

ЛЮБИМОВ О. К.,

кандидат юридичних наук,

помічник судді

(Вищий господарський суд України)

УДК 342.9

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті здійснюється розгляд наукових позицій щодо розуміння поняття «юридичної відповідальності», розглянуто її як позитивну та ретроспективну відповідальність, а також запропоновано власне визначення юридичної відповідальності державного службовця. Наголошено на розрізненні юридичної відповідальності державного службовця від юридичної відповідальності звичайного працівника, оскільки юридична відповідальність державного службовця лежить в основі службової діяльності кожної посадової особи, випливає з наданих повноважень, є гарантом дотримання державними службовцями законності, принципів державної служби, належного виконання ними своїх посадових обов'язків тощо. Науковцем виділено низку особливостей, які відрізняють юридичну відповідальність державних службовців від юридичної відповідальності звичайних працівників.

Ключові слова: юридична відповідальність, державний службовець, правовий статус, ознаки, особливості.

В статье рассмотрены научные позиции относительно понимания термина «юридическая ответственность», изучена позитивная и ретроспективная ответственность, а также предложено собственное определение юридической ответственности государственного служащего. Отмечено отличие юридической ответственности государственного служащего от юридической ответственности обычного работника, так как юридическая ответственность государственного служащего лежит в основе служебной деятельности каждого должностного лица, определяется предоставленными полномочиями, является гарантом соблюдения государственными служащими законности, принципов государственной службы, надлежащего выполнения ими своих должностных обязанностей и тому подобное. Ученым выделен ряд особенностей, отличающих юридическую ответственность государственных служащих от юридической ответственности обычных работников.

Ключевые слова: юридическая ответственность, государственный служащий, правовой статус, признаки, особенности.

The article deals with the scientific positions regarding the understanding of the concept of “legal responsibility”, considers it as a positive and retrospective responsibility, and also proposes the actual definition of legal liability of a civil servant. It is emphasized on the distinction between legal liability of a civil servant and the legal liability of a regular employee, since the legal responsibility of a civil servant is at the basis of the official activity of each official, derives from the powers granted, is a guarantor of compliance by civil servants with the legality, principles of civil service, proper execution of their official duties, tricks and so on. The scientist identified a number of features that distinguish legal liability of civil servants from the legal liability of ordinary employees.

Key words: legal responsibility, civil servant, legal status, signs, features.



Вступ. Юридична відповідальність є одним з елементів правового статусу державного службовця, а тому модернізація державної служби в Україні неможлива без перегляду законодавчого та нормативно-правового закріплення відповідальності за дисциплінарні, адміністративні, службові проступки та кримінальні злочини державних службовців. На жаль, сьогодні досить часто із засобів масової інформації ми отримуємо інформацію про факти порушення державними службовцями присяги, вчинення ними корупційних правопорушень, злочинів, здійснення інших дій, які дискредитують державного службовця чи орган, в якому він працює. З огляду на кількість таких правопорушень можна впевнено констатувати факт неналежного нормативно-правового закріплення юридичної відповідальності в Україні та відсутності дієвого й ефективного механізму притягнення державного службовця до відповідальності.

Проблема юридичної відповідальності, зокрема й державних службовців, є досить обговорюваною серед науковців і політиків. Так, проблемні питання різних видів юридичної відповідальності у своїх наукових працях досліджували вчені: А.А. Абрамова, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак та інші. Проте доречно зазначити, що в процесі реформування системи державної влади в Україні та модернізації адміністративно-правового статусу державних службовців особливо актуальними залишаються подальші пошуки шляхів удосконалення чинного законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей, які притаманні юридичній відповідальності державного службовця. Для досягнення поставленої мети в статті вирішуються такі завдання: сформульовано власне розуміння поняття юридичної відповідальності державного службовця, досліджено її загальні та спеціальні ознаки, а також проаналізовано основні особливості юридичної відповідальності державного службовця.

Результати дослідження. Вивчаючи юридичну відповідальність державного службовця, варто визначитися з термінологічним розумінням поняття відповідальності. Так, слово «відповідальність» в українській мові розуміють як покладене на кого-небудь або взяте будь-ким зобов'язання звітувати про свої дії, що спричиняє прийняття провини за можливі негативні наслідки [1, с. 79]. У сучасній літературі розглядають юридичну відповідальність у двох аспектах: 1) як обов'язок відповідати за свої протиправні дії (негативна відповідальність); 2) як 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 й урядом [2, с. 3]. Щодо нас, то ми пропонуємо юридичну відповідальність розуміти як, по-перше, дотримання державним службовцем передбачених чинним законодавством обов'язків, які на нього покладені посадовими інструкціями та нормами чинного законодавства, що полягають в їх безумовному виконанні (позитивна відповідальність), по-друге, застосування до державного службовця передбачених заходів дисциплінарного стягнення за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього безпосередніх обов'язків, що виражається як в активній, так і в пасивній формі, а також за порушення такими особами присяги державного службовця, норм і правил етичної поведінки, встановлених на законодавчому рівні обмежень, які висуваються до державних службовців, норм антикорупційного законодавства, що є наслідком застосування до них передбачених заходів адміністративного, кримінального, цивільно-правового, матеріального покарання й інших заходів примусового характеру, застосування до винної особи визначених видів обмежень особистісного чи матеріального характеру.

Під час розгляду юридичної відповідальності державного службовця варто наголосити на тому, що вона є досить складною та багатогранною, на відміну від юридичної відповідальності звичайних громадян, оскільки пов'язана з повноваженнями особи, виконанням



нею окремих дій і функцій, управлінським і адміністративно-правовим впливом на суспільні відносини в державі. Відповідальність державних службовців має як загальні, так і спеціальні ознаки юридичної відповідальності, 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 винятку видам юридичної відповідальності та стосуються як звичайних громадян, так і посадових та службових осіб органів влади. Так, наприклад, А.С. Піголкін окреслює такі ознаки юридичної відповідальності: 1) є результатом правопорушення; 2) являє собою державний примус та містить підсумкову оцінку діяльності суб'єкта правопорушення; 3) призводить до настання негативних наслідків для суб'єкта порушення, передбачених санкцією правової норми; 4) завжди реалізується у встановлених законом процесуальних формах [3, с. 199]. Проте, на нашу думку, вищевказаний перелік загальних ознак, які притаманні юридичній відповідальності, є досить вузьким і повною мірою не розкриває сутність юридичної відповідальності. Зокрема, у твердженні науковця не враховано превентивну сторону юридичної відповідальності, не наголошено на застосуванні юридичної відповідальності суто уповноваженими на це суб'єктами тощо. Більш широкий перелік ознак юридичної відповідальності у своїх наукових працях надає А.В. Солонар, який зазначає: 1) юридична відповідальність є реакцією з боку держави на протиправне діяння; 2) юридична відповідальність реалізується шляхом державного примусу і проявляється в обов'язку особи зазнати певних втрат; 3) юридична відповідальність настає за протиправне діяння (правопорушення); 4) юридична відповідальність встановлюється на підставі нормативно-правових актів із дотриманням певного порядку; 5) юридична відповідальність застосовується уповноваженими на те органами [4, с. 248]. Проте і в цьому разі ми не можемо погодитися з науковцем, оскільки ним не враховано деяких особистісних обмежень працівника, застосування до правопорушника не тільки заходів примусового характеру, а й здійснення превентивної діяльності за наявності юридичної відповідальності. Досліджуючи юридичну відповідальність державних службовців, варто окремо наголосити на тому, що юридична відповідальність щодо посадових і службових осіб має особливості, що, звичайно ж, зумовлено правовим статусом державного службовця. Так, наприклад, Б.М. Лазарєв окреслює такі ознаки юридичної відповідальності, характерні для посадової особи як спеціального суб'єкта 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) є 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) [5, с. 34–36]. Проаналізувавши наведені вище наукові позиції вчених щодо ознак юридичної відповідальності, ми пропонуємо виділити та дослідити особливості, які притаманні юридичній відповідальності саме державних службовців у процесі виконання ними своїх повноважень.

На наявності особливостей у визначенні юридичної відповідальності щодо державних службовців наголошує О.В. Петришин, який зазначає, що варто виокремити особливості інституту юридичної відповідальності державних службовців, на відміну від пересічних громадян. До таких особливостей науковець відносить: 1) більш широке коло підстав для відповідальності; 2) наявність таких підстав відповідальності, які застосовуються до державних службовців; 3) підвищений рівень їхньої відповідальності щодо тих її видів, які поширюються також на громадян; 4) наявність складів протиправних дій, які прямо пов'язані з державно-владними повноваженнями [6, с. 25]. Ми цілком солідарні з думкою науковця щодо розрізнення юридичної відповідальності державного службовця та юридичної відповідальності звичайного працівника. Юридична відповідальність державного службовця лежить



в основі службової діяльності кожної посадової особи, впливає з наданих повноважень, є гарантом дотримання державними службовцями законності, принципів державної служби, належного виконання ними своїх посадових обов'язків тощо.

Пропонуємо виділити такі особливості юридичної відповідальності державного службовця:

1) юридична відповідальність державного службовця характеризується підвищеним рівнем відповідальності таких осіб за аналогічні злочини, правопорушення чи дисциплінарні проступки, які передбачені чинним законодавством. У такому разі варто здійснити співвіднесення суб'єктів юридичної відповідальності та згадати позицію О.Д. Новака, який зазначає, що головна відмінність між державними службовцями і працівниками в тому, що, на відміну від осіб, які перебувають у звичайних трудових відносинах, державні службовці мають спеціальний правовий статус [7, с. 27]. Окремі санкції статей Кримінального кодексу України передбачають більш високу міру покарання, ніж ті, які можуть бути застосовані до звичайних громадян. Тобто скоєння кримінального злочину посадовою особою є кваліфікуючою ознакою, яка посилює відповідальність за такий злочин. Слушною щодо цього є позиція Ю.М. Старилова, який зазначає, що посадова особа несе підвищену відповідальність (соціальну, політичну, правову, моральну) за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Підвищена відповідальність посадових осіб зумовлена тим, що вони відповідають не тільки за свою особисту діяльність, а й за дії підлеглих осіб [8, с. 105]. Ми ж вважаємо, що державний службовець також несе підвищену відповідальність, оскільки виконує функції держави та виступає від її імені, а тому не може своїми діями дискредитувати державу. Тому до посадових і службових осіб, які виконують функції держави, наразі пред'явлено досить вагомні вимоги, зокрема й щодо належного виконання своїх посадових і службових обов'язків, чіткого та неупередженого виконання завдань та доручень керівника чи вищого органу. Сутність правопорушення у сфері державної служби і передбачає таку поведінку державного службовця, яка спрямована на негативну зміну встановленого порядку здійснення та функціонування державної служби в суспільстві.

Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII [9] одним з обов'язків державного службовця передбачено дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки. Цим же Законом визначено, що однією з підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності є порушення правил етичної поведінки державних службовців та вчинення дій, що шкодять авторитету державної служби;

2) розширені можливості щодо застосування керівником відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний службовець, повноважень щодо виявлення дисциплінарних поступків і притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Тобто, мається на увазі, що нормами чинного законодавства встановлюється виключний перелік складів адміністративних правопорушень і злочинів, за які державного службовця можна притягнути до адміністративної чи кримінальної відповідальності, та які досить чітко регламентовані у відповідних законах. Водночас чинним законодавством, а саме ст. 65 Закону України «Про державну службу», передбачено також вичерпний перелік дисциплінарних проступків, скоєння яких є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. У свою чергу, на керівника окремого державного службовця покладаються повноваження щодо виявлення таких проступків і вирішення питання щодо притягнення чи непритягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця. Такі повноваження керівника державного органу є досить важливими та необхідними, оскільки спрямовані на забезпечення належної дисципліни у відповідному органі державної влади, організацію належної роботи підпорядкованих працівників, забезпечення ефективного, належного та своєчасного виконання покладених на державний орган і окремих посадових осіб повноважень тощо. Наголосимо на тому, що керівник самостійно визначає, які дії підпорядкованого державного службовця підпадають під норму вищезазначеної статті, оскільки законом не визначено, які саме дії особи варто тлумачити, наприклад, як такі, що шкодять авторитету державної служби, чи, наприклад, які дії варто вважати використанням повноважень в особистих



(приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, або розцінювати як невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця тощо. Отже, на виявлення дисциплінарного проступку все ж таки може впливати суб'єктивне ставлення керівника до підлеглого працівника та суб'єктивне сприйняття дій останнього.

У разі спільного вчинення правопорушення, невиконання чи неналежного виконання окремими посадовими особами своїх посадових обов'язків на керівника державної служби покладається обов'язок не тільки щодо виявлення винних осіб, а й щодо встановлення участі кожного в ситуації, що склалася, визначення частки вини та міри відповідальності кожного державного службовця. Це досить важливо, оскільки кожний, хто вчинив правопорушення, має бути покараний відповідно до ступеня своєї вини. У науковій літературі таку ситуацію назвали «зона відповідальності», тобто, як вважає Ю.С. Потьомкіна, йдеться про сферу діяльності державного органу, за ефективне функціонування якого несе відповідальність конкретний державний службовець, за умови належної організації праці в державному органі та коли державному службовцю надані необхідні і достатні повноваження для виконання обов'язків, що закріплені в його посадовій інструкції [10, с. 467];

3) широка дія юридичної відповідальності державного службовця за вчинені правопорушення. Така специфіка юридичної відповідальності державного службовця, на нашу думку, зумовлена тими повноваженнями та компетенцією, якою наділені посадові та службові особи, а також специфікою їхньої праці, яка полягає у виконанні функцій держави. Крім того, варто наголосити на тому, що негативні наслідки невиконання чи неналежного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків часто можуть виходити за межі державного органу, в якому працює особа, та можуть зачіпати інтереси іншого органу державної влади, впливати на результати його діяльності, завдавати шкоди іншим особам, суспільству та державі загалом. Тобто невиконання чи неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків не обмежується займаною посадою, роботою в окремому структурному підрозділі чи державному органі.

Характеризуючи наведену вище особливість, варто навести позицію О.О. Губанова, який зазначає, що відмінною ознакою юридичної відповідальності державного службовця є наявність специфічних підстав для настання юридичної відповідальності та системи застосування юридичної відповідальності. Це, на думку науковця, підтверджується сукупністю чинників: 1) по-перше, норми права, які закріплюють юридичну відповідальність, містяться в різних галузях права, зокрема в кримінальному, адміністративному, цивільному, трудовому тощо; 2) по-друге, зазначений інститут характеризується єдиним предметом правового регулювання [11, с. 65]. Ми погоджуємося з наведеним вище твердженням, оскільки, дійсно, негативні наслідки невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків можуть зачіпати суспільні відносини й інтереси, які регулюються нормами цивільного, адміністративного, трудового, земельного права;

4) мета юридичної відповідальності полягає не тільки в покаранні винної особи, відновленні порушених прав та інтересів особи, здійсненні превентивної діяльності, але й у забезпеченні надалі належного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, недопущення поведінки, яка може дискредитувати державну службу та державного службовця. Щодо зазначеного варто навести позицію А.В. Маркіна, який зауважує, що основною метою юридичної відповідальності державних службовців є не покарання винного і відновлення порушеного права, а спонукання кожного державного службовця до правомірної поведінки і, зрештою, сприяння формуванню правової культури державних службовців та всього суспільства. Головну роль у цьому відіграє «вироблення» у державного службовця усвідомлення потреби в правомірному виконанні покладених на нього службових обов'язків, що базується на усвідомленні свого громадянського обов'язку та внутрішньому спонуканні [12, с. 259]. Отже, юридична відповідальність державного службовця зумовлена більш високою метою, що знову таки пов'язано зі специфікою праці державних службовців – виконанням функцій держави. Ціллю юридичної відповідальності в такому разі, як ми вважаємо, має стати усвідомлення кожним державним службовцем необхідності не тільки



діяти в межах закону та наданих їм повноважень, а й усвідомлювати роль і значення правомірної поведінки у своїй діяльності, належного виконання своїх посадових обов'язків;

5) до основних особливостей юридичної відповідальності у сфері державної служби, на наш погляд, варто віднести особливості її класифікації. Так, у науковій літературі висловлено думку щодо необхідності класифікації юридичної відповідальності не тільки на такі види, як адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, конституційно-правова, матеріальна, а й на такі види, як: 1) персональна та відповідальність за підлеглих; 2) відповідальність, що виникає за основні та делеговані повноваження; 3) за результати та якість роботи; 4) за використання наданих прав; 5) за підготовку матеріалів [10, с. 467]. Ми погоджуємося з таким твердженням, оскільки, зважаючи на підстави та мету юридичної відповідальності державного службовця, можна говорити й про її різноманітність і необхідність розгляду під різними кутами зору.

Висновки. Зазначимо, що юридична відповідальність державного службовця характеризується притаманними тільки їй особливостями, різновидами та розширеними підставами для її настання. За проступки та злочини встановлено більші санкції, ніж ті, які передбачені чинним законодавством щодо звичайних працівників і громадян. Застосування до державного службовця певного виду юридичної відповідальності – не тільки прояв його засудження шляхом державного примусу, це стимулює інших осіб до належної поведінки та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, недопущення дій, які прямо заборонені чинним законодавством. У таких випадках юридична відповідальність є певним виховним засобом щодо самого порушника та інших осіб.

Список використаних джерел:

1. Словарь русского литературного языка. М.: Изд-во АН СССР, 1958. Т. 8. 483 с.
2. Охріменко Н.М. Питання правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України в процесі здійснення нормотворчості. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_41.
3. Теория государства и права: учебник / под. ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. 613 с.
4. Солонар А.В. Особливості юридичної відповідальності державного реєстратора юридичних осіб та фізичних осіб підприємців. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Т. 2. Вип. 3. С. 245–249.
5. Лазарев Б.М. Специфика ответственности должностных лиц. СССР – ГДР: Государственная служба: сб. научн. труд. М., 1986. С. 32–38.
6. Петршин О.В. Правовой режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01; Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. Х., 1999. 36 с.
7. Новак О.Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / за заг. ред. В.В. Зуй. Х.: Право, 2015. 200 с.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма, 2002. 600 с.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 № 889–VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 3. Ст. 149.
10. Потьомкіна Ю.С. Категорія «відповідальність» у сфері державної служби. Університетські наукові записки. 2012. № 3(43). С. 460–468
11. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в Європейському адміністративному просторі як сфера модернізації української державної служби. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск. 6. Том. 5. 2016. С. 64–76.
12. Маркин А.В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права. Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2010. № 3. С. 258–260.

