

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2024-5.10>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Чернишова Валерія Юріївна,

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

Дану роботу присвячено нормативним передумовам притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності за законодавством України. Визначено основні підходи до розуміння юридичної відповідальності, зосереджено увагу на її концептуальних основах. Розкрито сутність публічної служби відповідно до чинного законодавства, проаналізовано зміст наданого поняття. З'ясовано, що наявність дефініції «публічна служба» в контексті юридичної відповідальності не забезпечено відповідним необхідним інструментарієм. Підтверджено, що юридична відповідальність публічних службовців є елементом їх правового статусу та стримуючим фактором владного свавілля.

Окремо визначено особливості цивільно-правової відповідальності публічних службовців, з'ясовано її матеріальний характер, увагу зосереджено на очевидному недоліку, який полягає у подальшому недостатньому нормативно-правовому регулюванні з відсилкою до Закону України «Про державну службу», який також потребує додаткового опрацювання.

Увагу присвячено дисциплінарній відповідальності публічних службовців, зроблено висновки про спільне застосування трудового та адміністративного законодавства з урахуванням особливостей проходження публічної служби, а дисциплінарна відповідальність публічних службовців може розглядатися через призму категорії службової дисципліни.

Охарактеризовано особливості застосування адміністративної відповідальності до публічних службовців, з'ясовано, що вагомим внеском в реформування даного інституту була антикорупційна реформа та прийняття Закону України «Про запобігання корупції».

Визначено, що публічні службовці можуть бути суб'єктом вчинення широкого переліку кримінальних правопорушень, а також, що їх кримінальна відповідальність не обмежується Розділом XVII Кримінального кодексу України.

Зроблено висновок про позитивні зміни в досліджуваній сфері відносин, що обумовлено реформуванням антикорупційного законодавства та формуванням нової свідомості та ідеології публічної служби з поступовим втіленням європейських стандартів функціонування публічної служби, які відображають її публічно-сервісний характер.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, юридична відповідальність, кримінальна відповідальність, цивільна відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

Chernyshova Valeriia. Normative and legal regulation of legal responsibility of public servants in Ukraine

This work is devoted to the normative prerequisites for prosecution public officials under the legislation of Ukraine. The main approaches to the understanding of legal responsibility are defined, attention is focused on its conceptual foundations. The essence of public service is revealed in accordance with the current legislation, the content of the given concept is analyzed. It was found that the existence of the definition of "public service" in the context of legal responsibility is not provided with the appropriate necessary legal instruments. It has been confirmed that the legal responsibility of public officials is an element of their legal status and a restraining factor against the arbitrariness of power.

The specifics of the civil liability of public servants are separately defined, its material nature is clarified, attention is focused on the obvious shortcoming, which consists in the further insuffi-

cient legal regulation with reference to the Law of Ukraine "On Public Service", which also needs additional improvement.

Particular attention is paid to the disciplinary responsibility of public servants, a conclusion is made about the joint application of labor and administrative legislation considering the peculiarities of public service, and the disciplinary responsibility of public servants can be considered through the prism of the category of official discipline.

The specifics of the application of administrative responsibility to public officials were characterized, and it was found that anti-corruption reform and the adoption of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" made a significant contribution to the reform of this institution of law.

It was determined that public officials may be subject to a wide range of criminal offenses, and that their criminal liability is not limited to Chapter XVII of the Criminal Code of Ukraine.

A conclusion was made about positive changes in the researched sphere of relations, which is due to the reform of anti-corruption legislation and the formation of a new consciousness and ideology of public service with the gradual implementation of European standards for the functioning of public service, which reflect its public service nature.

Key words: *public service, public servant, legal liability, criminal liability, civil liability, administrative liability, disciplinary liability.*

Постановка проблеми. Юридична відповідальність в сучасному демократичному світі вже не є засобом залякування, а набуває нової ролі суспільного регулятора та демонструє адекватну реакцію держави на порушення закону. Юридична відповідальність публічних службовців є надважливим інструментом запобігання свавілля влади та стримуючим фактором корупції в сучасному диференційованому суспільстві, яке в умовах дії правового режиму воєнного стану не завжди готове до нових викликів та зміни умов. Передбачення на рівні закону, тобто безпосередня формалізація інституту відповідальності публічних службовців, є завданням держави для забезпечення її сталого та демократичного розвитку, проте недоліки такої формалізації можуть становити високу моральну та соціальну ціну у майбутньому.

З огляду на зазначене актуальним в межах науки адміністративного права питання дослідження особливостей та специфіки видів відповідальності, до якої може бути притягнуто публічного службовця у процесі здійснення ним наданих йому ж державою та громадянами повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика юридичної відповідальності публічних службовців залишається гостро актуальною, незважаючи на наявні наукові результати. Свого часу даній тематиці приділяли увагу такі вчені, як

В. Б. Авер'янов, О. А. Банчук, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, В. П. Битяк, М. Й. Вільгушинський, В. А. Головка, О. О. Губанов, І. П. Голосніченко, А. І. Денисов, О. А. Заярний, В. В. Зуй, І. О. Ієрусалімова, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. І. Олефір, Ю. Л. Панейко, С. В. Петков, Н. О. Рунова, В. М. Селіванов, Ю. П. Сурмін, Г. С. Тимчик, В. М. Торяник та інші.

Не зважаючи на значний масив наукових праць, тематика яких дотична до запропонованої, а також зважаючи на наявність змін в частині передбачення положень антикорупційної політики держави та з огляду на європорієнтовані наміри України в процесі вступу до ЄС, дослідження запропонованої тематики залишається науково та юридично значимим.

Метою статті є дослідження наукових та нормативно-правових підходів в частині регулювання питання юридичної відповідальності публічних службовців.

Наукова новизна публікації обумовлена недосконалістю поточного нормативно-правового регулювання відповідальності публічних службовців, особливо в частині цивільно-правової відповідальності та відсутності єдиного підходу до визначення публічної служби.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети у роботі автором було використано комплекс методів наукового пізнання, серед яких слід зацентувати

увагу на загальнонаукових методах, таких як порівняння, аналізу, системний метод, системно-структурний метод, та спеціально-юридичних методів. Зокрема, було застосовано формально-догматичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий прийоми.

Виклад основного матеріалу. Високий рівень суспільних вимог до функціонування інституту публічної служби формує таку модель суспільних відносин, у якій інститут відповідальності публічних службовців займає чи не найважливіше місце. Пояснюється це тим, що покладені на публічних службовців обов'язки стають предметом суспільного інтересу та передумовою і критерієм повноцінного виконання ними повноважень, а отже, гарантією ефективності та законності публічної служби.

Інститут відповідальності публічних службовців є комплексним та міжгалузевим, що пояснюється, власне, особливостями самого феномену публічної служби.

Положення пункту 17 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, надає наступне визначення публічній службі – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1]. За своєю суттю дану дефініцію не можна назвати досконалою та такою, що містить ознаки даної державно-правової категорії, натомість законодавець перелічив ті види службової діяльності, в тому числі і політичну, які відніс до публічної служби.

Подальшого нормативно-правового закріплення підстав, видів та особливостей юридичної відповідальності публічних службовців не відбулося.

З точки зору теоретичного підходу варто зазначити, що юридична відповідальність публічних службовців є елементом їх правового статусу [2, с. 169]. Проводячи ана-

логію із відповідальністю державних службовців, як вужчої категорії за категорію публічних службовців, можна визначити такі підходи до розуміння сутності юридичної відповідальності останніх:

– юридична відповідальність публічних службовців як юридичний обов'язок особи дотримуватися законодавства, у випадку порушення якого зазнають заходів державного примусу чи покарання [3, с. 44];

– юридична відповідальність публічних службовців як міра державного примусу, яка висвітлюється в негативних наслідках для правопорушника, які наступають у вигляді позбавлень особистісного чи майнового характеру [4, с. 286].

– юридична відповідальність публічних службовців як юридичний обов'язок дотримання і виконання в процесі своєї службової діяльності публічним службовцем покладених на нього посадових обов'язків, у випадку невиконання або неналежного виконання яких, дії службовця визначаються як правопорушення та несуть несприятливі наслідки особистого, матеріального або організаційного характеру.

Якщо перші два підходи відображають розуміння поняття юридичної відповідальності узагальнено, то останнє містить більше ідентифікуючих ознак відповідальності саме публічних службовців.

Відсутність чіткого нормативно-правового визначення підстав відповідальності публічних службовців дає підстави вважати, що правильним буде звернення до спеціального законодавства, яке містить окремі положення щодо притягнення досліджуваних суб'єктів до юридичної відповідальності. Так, положенням пункту 22 статті 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [5]. Саме зазначене положення пункту 22 власне і містить ті види юридичної відповідальності, які можуть бути застосовані за порушення вітчизняного законодавства.

Так, цивільно-правова відповідальність публічних службовців передбачена основним актом цивільного законодавства – Цивільним кодексом України. Визначальною ознакою цивільно-правової відповідальності публічних службовців є те, що вона має майновий характер та стягується на користь потерпілого суб'єкта, оскільки спрямована на відновлення порушеного майнового стану потерпілого, а отже має компенсаційну природу. В даному випадку важливим буде повторне звернення до аналізу положень Основного Закону, статтею 56 якого передбачено, що «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень» [5]. Аналогічний підхід викладено у положенні статті 80 Закону України «Про державну службу», де зазначено, що «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави» [6].

Отже, Цивільним кодексом України передбачено обов'язок відшкодування шкоди державою, завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування (ст. 1173), завданої посадовою або службовою особою органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (ст. 1174), завданої органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування у сфері нормотворчої діяльності (ст. 1175), завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ст. 1176) [7].

Вагомим недоліком, виходячи з аналізу зазначених положень, є відсутність чіткого механізму відшкодування шкоди і недостатність нормативної визначеності, оскільки формулювання, зазначене у вищевказаних положеннях статей Цивільного кодексу лише передбачає, що шкода відшкодовується у випадках «передбачених законом». Проте, навіть положення Закону України «Про державну службу» не містять адекватних та реальних для застосування положень для реалізації матеріальної відповідальності публічних службовців.

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців займає вагомим місце в системі юридичної відповідальності. Її підстави та порядок застосування передбачені низкою нормативно-правових актів. Як влучно зазначив В. Скоріков, дисциплінарна відповідальність полягає в обов'язку державного службовця, який здійснив порушення законодавства, звітувати за свої протиправні винні дії та понести дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством [8, с. 2].

Основи дисциплінарної відповідальності публічних службовців передбачені Розділом VIII Закону України «Про державну службу», проте, враховуючи ширше тлумачення публічної служби за державну службу, варто врахувати також окремі положення і трудового законодавства України. В даному випадку варто нагадати, що державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність як за загальними нормами трудового законодавства, які передбачені положеннями статей 147–149 Кодексу законів про працю України, так і за спеціальним законодавством згідно Закону України «Про державну службу». Так, положенням статті 66 Закону «Про державну службу» передбачено застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень у вигляді зауваження, догани, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби [6].

Таким чином, можна зробити висновок про наявність загальної дисциплінарної від-

повідальності та спеціальної дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Сама ж дисциплінарна відповідальність публічних службовців може розглядатися через призму категорії службової дисципліни, визначення якої міститься в положенні пункту 10 частини 1 статті 2 Закону України «Про державну службу», де зазначено, що службовою дисципліною є неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку [6]. В контексті даного дослідження невирішеним залишається питання, як правильно ідентифікувати службову дисципліну публічних службовців, які обіймають політичні посади, якщо тлумачити категорію публічної служби через надану законодавцем дефініцію. Проте, з аналізуючи коментар до Кодексу адміністративного судочинства України, авторами зазначається, що «визначення термінів у статті коментованої (статті 4 – прим. автора) не має універсального характеру і застосовується суто для цілей цього Кодексу» [9, с. 10].

Підстави адміністративної відповідальності публічних службовців передбачені положеннями застарілого Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). В даному випадку, як і при притягненні публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, останні можуть набувати правового статусу як загального так і спеціального суб'єкту адміністративної відповідальності. Спеціальний статус публічних службовців передбачений у диспозиціях статей КУпАП, а тому не виникає проблем з їх ідентифікацією в частині суб'єктного складу.

Після реформ антикорупційного законодавства до КУпАП було додано Главу 13-А, яка встановлює відповідальність за пов'язані із корупцією правопорушення [10]. Суб'єктами відповідальності визначено осіб, які зазначені у примітках до відповідних статей з відсилкою до відповідних положень частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» з певними застереженнями щодо винятків.

Цікаво, що законодавець виділяє окрему категорію осіб – осіб, що займають відповідальне або особливо відповідальне становище, перелік яких наведено у примітці до статті 51-3 Закону України «Про запобігання корупції».

Варто зазначити, що зазначена вище категорія адміністративних правопорушень визначається як діяння, що не містять ознак корупції, але порушують встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинені особами, зазначеними у частині 1 статті 3 цього Закону, за які законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [11]. Сама назва відповідної глави КУпАП та такий підхід можна піддати критиці, оскільки подібна диференціація не відповідає реалізації принципу правової визначеності.

Кримінальна відповідальність публічних службовців є найсуворішим видом юридичної відповідальності та може (але не виключно) полягати у таких протиправних діяннях публічних службовців, як порушення основ національної безпеки України; порушення виборчих, трудових та інших прав і свобод людини та громадянина (комплексно в диспозиціях статей Розділу V); протидія законній господарській діяльності (стаття 206); видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (стаття 211); привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (стаття 191) та злочини, передбачені у положеннях статей Розділу XVII кримінального закону. Останніми роками перелік статей даного розділу було значно поповнено, що є однозначно позитивною тенденцією.

Важливо вказати, що Кримінальний кодекс України особливу увагу зосереджує на нормативно-правовому регулюванні корупційних правопорушень, а у примітці до статті 45 зазначено, що корупційними кримінальними правопорушеннями відповідно до цього Кодексу вважаються кри-

мінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу, що значно розширює наведений вище перелік.

Кодексом також передбачено розмежування корупційних кримінальних правопорушень та кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, якими відповідно до положень Кримінального кодексу України вважаються кримінальні правопорушення, передбачені положеннями статей 366-2, 366-3 [12].

Висновки. Таким чином, система нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців за останні роки зазнала значних трансформацій, які пов'язані здебільшого із змінами в антикорупційному законодавстві

та формуванні нової свідомості та ідеології публічної служби, відходження від ганебної радянської традиції вертикального державного тиску та управління. На сьогодні, поступово втілюючи європейські стандарти функціонування публічної служби, які відображають публічно-сервісний її характер, інститут юридичної відповідальності публічних службовців трансформувався з сукупності недієвих правових норм у реальний механізм захисту прав, свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб. Не зважаючи на означені позитивні аспекти реалізації юридичної відповідальності публічних службовців, в межах вітчизняного нормативно-правового регулювання потребує вдосконалення інститут матеріальної відповідальності публічної служби, шляхом розробки конкретного механізму (алгоритму) реалізації такого виду відповідальності, що частково передбачено антикорупційним законодавством.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
2. Селецький О. В., Приходько В. О. Правове регулювання підстав для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Електронне наукове видання «*Порівняльно аналітичне право*». 2019. № 2. С. 168–171.
3. Теорія держави та права: навч. посіб. Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. За заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС. Освіта України, 2017. 320 с.
4. Загальна теорія права: підручник. О.В. Петришин, В.В. Лемак, С.І. Максимов та ін. Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2020. 568 с.
5. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № № 40-44. Ст. 356.
8. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. Державне управління та місце самоврядування. 2017. Вип. 1. С. 145-151.
9. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України (станом на 18 січня 2022). За заг. ред. Журавльова Д. В. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2022. 440 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.
12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

REFERENCES:

1. Administrative Judicial Code of Ukraine [Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy]: Law of Ukraine dated July 6, 2005 No. 2747-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2005. No. 35-36. No. 37. Art. 446 [in Ukrainian].
2. Seletsky, O.V., & Prykhodko V.O. (2019). Pravove rehuliuвання pidstav dlia prytiahnennia derzhavnykh sluzhbovtziv do dystsyplinarnoi vidpovidalnosti [Legal regulation of grounds for bringing civil servants to disciplinary responsibility]. Electronic scientific publication "Comparative Analytical Law". No. 2. P. 168—171. [in Ukrainian].
3. Teoriia derzhavy ta prava: navch. posib. (2017). [Theory of the state and law: tutorial] E.V. Bilozorov, V.P. Vlasenko, O.B. Horova, A.M. Zavalnyi, N.V. Zayats et al. In general ed. S.D. Husareva, O.D. Tikhomirova. Kyiv: NAVS. Education of Ukraine. 320 p. [in Ukrainian].
4. General theory of law: textbook. O.V. Petryshyn, V.V. Lemak, S.I. Maksimov et al. National Law University named after Yaroslav the Wise. Kharkiv: Pravo, 2020. 568 p. [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia Ukrainy zi zminamy [Constitution of Ukraine as amended]: Law of Ukraine dated 28.06.1996 No. 254k/96-BP. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Art. 141 [in Ukrainian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu [On civil service]: Law of Ukraine dated 10.12.2015 No. 889-VIII. Information of the Verkhovna Rada (VVR). 2016. No. 4. Art. 43 [in Ukrainian].
7. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code of Ukraine]. Law dated 16.01.2003 No. 435-IV. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2003. No. No. 40–44. Art. 356 [in Ukrainian].
8. Skorikov, V. (2017). Vydy vidpovidalnosti derzhavnykh sluzhbovtziv [Types of responsibility of civil servants]. State administration and local self-government. Issue 1. P. 145–151 [in Ukrainian].
9. Naukovo-praktychnyi komentar Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy (stanom na 18 sichnia 2022) (2022). [Scientific and practical commentary on the Code of Administrative Procedure of Ukraine (as of January 18, 2022)]. In general ed. Zhuravlyova D. V. Kyiv: Publishing house "Professional". 440 p. [in Ukrainian].
10. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses]: Law of Ukraine dated 07.12.1984 No. 8073-X. Information of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR (VVR). 1984. Addendum to No. 51. Art. 1122 [in Ukrainian].
11. Pro zapobihannia koruptsii [On Prevention of Corruption]: Law of Ukraine dated 14.10.2014 No. 1700-VII. Information of the Verkhovna Rada (VVR). 2014. No. 49. Art. 2056 [in Ukrainian].
12. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine]: Law of Ukraine dated 04.05.2001 No. 2341-III. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 2001. No. 25-26. Art. 131 [in Ukrainian].