

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4.2>**В. І. Дідач**

аспірант кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
<https://orcid.org/0000-0001-6303-9015>

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ПОНЯТТЯ ПРАВОВОЇ НАУКИ

У статті розкривається відповідальність державних службовців як поняття правової науки. Автором зауважується, що юридичне поняття відповідальності державних службовців не може бути відірваним від загального розуміння і повинне розглядатися як застосування цього загального поняття до специфічних умов і властивостей права, правової діяльності, регулювання правом дій, поведінки державних службовців.

Юридична відповідальність державного службовця є важливим елементом його правового статусу, що на пряму впливає на порядок проходження державної служби, на її стимулювання та обмеження.

Було встановлено те, що чинне законодавство передбачає такі види юридичної відповідальності державних службовців: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну.

Автором було проведено порівняння старого Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII (який вже втратив чинність) та чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, а саме про те, що старий закон не виокремлював добросовісність як окремий принцип державної служби, наводив загальний перелік принципів, згадуючи його як чесність. На думку автора, добросовісність слід пов'язувати із сумлінністю державного службовця, що в сукупності забезпечуватиме позитивне відношення до виконання своїх обов'язків та слугуватиме основою для розуміння перспективної юридичної відповідальності державного службовця.

Також автором звертається увага на доцільність розгляду юридичної відповідальності державних службовців у двох аспектах: ретроспективному (негативному) та перспективному (позитивному). Ретроспективна відповідальність – це відповідальність державних службовців за вже скоєне протиправне діяння, і тому вона має реальний характер. Перспективна ж відповідальність припускає свідоме, відповідальне ставлення державних службовців до своїх вчинків, способу життя, роботи, тобто це – основа поведінки суб'єктів, яка виключає порушення правових приписів. У статті підкреслюється, що принцип добросовісності слід пов'язувати із сумлінністю державного службовця, що слугуватиме основою для розуміння перспективної юридичної відповідальності державного службовця.

Ключові слова: відповідальність, державний службовець, юридична відповідальність державних службовців, ретроспективна юридична відповідальність державних службовців, позитивна юридична відповідальність державних службовців, добросовісність державних службовців.

Постановка проблеми. Сьогодні наша країна переживає важливі демократичні перетворення завдяки підтвердженню на конституційному рівні курсу на вступ до Європейського Співтовариства та подіям на сході України. Беззаперечно, що успіх будь-якої трансформації держави залежить від ефективної діяльності адміністративного апарату, який в особі державних службовців представлений насамперед інститутом державного управління. Адже подальший політичний, правовий, соціально-економічний та культурний розвиток країни, добробут суспільства в цілому

та кожного окремого громадянина залежить у тому числі і від державних службовців, рівня їхньої професійності та компетентності, наявності сформованих службових навичок та вмінь, покликаних служити людям. Подальший розвиток нашої країни залежить від того, наскільки система і організація державної служби та державних службовців відповідає потребам та характеру сучасної держави.

Водночас постійно зростає кількість випадків, коли державні службовці використовують наявні прогалини та системні недоліки в зако-

нодавстві, порушують права громадян, діють проти їхніх інтересів та задовольняють свої потреби. Звертаючись за державною допомогою, громадяни не отримують вирішення суттєвої проблеми і, враховуючи плутанину та незрозумілість чинного законодавства, іноді навіть не знають, як захистити свої права. Завдяки своїм повноваженням державні службовці мають важливу перевагу і здатність впливати на людей. Надзвичайно актуальним у цьому аспекті є вдосконалення інституту відповідальності державних осіб, вивчення змісту та особливостей цього терміна правової науки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Джерельною базою для написання цієї статті стали наукові розробки таких вчених, як: В. Авер'янов, Н. Батанова, В. Баштанник, Н. Береза, М. Бойко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Дубенко, І. Мегедін, В. Скориков, С. Серьогін та інші. Їхні роботи мають методологічне значення та використовуються як вихідні у процесі визначення відповідальності державних службовців.

Мета статті полягає у висвітленні змісту поняття «відповідальність державних службовців» як терміна юридичної науки та розкритті її практичного значення в політичному, соціальному і юридичному аспектах.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зазначити, що згідно зі 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 зазначено, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [1].

Поняття юридичної відповідальності є багатоаспектним та вивчається різними галузями знань, у тому числі й правовою наукою. Слід зауважити, що в юридичній літературі розуміння самого поняття «відповідальність» також неоднакове (тому різноманіття контекстів і значень цього поняття повинно спиратися на суто наукове розуміння явища; розроблення терміна ускладнено тим, що навіть у межах однієї науки поняття «відповідальність» застосовується для характеристики різних явищ, для опису різних сторін діяльності суб'єктів).

Відомий дослідник державної служби та бюрократії М. Вебер ще свого часу зазначав, що державні службовці перш за все мають розплачуватися за наслідки своїх дій, незалежно від своїх мотивів та намірів, які вже мають

похідне значення та характер. Якщо внаслідок дій державного службовця, наголошував М. Вебер, буде заподіяно шкоду його країні та страждання мешканцям, то він не може і не має права перекладати відповідальність на когось іншого, навіть якщо на його виправдання вказують суто шляхетні мотиви (наприклад, відразу до нечистоплотних і підступних політичних засобів; прагнення жити за правдою, а не кривдою; намагання не відповідати злом на зло тощо) [2, с. 94].

Найбільш поширеним є звернення до юридичної відповідальності державних службовців. Проте, на думку В.Л. Федоренка, юридична відповідальність – вид соціальної відповідальності, зміст якої полягає в застосуванні до деліктоздатних правопорушників установлених чинним законодавством санкцій, настання яких забезпечується та гарантується державою та суспільством [3, с. 75].

Розкриваючи відповідальність державних службовців як поняття правової науки, слід звернути увагу, що останнім часом у сучасній юридичній доктрині поняття юридичної відповідальності розглядається у двох аспектах: ретроспективному (негативному) та перспективному (позитивному) [4–6].

Ретроспективна відповідальність – це відповідальність за вже скоєне протиправне діяння, і тому вона має реальний характер. Перспективна ж відповідальність припускає свідоме, відповідальне ставлення індивідів до своїх вчинків, способу життя, роботи, тобто ретроспективна відповідальність – основа поведінки суб'єктів, яка виключає порушення правових приписів [7].

Дійсно, можна стверджувати, що юридична відповідальність державних службовців є передусім відповідальним ставленням державних службовців до своїх обов'язків, відповідальністю за правильне виконання ними обов'язків, які покладені на них законом. Адже громадянин, установа, організація, посадова особа насамперед несуть відповідальність за правильне виконання своїх обов'язків, тобто відповідальність в її позитивному значенні. Якщо ж обов'язок не виконаний, настає відповідальність в її, так би мовити, негативному значенні – примус, стягнення, покарання та ін. Слід зазначити, що і ця форма відповідальності – відповідальність за невиконання, порушення особою свого обов'язку – зовсім не характерна тільки для юридичної відповідальності, вона притаманна всім видам відповідальності (етичній, моральній).

Тому юридичний обов'язок відповідати перед будь-ким за що-небудь поєднує в собі і позитивну, і ретроспективну відповідальність. Обидва ці аспекти перетинаються в тій частині, в якій вони означають для особи необхідність співвіднести свою поведінку із запропонованими правовими вимогами та зверненими до цієї особи очікуваннями у відповідності до її соціально-правового статусу. Тому поняття «нести відповідальність» в одних випадках викликає в нашій свідомості образ правопорушення та покарання, в інших – образ діяльності, яка не пов'язана безпосередньо з порушенням будь-яких норм.

В аспекті висвітлення поняття відповідальності державних службовців слід згадати про сучасні підходи законотворців, що пов'язані з доброчесністю. Доброчесність у чинному Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII визначена п'ятим принципом державної служби і в ст. 4 тлумачиться як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [7].

На протигагу попередній Закон України «Про державну службу» (1993 рр.) не виокремлював доброчесність як окремий принцип державної служби, натомість наводив загальний перелік принципів державної служби, згадуючи доброчесність як чесність (ст. 3) [8].

У цьому контексті слід навести точку зору В. Бігуна, який зауважує, що в чинному законодавстві доброчесність визначається неоднозначно, по-різному, наприклад, як принцип і водночас сукупність принципів («сукупність етичних принципів та визначених законом правил»). Як самостійний принцип доброчесність визначається як «принцип і стандарт поведінки, зокрема державного службовця, вимога до судді (його поведінки) чи кандидата на посаду судді. Інколи доброчесність визначається як вимога до конкурсу, який, для прикладу, повинен проводитися з дотриманням з-поміж інших принципу доброчесності, що є вимогою до його організаторів [9, с. 27].

Вважаємо, що принцип доброчесності слід пов'язувати із сумлінністю державного службовця, що в сукупності забезпечуватиме позитивне відношення до виконання своїх обов'язків та слугуватиме основою для розуміння перспективної юридичної відповідальності державного службовця. Тобто в державного служ-

бовця має виникати відповідальність уже тоді, коли він береться до виконання своїх обов'язків, а не тоді, коли він їх не виконає.

Разом із тим значна частина вчених розглядає юридичну відповідальність як реакцію держави на правопорушення (як санкцію за скоєне протиправне діяння, як покарання правопорушника правових приписів, як примус особи, що порушила правову норму та ін.), тобто ретроспективний її аспект [10, с. 160].

Зрозуміло, що ці визначення не охоплюють перспективної відповідальності. Тому слід визнати суттєвим досягненням юридичної науки те, що правильне розуміння правової відповідальності в її позитивному значенні знаходить більш широке розповсюдження. Так само і відповідальність державних службовців має не лише негативний аспект, як обов'язок зазнати певних обмежень, але і позитивний, як свідоме неухильне виконання своїх обов'язків, підвищення між статусу державної служби загалом. У науковій літературі відповідальність державного службовця визначається як 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 [11, с. 312].

Юридична відповідальність державних службовців є також видом суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються на основі норм права, які встановлюють юридичну відповідальність між деліктоздатними суб'єктами і народом та державою, перед якими правопорушник несе юридичну відповідальність. Міра юридичної відповідальності визначається санкцією або санкціями, які застосовуються державою до правопорушника та мають для нього чітко унормовані негативні наслідки (позбавлення волі, виправні роботи, штраф, відшкодування завданої шкоди тощо) і визначають негативне ставлення суспільства та держави до делікту та суб'єкта, який його здійснив. До загальних ознак юридичної відповідальності слід віднести те, що цей вид соціальної відповідальності: виникає на підставі норм права; має позитивне (проспективне) і негативне (ретроспективне) значення; є наслідком і результатом правового делікту; має чітко унормовану в чинному законодавстві систему правопорушень (деліктів) і санкцій за їх здійснення; отримує комплексне правове регулювання в різних галузях чинного законодавства [12, с. 146].

Також слід зауважити, що юридична відповідальність державного службовця є важливим елементом його правового статусу, що на пряму впливає на порядок проходження державної служби, на її стимулювання та обмеження. Чинне законодавство передбачає такі види юридичної відповідальності державних службовців: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну. Розділ 8 Закону України «Про державну службу» встановлює дисциплінарну та матеріальну відповідальність державних службовців [7].

Адміністративна і кримінальна відповідальність передбачені Законом України «Про запобігання корупції», Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України [13–15].

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності, який найчастіше застосовується до державних службовців, є дисциплінарна відповідальність. Вона настає в разі порушення державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього трудового розпорядку органу державної влади, за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків.

Разом із тим, незважаючи на оновлення законодавства про державну службу, в науковій літературі порушується питання щодо необхідності законодавчого визначення дефініції «юридична відповідальність державних службовців», «правопорушення на державній службі» [16].

Також можна виділити такий вид відповідальності, як політична. Розрізняють два види політичної корупції: відхилену поведінку, яку поділяють, зокрема, на політичний патронаж, клієнталізм, «покупку голосів», та злочин, до якого відносять підкуп. Політична корупція має свої особливі форми. Так, до проявів політичної корупції, на думку аналітиків Центру Разумкова, можна віднести вихід народних депутатів із політичних сил, за списками яких вони були обрані, і створення ними власних партій. Таким чином, можна зробити висновок, що значна частина політичних партій в Україні від початку створюється в умовах політичної корупції й для досягнення відповідної мети [17].

Поряд із цим А.О. Сафоненко до форм політичної корупції відносить: політичний протекціонізм, політичну спекуляцію, політичну та адміністративну підтримку недержавних підприємств, використання адміністративного ресурсу під час проведення виборчої кампанії, підкуп, переслідування опонентів [18, с. 7].

Дослідниками пропонується розроблення та прийняття Закону України «Про юридичну відповідальність державних службовців», в якому потрібно, крім уже зазначеного, докладно окреслити підстави всіх видів юридичної відповідальності державних службовців, процедури притягнення до юридичної відповідальності, повноваження державних органів у цій сфері тощо. Чіткого законодавчого розмежування потребують адміністративні та дисциплінарні правопорушення державних службовців, бо й адміністративна, й дисциплінарна відповідальність досить часто передбачається за порушення однакових службових обов'язків, наприклад, незабезпечення виконання підлеглими правил пожежної безпеки, охорони праці тощо. У законодавстві потрібно закріпити й однозначні розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення. Так, дійсно, зазначені питання потребують нормативно-правового забезпечення, необхідним є внесення змін до Закону України «Про державну службу» в частині конкретизації поняття «юридична відповідальність державних службовців», окреслення видів юридичної відповідальності та їхніх підстав, проте вважаємо за недоцільне прийняття окремого закону про юридичну відповідальність державних службовців.

Дискусії науковців щодо визначення єдиної концепції відповідальності державних службовців поки не дали плідних результатів, однак вони, по-перше, показали, яким багатофакторним явищем є відповідальність. По-друге, дозволили виявити різноманітні риси змісту різних видів юридичної відповідальності. По-третє, привели до висновку про необхідність диференційованого підходу до відповідальності в залежності від сфери соціальних стосунків і соціальної ролі суб'єктів відповідальності. Було би помилкою відкинути висловлені погляди щодо концепції відповідальності. Слід зазначити, що без накопиченого в ході наукової полеміки досвіду спроба вирішити поставлені завдання навряд чи буде вдалою і для висвітлення юридичної відповідальності державних службовців.

Правильне розуміння відповідальності важливе і в політичному, і в соціальному, і в юридичному змісті. Воно має велике значення як для наукової розробки прав особистості, суб'єктивних прав, громадських організацій, для вдосконалення законодавства в цій галузі, так і для підвищення відповідальності державних органів, державних службовців, посадових осіб за

доручену їм справу. Юридичне поняття відповідальності державних службовців не може бути відірваним від загального розуміння і повинне розглядатися як застосування цього загального поняття до специфічних умов і властивостей права, правової діяльності, регулювання правом дій, поведінки державних службовців. Юридична відповідальність лежить на особі, яка несе обов'язок весь час, протягом якого цей обов'язок має бути виконаним.

Висновки і пропозиції. Отже, юридична відповідальність державних службовців – це передбачені нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, які характеризуються специфічним механізмом реалізації та санкціями, що, по-перше, виникають на підставі вчинених державними службовцями правопорушень і полягають у зобов'язанні перетерпіти обмеження особистого, матеріального та організаційного характеру (ретроспективний аспект) та, по-друге, полягають у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), у правомірній поведінці державних службовців, що схвалюється або заохочується державою, виступають найважливішою гарантією реалізації та захисту Конституції і законів України. Тобто таке визначення дозволяє розкрити зміст відповідальності державних службовців як з точки зору негативного аспекту, як правопорушення, так і проспективного, як відповідального стану до виконання свої обов'язків. І взагалі, юридична відповідальність державних службовців незалежно від її виду має метою захист правопорядку і виховання державних службовців у дусі поваги до права і закону, створює умови для належної реалізації Конституції та чинного законодавства України, а отже, є фактором побудови правової держави в Україні. Також слід констатувати, що вдосконалення інституту відповідальності державних осіб, кардинальне реформування чинного законодавства у цій сфері є надзвичайно актуальними питаннями сучасних реформ у контексті нинішніх трансформаційних процесів. До того ж подібні кроки реалізації правових реформ є вкрай важливими для подальшої розбудови Української держави та розвинутого громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30. Ст. 141.
2. Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогрес, 1994. 496 с.
3. Федоренко В.Л. Відповідальність юридична. *Енциклопедія державного управління* ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6. С. 75–77.
4. Мисак О.І. Правова природа позитивної юридичної відповідальності: сучасні ідеї та погляди. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 3 (1). С. 27–30.
5. Береза Н.В. Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 1. С. 87–90.
6. Батанова Н.М. Конституційно правова відповідальність у контексті взаємодії держави та громадянського суспільства. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 102–106.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 23.07.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 21.09.2020).
8. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. Втрата чинності від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text> (дата звернення: 21.09.2020).
9. Бігун В.С. Добросесність як юридичний термін і сенс. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 25–29.
10. Мегедин І.В. Особливості правового статусу державного службовця. *Науково-інформаційний вісник. Серія «Право»*. 2013. № 7. С. 157–163.
11. Державна служба : навч. посіб. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Київ : Сік груп Україна, 2012. 526 с.
12. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 145–151.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 24.09.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 25.09.2020).
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X. Дата оновлення: 13.08.2020 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 25.09.2020).
15. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Дата онов-

- лення: 25.09.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 26.09.2020).
16. Козуліна С.О., Марзак І.М. Особливості та види юридичної відповідальності державних службовців в Україні. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/news/2013/03/06/yanchalo.pdf> (дата звернення: 26.09.2020).
17. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. URL: <http://jpl.donpu.edu.ua/article/view/5952> (дата звернення: 27.09.2020).
18. Сафоненко А.О. Антикорупційна політика в умовах трансформації українського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02. Київ : Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, 2004. 186 с.
-

Didach V. I. Responsibility of civil servants as a term of legal science

The article reveals the responsibility of civil servants as a concept of legal science. The author notes that the legal concept of liability of civil servants cannot be detached from the general understanding and should be considered as the application of this general concept to the specific conditions and properties of law, legal activity, regulation of law, behavior of civil servants.

It is important that the legal responsibility of a civil servant is an important element of his legal status, which directly affects the order of civil service, its incentives and restrictions.

It was established that the current legislation provides for the following types of legal liability of civil servants: disciplinary, material, administrative and criminal.

The author compared the old Law of Ukraine "On Civil Service" dated 16.12.1993 № 3723-XII (which has already expired) and the new current Law of Ukraine "On Civil Service" dated 10.12.2015 № 889-VIII, and namely, that the old law did not single out integrity as a separate principle of civil service, gave a general list of principles, referring to it as honesty. According to the author, integrity should be associated with the integrity of the civil servant, which together will provide a positive attitude to the performance of their duties and will serve as a basis for understanding the long-term legal responsibility of the civil servant.

The author also draws attention to the expediency of considering the legal responsibility of civil servants in two aspects: retrospective (negative) and prospective (positive). Where retrospective liability is the liability of civil servants for an illegal act already committed and therefore it is real. Perspective responsibility presupposes a conscious, responsible attitude of civil servants to their actions, way of life, work, ie this is the basis of the behavior of the subjects, which excludes violations of legal requirements. The article emphasizes that the principle of integrity should be associated with the integrity of the civil servant, which together will provide a positive attitude to the performance of their duties and will serve as a basis for understanding the long-term legal responsibility of the civil servant.

Key words: *responsibility, civil servant, legal responsibility of civil servants, retrospective legal responsibility of civil servants, positive legal responsibility of civil servants, integrity of civil servants.*