

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Гришук А.Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Інституту права

Львівського державного університету внутрішніх справ

ORCID 0000-0001-6289-6656

Гришук А. Б. Загальнотеоретичні аспекти відповідальності державних службовців.

У статті досліджується зміст поняття юридичної відповідальності державних службовців, як елементу правового статусу державного службовця, розкривається її нормативне закріплення, види (дисциплінарна, адміністративна тощо), підкреслюється важливість діяльності державних службовців, яка спрямована на підвищення рівня законності та правопорядку в суспільстві. Відповідальність державних службовців виділяється як окремий інститут, в якому міститься підстави притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, наприклад за неналежне виконання своїх повноважень державний службовець може бути притягнений, наприклад до дисциплінарної відповідальності тощо.

Вітчизняна законодавча база системно оновлюється, зокрема й в контексті державної служби, що є важливим для адаптації інституту державної служби до європейських стандартів. Важливою подією для нашої держави було підписання у 2014 році Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, оскільки даний документ здійснив великий вплив на вітчизняну систему державного управління, статус державного службовця в який входить й юридична відповідальність, власне яка є необхідною умовою забезпечення стабільності, престижності та неупередженості державної служби загалом. Попри це, все ж система нормативно-правового регулювання державної служби ще не повністю задовільняє потреби громадянського суспільства, зокрема в необхідності надання якісних державних послуг.

Проаналізовано проблемні аспекти притягнення державних службовців до юридичної відповідальності наприклад, недостатня публічність накладення дисциплінарних стягнень, що може призвести до «замовчування» процесу або уникнення їх від юридичної відповідальності тощо; висловлено пропозиції щодо визначення поняття юридична відповідальність державних службовців та її основних ознак.

Ключові слова: інститут державної служби, державне управління, державний службовець, державна служба, юридична відповідальність, правове регулювання.

Grishchuk A. B. General theoretical aspects of responsibility of civil servants.

The article examines the content of the concept of legal responsibility of civil servants as an element of the legal status of civil servants, reveals its normative consolidation, types (disciplinary, administrative, etc.), emphasizes the importance of civil servants aimed at improving law and order in society. Liability of civil servants is allocated as a separate institution, which contains the grounds for prosecuting civil servants, for example, for improper performance of their duties, a civil servant may be prosecuted, for example, disciplinary action and so on

The domestic legal framework is systematically updated, in particular in the context of the civil service, which is important for the adaptation of the civil service to European standards. An important event for our country was the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2014, as this document had a great impact on the domestic system of public administration, civil servant status,

which includes legal liability, which is a necessary condition for stability, prestige and impartiality of the civil service in general. Nevertheless, the system of legal regulation of the civil service does not yet fully meet the needs of civil society, in particular the need to provide quality public services.

The problematic aspects of bringing civil servants to justice are analyzed, for example, insufficient publicity of imposing disciplinary sanctions, which can lead to «silencing» the process or avoiding them from legal responsibility, etc. ; proposals were made to define the concept of legal liability of civil servants and its main features.

Key words: institute of civil service, public administration, civil servant, civil service, legal responsibility, legal regulation.

Постановка проблеми. Державна служба є одним із основних правових інститутів держави, є складовою державного управління та спрямований на задоволення потреб суспільства, захисту прав та свобод людини та громадянина, розвитку країни тощо. Проте, даний інститут не може існувати без нормативно-визначених правових заходів відповідальності державних службовців, адже саме за допомогою них й можливо забезпечити законність та правопорядок в системі державної служби України.

Кожен державний службовець має розуміти, що за кожен вчинений ним проступок під час виконання своїх посадових обов'язків, має настати в обов'язковому порядку юридична відповідальність, дисциплінарна, адміністративна чи будь-яка інша. Ось чому статус державного службовця пов'язаний з можливістю притягнення його до юридичної відповідальності за проступки, що ним допущено, з дотриманням обов'язкової та негайної процедури реагування зі сторони компетентних осіб. Важливим є те, що державні службовці можуть бути притягнені до юридичної відповідальності за вчинення небезпечних проступків таких, як зловживання владою або службовим становищем, невиконання або неналежне виконання покладених на державного службовця згідно закону обов'язків тощо.

Стан опрацювання цієї проблематики, що стосується статусу державних службовців в Україні, міститься у наукових праць таких науковців як: В.Б. Авер'янов, В.В. Баштанник, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.П. Власенко, А.М. Завальний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломосць, В.В. Лемак, М.І. Інших, О.В. Петришин, В.О. Приходько, В.В. Скоріков та багато інших.

Метою статті є необхідність проведення комплексного теоретико-правового аналізу питання класифікації щодо притягнення до юридичної відповідальності державних службовців відповідно до норм чинного законодавства України, а також визначити проблемні аспекти притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Одним із елементів правового статусу державного службовця є юридична відповідальність, яка може настати за невиконання чи не якісне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, власне сама відповідальність є важливим положенням Закону України «Про державну службу». Слід підкреслити той факт, що однією з важливих функцій державної служби є управлінська функція, саме від якої й залежить правовий статус та якість реалізації інституту державної служби, та відповідальність, оскільки процедура її реалізації прописана у різних за юридичною силою нормативно-правових актах, зокрема передбачена й Законом України «Про державну службу».

Слід зазначити, що на сьогоднішній день неприємним є той факт, що державні службовці часто порушують присягу, вчиняють корупційні правопорушення та кримінальні злочини, чим знеславляють свій статус. Аргументи, які «пояснюють» такі дії державних службовців є: низька заробітна плата, «незнання» законодавства та багато інших, але кількість та підстава їх вчинення зумовлюють такі фактори як: неналежне нормативне регулювання юридичної відповідальності у вітчизняному законодавстві, належного, якісного та ефективного механізму притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

У науковій літературі юридичну відповідальність розглядається як: - обов'язок відповідати за свої протиправні дії (негативна відповідальність); - добровільне виконання обов'язків, самодисципліну, високу правову свідомість (позитивна відповідальність). Під час здійснення нормотворчої діяльності в основі має лежати відповідальність за впровадження (реалізацію) тих вимог, які передбачені для реалізації державної політики у відповідній сфері визначеної певним міністерством України та урядом [1, с. 3].

Відповідно до ст. 55 Конституції України: «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і

службових осіб». Також відповідно до ст. 61 Конституції України: «юридична відповідальність особи має індивідуальний характер» [2].

Юридична відповідальність державних службовців, не є простою щодо процедури її реалізації, оскільки настає у випадку: недотримання обов'язків державним службовцем, які на нього покладені відповідно до норм чинного законодавства про державну службу; обов'язкового застосування до державного службовця засобів дисциплінарного стягнення за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків (активні чи пасивні дії) відповідно до посадової інструкції; порушення присяги та норм етичної поведінки тощо.

Любимов О.К. вважає, що «..відповідальність державних службовців має як загальні так і спеціальні ознаки юридичної відповідальності в цілому, а також їй притаманні певні особливості, які і відрізняють її від відповідальності звичайних громадян. Загальні ознаки юридичної відповідальності - це такі ознаки, які притаманні всім без виключення видам юридичної відповідальності та стосуються як звичайних громадян, так і посадових та службових осіб органів влади» [3, с.22].

Юридична відповідальність державного службовця – це юридичний обов'язок державного службовця дотримуватися і виконувати в процесі своєї службової діяльності покладені на нього посадові обов'язки, або зазнати несприятливі наслідки особистого, матеріального або організаційного характеру, внаслідок невиконання або неналежного виконання ним покладених на нього посадових обов'язків, які знайшли вираз в формі правопорушення [4, с.103].

Відповідальність державного службовця - його здатність усвідомлювати і виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [5, с. 312].

Попри зазначені позиції науковців, все слід підкреслити той факт, процедура притягнення до юридичної відповідальності громадян та державних службовців відрізняється, оскільки характеризується окремою процедурою її проведення, що передбачена у чинному законодавстві про державну службу та за певні проступки (дію чи бездіяльність) яку здійснюють уповноважені посадові особи, застосуванням до державного службовця заходів примусу, що є обов'язковими до виконання та виражаються у негативних наслідках для порушника, які передбачені санкцією норми, що буде застосована до нього.

З вище наведеного Б.М. Лазарєв виділяє ознаки юридичної відповідальності, що є притаманними для посадових осіб, як спеціальних суб'єктів юридичної відповідальності: 1) правові норми про відповідальність посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності; 2) для них встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно проявляються за межами посади; 3) існують спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця); 4) притягнення службовця до відповідальності за правопорушення не виключає того, що ці ж його дії можуть бути кваліфіковані і як інший вид правопорушення (наприклад, адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення правил техніки безпеки може наступати після застосування заходів дисциплінарної відповідальності за це правопорушення) [6, с. 34-36].

Слід підкреслити той факт, що юридична відповідальність по-перше, є складовою правового статусу державного службовця, по-друге, може впливати на порядок проходження державної служби (можливості отримання заохочень, наприклад, премій тощо), по-третє, може бути підставою припинення державної служби.

Вітчизняне законодавство про державну службу визначає види юридичної відповідальності державних службовців, а саме: дисциплінарну, адміністративну, цивільну та кримінальну, слід підкреслити той факт, що зазначені види юридичної відповідальності передбачені в Основному законі держави. Слід підкреслити той факт, що за вчинення одного й того самого правопорушення особа не може бути притягнута двічі до юридичної відповідальності, про, що також закріплює Основний закон держави.

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про державну службу» За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом [7].

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинен-

ня ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Перелік дисциплінарних проступків наводиться у ст. 66 зазначеного Закону та визначаються загальні умови виконання дисциплінарних стягнень за вчинення цих проступків.: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень тощо [7].

Цивільний кодекс України визначає цивільно-правову відповідальність фізичної особи - підприємця, яка реалізується тим, що фізична особа - підприємець відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення. Важливим є те, що Цивільний кодекс України використовує такі поняття відповідальності, як «цивільна відповідальність особи», «цивільна відповідальність неповнолітньої особи» зміст яких не пояснюється [8].

Чинне законодавство про працю також передбачає й такий вид юридичної відповідальності як матеріальна відповідальність, тому відповідно до положень Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 № 160-IX матеріальна відповідальність визначається, як - вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку військовослужбовців та деяких інших осіб покрити повністю або частково пряму дійсну шкоду, що було завдано з їх вини шляхом знищення, пошкодження, створення нестачі, розкрадання або незаконного використання військового та іншого майна під час виконання обов'язків військової служби або службових обов'язків, а також додаткове стягнення в дохід держави як санкція за протиправні дії у разі застосування підвищеної матеріальної відповідальності [9].

Як зазначає В. Скоріков: «Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинення ними адміністративного правопорушення (делікту). Метою адміністративної відповідальності є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття в суспільстві, а також запобігання нових адміністративних деліктів як самим порушником, так і іншими особами. При цьому службові особи несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил, забезпечення виконання яких є їх службовим обов'язком» [10, с. 147]. Адміністративна відповідальність і система адміністративних правопорушень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУАП) та іншими актами чинного законодавства. КУАП встановлює, що адміністративна відповідальність застосовується виключно на підставі та в порядку, передбачених чинним законодавством. Слід зазначити про те, що розділ 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Це відповідальність за: Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; Порушення вимог фінансового контролю; Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо [11].

Кримінальну відповідальність державних службовців закріплює Розділ XVII Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» у якому передбачається покарання за зловживання владою або службовим становищем; Службове підроблення; Декларування недостовірної інформації тощо [12].

Злочини у сфері службової діяльності – це суспільно небезпечні діяння, вчинені навмисно або через необережність службовою особою, тобто особою, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади або обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням, всупереч інтересам служби, які грубо порушують нормальну діяльність органів влади, а також органів управління підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності й

господарювання, якщо ним заподіяна істотна шкода охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, або спричинено інші тяжкі наслідки [13, с. 12-13].

Зубрицький Н.І. вважає, що злочинам у сфері службової діяльності характерні такі ознаки як: «1) суб'єктами вчинення таких злочинів є службові особи; 2) об'єктом є порушення порядку реалізації службовими особами своїх повноважень; 3) шкода завдається громадянам України або ж державі загалом. Оскільки головною особливістю досліджуваного інституту є саме суб'єкт притягнення до кримінальної відповідальності, це питання потребує детального аналізу та встановлення особливостей статусу державного службовця як суб'єкта вчинення злочину» [14, с. 285].

Висновки. З вище зазначеного слід зробити про те, що юридична відповідальність є одним і важливих елементів правового статусу державного службовця. Інститут юридичної відповідальності доволі багатоманітним, оскільки державні службовці не залежно від посади та статусу можуть бути притягнені до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної та кримінальної відповідальності. Застосування до державного службовця одного з видів відповідальності – це вже одна з підстав говорити про те, що він не виконує або не належним чином виконує свої службові обов'язки і як наслідок, застосування одного з видів відповідальності.

В загальному вигляді юридична відповідальність державних службовців – це міра державного примусу, яка врегульована та закріплена у дисциплінарно-правових нормах чинного законодавства наприклад, обов'язків, які потрібно виконувати державному службовцю, а у разі їх невиконання чи неналежного виконання можуть настати негативні наслідки у формі наприклад, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності, яка може настати з факту вчинення правопорушення чи злочину державним службовцем.

Список використаних джерел:

1. Охріменко Н.М. Питання правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України в процесі здійснення нормотворчості. Н.М. Охріменко. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_41
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Любимов О.К. Юридична відповідальність як елемент правового статусу державного службовця. *Соціальне право № 1/2019*. С.20-26.
4. Долгіх Н. Юридична відповідальність державних службовців в Україні та державах-членах Європейського Союзу. *Актуальні проблеми державного управління. № 1(81).2020*. С. 102-106.
5. Державна служба : навч. посіб. за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ : Сік груп Україна, 2012. 526 с.
6. Лазарев Б. М. Специфика ответственности должностных лиц. Б. М. Лазарев: Государственная служба : сб. научн. труд. М., 1986. С. 32–38.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
8. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/ed20210527>
9. Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі: Закон України від 03.10.2019 № 160-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-20#Text>
10. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. С. 145-151. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_1_23
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 №8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
13. Бантишев О. Ф. Відповідальність за злочини у сфері службової діяльності : питання кваліфікації злочинів, передбачених розділом XVII Кримінального кодексу України: навч. посібник. О. Ф. Бантишев, В. І. Рибачук. К.: Ін Юре, 2003. 116 с.
14. Зубрицький Н.І. Кримінальна відповідальність державних службовців. Науковий Вісник публічного та приватного права, Випуск 2, ч 4. 2016. С. 284-288.