналу. Якщо в 2014 р. таких справ було 111, у 2015 р. – 113, то в 2016 р. вже 139. При цьому кількість справ, судово провадження щодо яких триває, збільшилася зі 175 у 2015 р. до 185 у 2016 р. Збільшилася також середня тривалість розгляду справ.

Якщо в 2015 р. судочинство по конкретних справах тривало приблизно 15 місяців, то в 2016 р. уже 18 місяців. Принципове правове значення має право публічних службовців на оскарження рішень трибуналу в Суді Європейського Союзу. У цій судовій процедурі ми бачимо серйозну гарантію захисту їхніх прав. У 2016 р., наприклад, було оскаржено 24 рішення Трибуналу, з них 10 були частково або повністю незадоволені, а шість – передано на повторний розгляд до Трибуналу. За 12 справами судочинство було припинено в результаті мирової угоди сторін. Що стосується процедурних питань, то в 2016 р. Трибунал увів у практику розгляд справ одним суддею [11]. Таким чином, ми бачимо, що найбільше скарг надійшло до Трибуналу щодо відбору службовців на публічну службу, призначення їх на посади, а також класифікації по рангах. Це говорить про слабкі місця в системі відбору та ротатії кадрів.

Висновок. Отже, з огляду на такі підвищені вимоги до осіб, які претендують на посаду публічної служби, очевидно є необхідність створення специфічної системи

захисту їхніх прав від можливих порушень із боку інших учасників правовідносин, що, власне, і створено на території країн Європейського Союзу, вивчення досвіду впро-

вадження якого потребує особливої уваги в ракурсі вибраного вектора розвитку України на здійснення європейської інтеграції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1413961918333&uri=CELEX:22014A0529%2801%29>
2. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами, ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи на 762-му засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/Рекомендація%20Rec%20\(2001\)%209.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/6b6c1e2e6ad3e2fcc225745c0034f4cc/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/Рекомендація%20Rec%20(2001)%209.pdf)
3. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2006. № 50. Ст. 496.
4. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: нормативно-правовые акты / под ред. А.А. Демина. М.: Книгодел, 2010. Т. 2. 428 с.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. К.: Конус Ю, 2007. 735 с.
6. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шматовой. М.: Спартак, 2003.
7. Решота В.В. Трибунал публічної служби Європейського Союзу. Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матер. міжн. наук.-практ. конф. (м. Львів, 3 квітня 2009 р.): у 2 ч. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. Ч. 2. С. 260–262.
8. Schermers H.G., Waelbroeck D.F. Judicial protection in the European Union. Naque: Kluwer Law Inetnational, 2001. 920 p.
9. Право Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Р.А. Петрова. 3-є вид., змін. і доп. К.: Істина, 2010. 376 с.
10. Annual reports from 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0328&language=EN>
11. Protocol on the Statute of the Court of Justice annexed to the treaty of Nice. Articles 220–245. URL: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>
12. Euratom: Council Decision of 2 November 2004 establishing European Union Civil Service Tribunal. 2004/752/EC. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:325:0001:0002:EN:PDF>