

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.14>

В. Ю. Чернишова

доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПЕРСОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Дослідження присвячено особливостям юридичної відповідальності публічних службовців, а саме – персоніфікованому підходу до визначення суб'єктного складу правопорушень у сфері функціонування публічної служби. Проаналізовано, яку роль відіграє юридична відповідальність в правовій системі загалом та Україні зокрема. Досліджено філософсько-правовий, поведінковий та нормативно-правовий контексти юридичної відповідальності публічних службовців. З'ясовано, що юридична відповідальність є елементом механізму захисту прав людини і громадянин та одним із інструментів гарантування дотримання правопорядку у державі та суспільстві, наведено аргументи на підтвердження даної гіпотези.

Охарактеризовано відповідальність публічних службовців як окремий інститут в системі правових відносин, з'ясовано особливості відповідальності публічних службовців у тісному зв'язку з нормами адміністративного права. Опосередковано проаналізовано нормативно-правове забезпечення запропонованої тематики у розрізі цивільно-правових, кримінально-правових та норм, що регулюють дисциплінарну відповідальність спеціальних суб'єктів – публічних службовців.

Встановлено, що формулювання положень чинного законодавства не дозволяють чітко визначити суб'єкт відповідальності, якщо до складу такого суб'єкта входить представник публічної служби. Однією з причин такого недосконалого регулювання є відсутність єдності у підході до визначення поняття «публічна служба», яке на сьогодні передбачається законодавцем як перелік видів діяльності, а не як ознаки, яким повинна відповідати така діяльність.

Окрему увагу приділено висвітленню існуючих недоліків чинного законодавства стосовно механізму реалізації притягнення винної особи до відповідальності, піддано критиці поточне регулювання, передбачене Законом України «Про державну службу», з'ясовано, що передбаченого даним законом механізму недостатньо для повноцінної реалізації інституту персональної відповідальності публічних службовців. Зроблено висновок про недостатній рівень практичної реалізації передбаченого механізму персональної відповідальності.

Ключові слова: відповідальність, публічна служба, публічний службовець, персональна відповідальність, права людини.

Актуальність обраної тематики. Соціально-економічний, демократичний та європорієнтований розвиток України є неможливим без реалізації основоположних ідей та стандартів, які закріплені на рівні не лише Основного Закону, а й на рівні світових стандартів. На шляху до входження України до Європейського Співтовариства важливим є з'ясування, яким чином зберегти баланс публічних та

приватних інтересів у суспільстві. Одним із ключових аспектів, що дозволяють знайти відповідь на поставлене питання, є з'ясування природи відповідальності окремої специфічної категорії осіб – державних службовців.

Рекомендація № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду» передбачає можли-

вість застосування заходів юридичної відповідальності до органу публічної влади, у тому числі як будь-якого публічно-правового суб'єкта будь-якого виду чи рівня... та будь-якої приватної особи при здійсненні нею прерогатив офіційної влади» [1]. Вітчизняне ж законодавство містить ряд положень, які не в повній мірі дають підстави визначити, хто саме і, головне, за що відповідатиме при порушенні публічними службовцями правових приписів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання юридичної відповідальності приділяло значна кількість вчених-правників таких, як К.В. Басін, М.В. Вітрук, А.Б. Венгеров, О.О. Дудоров, Ж.І. Овсепян, Н.М. Оніщенко, Д.А. Ліпінський, М.Д. Шиндяпина, О.Ф. Черданцев, О.М. Костенко, О.П. Чирков, Л.В. Багрій-Шахматов, О.М. Балинська, Ю.В. Баулін, В.В. Станіне, Р.В. Вереша, І.А. Сердюк, М.Й. Коржанський, Л.І. Каленіченко, І.В. Касницький, В.О. Меркулова, В.О. Навроцький, М.І. Панов, Б.Г. Розовський, І.Я. Соловій, В.В. Середюк, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, Є.Ю. Подорожній та багато інших. Питання відповідальності публічних службовців висвітлено у працях вчених В. Авер'янова, Н. Батанова, В. Баштанник, Н. Берези, М. Бойко, Ю. Битяка, І. Голосніченко, С. Дубенко, І. Мегедіна, В. Скорикова, С. Сergyгіна та інших.

Проте, незважаючи на зазначене, недостатньо розкритим є питання саме персональної відповідальності публічних службовців.

Мета статті полягає у з'ясуванні основних проблем реалізації інституту персональної відповідальності публічних службовців в контексті дотримання прав особи.

Наукова новизна публікації полягає у дослідженні ключових аспектів персоналізації відповідальності публічних службовців та акцентуванні уваги на тих змінах, що повинні бути застосовані та усвідомлені учасниками даної сфери суспільних відносин. Окрему увагу приділено також визначенні теоретичного спрямування вдосконалення поточного стану нормативно-правового регулювання обраної тематики.

Методи дослідження. Під час написання дослідження використано наступні методи: синтезу, аналізу, індуктивний метод, узагальнення, діалектичний метод. Використання перелічених методів робить можливим розкриття досліджуваних питань та комплексно підійти до виокремлення перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу. Невиконання покладених на публічних службовців обов'язків тягне за собою притягнення винних осіб до відповідальності. Питання відповідальності публічної служби викликає особливий інтерес у суспільства, що пояснюється особливим характером та специфікою даного соціально-правового інституту.

Конституцією України положенням статті 3 закріплено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. У зв'язку з цим можна вдатися до філософських роздумів про природу відповідальності та її розуміння і значення в державотворчому контексті. Відповідальність це завжди конкретні втрати негативного характеру для сторони, яка порушила установлене правило. В розумінні державного ладу відповідальністю є негативний наслідок, якого зазнає винний суб'єкт певних суспільних відносин. В даному випадку необхідним ще є з'ясування, хто забезпечує реалізацію застосування відповідальності, як визначити суб'єкта до якого негативні наслідки будуть застосовані та як визначити їх об'єм/розмір. Хибним буде стверджувати, що інститут відповідальності не контролюється самою ж державою: відповідальність, як міра, повинна бути чітко санкціонованою (дозволеною) державою, а отже, закріпленою у конкретних нормативно-правових актах. Таким чином, існування та реалізація відповідальності в демократичній, правовій, соціальній державі, якою є Україна, здійснюється шляхом передбачення в положеннях норм статей нормативно-правових документів тих негативних заходів до винних суб'єктів, про які ведеться мова.

Безперечно, підінститут реалізації відповідальності повинен бути дієвим та реальним до впровадження в суспільно-правовий простір. Це означає, що

санкціонованості державою недостатньо для ствердження, що інститут відповідальності функціонує та відповідає реальній необхідності у врегулюванні суспільних відносин. Окрім цього, міри відповідальності повинні бути адекватною протиправною діям, а додатково – бути спрямованими на відновлення порушеного суспільного порядку.

З огляду на основні засади функціонування держави, визначені Конституцією України, можна стверджувати, що відповідальність є невід'ємним елементом соціально-правового механізму забезпечення прав людини. Підтримуємо позицію, відповідно до якої механізм охорони прав людини включає заходи з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки особи. та заходи, що призводять до відновлення порушених прав неправомірними діями і відповідальності особи, яка вчинила ці правопорушення.

Відповідальність як елемент зазначеного механізму можна охарактеризувати як співвідношення можливої та допустимої поведінки. І цьому контексті відповідальність є наслідком реалізацією суб'єктом права вибору, а отже – свободи. Такий підхід до досліджуваного явища дозволяє прийти до висновків, що відповідальність з'являється і застосовується у тому випадку, коли вибір суб'єкта не відповідає обсягам допустимої поведінки, а значить, коли є перевищення штучно встановлених меж свободи. З огляду на це, можна вести мову про такі складові відповідальності, як мораль та правосвідомість. Вдалим для розкриття запропонованої у роботі проблематики, вважаємо, є психологічний підхід до розуміння відповідальності, як однієї із генералізуючих якостей, як результат інтеграції всіх психічних функцій особистості та суб'єктивного сприйняття нею навколишньої дійсності, емоційного ставлення до обов'язку (М. Савчин, І. Бех, М. Боришевський та ін.).

Вартим уваги є той факт, що серед видів відповідальності, які існують у сучасному світі, виділяють: суспільну, політичну, конституційну, кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну, моральну, матеріальну. Положенням пункту 22 статті 92 Основного Закону

країни визначено, що виключно законами України встановлюються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [2].

Таким чином, на рівні основного закону держави передбачено 3 види відповідальності, крім адміністративної: кримінальна, цивільна та дисциплінарна.

Відповідальність як елемент відносин, в яких приймають участь публічні службовці, має свої особливості. Це акт обумовлений специфічним статусом публічної служби, особливим порядком її здійснення та особливим характером відносин.

Публічна служба визначається законодавцем як 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 (положення ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України) [5].

Дане поняття є досить широким і охоплює різні за своєю правовою природою діяльності, але не розкриває досконало зміст та основні риси публічної служби, що вважаємо, є недоліком такого законодавчого формулювання.

Н. Янюк зазначає, що «у світі немає жодної універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту публічної служби. Проте врахування досвіду зарубіжних країн, передовсім членів Європейського Союзу, дасть змогу визначити основні засади публічної служби в Україні і сприятиме створенню відповідної законодавчої бази» [6, с. 162].

Як зазначає І. Бех, відповідальність передбачає визнання людиною єдиної активної причетності до соціального і природного світу, і це визнання є не стільки результатом оцінки особистості іншими людьми, скільки її власним переконанням, моральним принципом, підсумком самоусвідомлення. Тому людина є не пасивним споглядачем будь-яких соціальних подій. Останні завжди розглядаються нею як учасником [7]. Погоджуємося з об'ґрун-

тованістю даного твердження у виборі підходу до розуміння персоніфікації відповідальності. Запропонована науковцем позиція частково пояснює підхід персонального виду відповідальності суб'єктів публічної служби.

Разом з тим, у наукових колах є прихильники широкого підходу розуміння публічної служби (О. Петришин), при якому публічна служба розуміється як державна, муніципальна служба та служба в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і приватних підприємствах) [8] та, відповідно, вузького, за яким публічна служба розуміється як служба в органах місцевого самоврядування, державна служба за виключенням законодавчої та судової діяльності. За такого підходу політична діяльність також не включається до змісту публічної служби, обмежуючись лише працівниками апаратів відповідних органів [9, с. 272] [10, с. 28].

У складі діяльності публічної служби можна виділити такі рівні: загальний, коли мається на увазі діяльність всього інституту публічної служби без розділення на рівні, інституції та сфери діяльності; публічна служба на рівні конкретного органу; публічна служба як діяльність конкретного публічного службовця.

Виходячи з цього, питання відповідальності та визначення суб'єктного складу кожного правопорушення залежатиме, на якому із вищезазначених рівнів таке правопорушення було скоєно. КАС України не визначає, що за конкретне порушення права відповідатиме конкретний службовець, натомість передбачено положенням ст. 4, що публічно-правовим спором визнається спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна

сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [5].

Положенням ст. 64 Закону України «Про державну службу» визначено, що дисциплінарна відповідальність державного службовця настає 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 [11]. Таке формулювання законодавця дає підстави вважати, що дисциплінарна відповідальність держслужбовців має виключно персоніфікований характер, чого не скажеш про відповідальність адміністративну.

Тим же Законом України «Про державну службу» передбачено основи матеріальної відповідальності державних службовців за нанесення фізичним та юридичним особам матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень. Зазначено, що така шкода відшкодовується за рахунок держави, яка в свою чергу в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом до винного державного службовця.

Наявність механізму матеріальної відповідальності державних службовців є позитивним для правової держави та умов існування громадянського суспільства, проте, варто підкреслити, що передбачена законодавча реалізація такого відшкодування має ряд суттєвих недоліків, до яких варто віднести наступні:

- позиція, відповідно до якої, ініціатива пропозиції з відшкодування завданої шкоди надходить від керівника структурного підрозділу, органу, а не від винної особи. На нашу думку, формулювання «пропозиція» відшкодування шкоди нівелює весь інститут відповідальності публічно-правових суб'єктів, оскільки недопустимим є диспозитивне регулювання відносин, внаслідок реалізації яких

завдається шкода правам, свободам та інтересам приватних осіб та державному ладу в цілому;

– штучні інструменти затягування процесу відшкодування (пропозиція з добровільного відшкодування повинна бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди). Не зважаючи на такі часові рамки, законодавець не дає відповіді на питання, який порядок відшкодування після трьох років з дня заподіяння шкоди, що є абсолютною прогалиною в законодавстві;

– незрозумілим залишається, яку роль відіграє відповідь, яку зобов'язаний надати службовець протягом двох тижнів після звернення з такою пропозицією до нього керівника з вимогою надати роз'яснення власних дій (бездіяльності) та яким чином така відповідь впливає на подальшу реалізацію порядку відшкодування шкоди [4, С. 142–144].

Перелічені прогалини та недоопрацювання необхідно виправити, оскільки наявність механізму без зазначення чіткого переліку дій, що необхідно вчинити, ставить під сумнів доречність його наявності у законодавчому забезпеченні питання відповідальності публічних службовців.

Положеннями частини 2 статті 61 Конституції України передбачено, що відповідальність носить індивідуальний характер, тобто можна зробити висновок, що загальною засадою відповідальності є її персоніфікований зміст і характер [2].

Що стосується адміністративно-правового регулювання відповідальності публічних службовців, то варто підкреслити, що суб'єкти влади зобов'язані діяти і функціонувати лише в межах, визначених законом (ст. 19 Основного Закону). Це дає підстави зробити висновки, що будь-яке відступлення від положень закону вважається порушенням. Можна дійти до висновку, що хоч суб'єктом вчинення правопорушення може бути державний орган, негативних наслідків повинна зазнавати конкретна посадова особа, волевиявлення якої стало причиною порушення права.

Положення цивільного законодавства, зокрема статті 1173 Цивільного кодексу України, передбачають, що шкода відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування. Сама держава як колективне утворення відшкодовуватиме з державного бюджету, володільцем якого є народ, який не винен у винесенні неправомірного рішення державним органом [12]. У даному випадку є схожою прогалина, яка міститься у положенні ст. 81 Закону України «Про публічну службу», яка не передбачає досконалого механізму регресу до винної конкретної особи, тим самим порушуючи припис Конституції про індивідуалізований характер відповідальності.

Таким чином, персональна відповідальність публічних службовців є питанням недостатньо дослідженим та нерегульованим національним законодавством. Чинні положення нормативно-правових актів часто невдало та недосконало передбачають підстави для персоніфікації відповідальності саме публічних службовців, що пов'язано із відсутністю єдиного підходу до визначення публічної служби, розмежування повноважень всередині самого інституту публічної служби, а також нехтуванням передбачення механізму реалізації закріплених правових норм. Вважаємо, що будь-яка відповідальність, винною стороною у якій виступатиме особливий суб'єкт – публічний службовець, повинна бути однозначно персоніфікованою. Особа, чиї законні права та інтереси порушені, повинна мати можливість на їх відновлення та компенсацію, понесених втрат, а отже такій особі має бути гарантоване державою право на звернення із ініціативою про відшкодування до конкретного публічного службовця.

Список використаної літератури:

1. Recommendation of The Committee of Ministers to member States relating public liability No. R (84) 15. URL: [http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R\(84\)15.pdf](http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R(84)15.pdf).
2. Конституція України (із змінами і доповненнями) від 28 червня 1996 року. URL:

- <https://ips.ligazakon.net/document/view/Z960254K?bl=>
3. Дуравкіна Н. І. Відповідальність як складова механізму забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Юридична наука і практика № 2 (2011). С. 15-21. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/23598/1/Duravkina.pdf>
 4. Чернишова В. Ю. Інститут адміністративно-правової відповідальності суб'єктів владних повноважень. Дис. на здобуття ступеню доктора філософії в галузі права. Київ, 2021. 208 с.
 5. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 6 липня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
 6. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівського університету. Серія: Юридична. 2010. Вип. 51. С. 162–167.
 7. Бех І. Д. Від волі до особистості. Київ, 1995. 220 с.
 8. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
 9. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. Публічне право. 2012. № 3 (7). С. 269–274.
 10. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
 11. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
 12. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16 січня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

Chernyshova V. Personal liability of public servants: problems of realization

The paper is devoted to the peculiarities of the legal responsibility of public officials, namely, a personalized approach to determining the subject composition of offenses in the field of public service functioning. It is analyzed what role legal responsibility plays in the legal system in general and in Ukraine in particular. Philosophical-legal, behavioral and normative-legal contexts of legal responsibility of public servants are studied. It has been found that legal responsibility is an element of the mechanism of protection of human and citizen rights and one of the tools for guaranteeing the observance of law and order in the state and society, arguments are given to confirm this hypothesis.

The responsibility of public servants is characterized as a separate institution in the system of legal relations, the peculiarities of the responsibility of public servants in close connection with the norms of administrative law are clarified. Indirectly analyzed regulatory legal support of the proposed topic in terms of civil law, criminal law and norms regulating the disciplinary responsibility of special subjects - public servants.

It was established that the wording of the provisions of the current legislation does not allow to clearly define the subject of responsibility, if such a subject includes a representative of the public service. One of the reasons for such imperfect regulation is the lack of unity in the approach to the definition of the concept of «public service», which is currently envisaged by the legislator as a list of types of activities, and not as characteristics that such activities must meet.

Particular attention is paid to highlighting the existing shortcomings of the current legislation regarding the implementation mechanism of bringing the guilty person to justice, the current regulation provided for by the Law of Ukraine «On Public Service» is criticized, it is clarified that the mechanism provided for by this law is not sufficient for the full implementation of the institution of personal responsibility of public servants. A conclusion was made about the insufficient level of practical implementation of the provided mechanism of personal responsibility.

Key words: *responsibility, liability, public service, public servant, personal liability, human rights.*