



УДК 342.9

## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ОСНОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА, ЯКА ПРИТАМАННА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОСТОРИ ЯК СФЕРА МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Губанов О.О., к. ю. н., провідний юрист  
програми з вивчення проблем адаптації  
законодавства України до законодавства ЄС  
юридичного факультету  
*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

У статті обґрунтовано, що юридична відповідальність державних службовців є однією із стрижневих сфер модернізації української державної служби; розкрито зміст та взаємозв'язок понять «Європейський адміністративний простір», «державна служба», «юридична відповідальність державних службовців». Автором запропоновані можливі шляхи вдосконалення механізму юридичної відповідальності державних службовців як сфери модернізації державної служби в контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, державні службовці, державна служба, Європейський адміністративний простір, євроінтеграція.

В статье обосновано, что юридическая ответственность государственных служащих выступает одной из ключевых сфер модернизации украинской государственной службы; раскрыты содержание и взаимосвязь понятий «Европейское административное пространство», «государственная служба», «юридическая ответственность государственных служащих». Автором предложены возможные пути совершенствования механизма юридической ответственности государственных служащих как сферы модернизации государственной службы в контексте евроинтеграционных процессов, происходящих в Украине.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, государственные служащие, государственная служба, Европейское административное пространство, евроинтеграция.

Hubanov O.O. LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS AS PRINCIPAL CHARACTERISTICS, WHICH IS INHERENT TO STATE SERVICE IN EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE, AS THE AREA OF MODERNIZATION OF UKRAINIAN STATE SERVICE

The article is devoted to argumentation of statement, that legal responsibility of public officials is one of the key areas of modernization of the Ukrainian state service. The content and interrelation of such notions, as “European Administrative Space”, “state service”, “legal responsibility of state servants”, have been discovered. The author has suggested possible ways to improve the mechanism of legal responsibility of state servants in the context of European integration processes in Ukraine.

**Key words:** legal responsibility, state servants, state service, European administrative space, European integration.

**Постановка проблеми.** Питанню юридичної відповідальності державних службовців приділено достатньо уваги у вітчизняній правовій доктрині. Зокрема, означена проблематика є предметом дослідження у працях таких науковців, як Є.В. Кравченко, О.В. Петришин, В.П. Тимошук, А.М. Школик та ін.

У межах цієї роботи ми пропонуємо поглянути на юридичну відповідальність державних службовців як на одну зі сфер реформування державної служби загалом у контексті євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні. Вказане дає змогу стверджувати, що такий вектор наукового погляду, який є якісно новим для науки адміністративного права, зумовлює беззаперечну актуальність, новизну та своєчасність проведеного дослідження.

**Мета статті** полягає у визначенні можливих шляхів удосконалення механізму юридичної відповідальності державних службовців як сфери модернізації української державної служби в контексті євроінтеграційних процесів.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж перейти до безпосереднього вирішення заявленого наукового завдання, на дотримання принципу логічності та послідовності проведення дослідження вважаємо за доцільне розпочати з розкриття змісту ключових понять та їх взаємозв'язків.

Поняття «Європейський адміністративний простір» є найбільш поширеним із синонімічного ряду, який утворюють також такі поняття, як «європейське адміністративне поле», «європейське управлінське поле», «європейський управлінський простір», «європейська адміністративна площа». Комплексний аналіз поняття «європейський правовий простір» проведено О. Прилипчук. Вчена зазначає, що виникненню концепції Європейського адміністративного простору сприяло проведення численних наукових досліджень поняття та природи європейського правового простору. Рушійною силою створення Європейського адміністративного простору стала велика кількість чинників, таких як нор-

мотворча діяльність ЄС, діяльність Суду ЄС і формулювання ним принципів права ЄС та європейського адміністративного права; світової пошук новітніх, ефективніших форм управління та врядування у процесі поглиблення європейської інтеграції та розширення ЄС. У свою чергу, джерелами формування Європейського адміністративного простору є *acquis communautaire*, інструменти міжнародного права, рішення Суду ЄС, колективний досвід управління і врядування, нагромаджені ЄС та світовою спільнотою, а також дискурс (фаховий, науковий, публічний), що постійно супроводжує становлення і розвиток європейського врядування та Європейського адміністративного простору як його важливого компонента [1, с. 47–48].

О. Оржель пропонує Європейський адміністративний простір уявляти як мережу вертикально та горизонтально інтегрованих владних структур, яким притаманна територіальна близькість та функціональна схожість. Європейський адміністративний простір характеризується багаторівневістю (містить наднаціональний, національний, регіональний, місцевий та особистісний рівні); неоднорідністю (гетерогенністю) структур, що його утворюють (законодавча, виконавча, судова гілки влади, державні органи та органи місцевого самоврядування, структури державного і приватного секторів, громадянського суспільства та ЗМІ («четверта влада»)); поліцентричністю, оскільки в ЄС постійно існує кілька центрів законодавчої ініціативи та ініціативи вироблення політики (Європейська Рада, Європейська комісія, Рада ЄС, держава-член під час головування) [2, с. 66].

Таким чином, Європейський адміністративний простір – це середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані в ім'я однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг [3, с. 92].

Відповідно, якщо керуватися наведеними вище положеннями, що дають змогу трактувати поняття Європейського адміністративного простору у визначений спосіб, державна служба є одним із його рівнів, функціональним проявом, тим аспектом Європейського адміністративного простору, що відображає динаміку правовідносин, які виникають в його межах.

Така точка зору щодо співвідношення вказаних понять повністю відповідає законодавчо закріпленому визначенню державної служби. На підтвердження цієї тези наведемо положення ч. 1 ст. 1 чинного ЗУ «Про державну службу»: державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [4].

Відносно змісту поняття юридичної відповідальності державних службовців зазначимо, що за своєю суттю вона не відрізняється від відповідальності інших суб'єктів, їй властиві всі цілі, функції і принципи юридичної відповідальності як такої.

Наведене положення дає змогу стверджувати, що юридичній відповідальності державних службовців властиві як загальні ознаки юридичної відповідальності, так і специфічні риси. Зокрема, до загальних ознак правовою доктриною віднесено такі:

- 1) настає лише за ті діяння, які передбачені нормами чинного законодавства;
- 2) накладається тільки за скоєні протиправні вчинки або протизаконні дії;
- 3) накладається компетентними державними органами у процесі визначеної законом процедури;
- 4) виражається у настанні для правопорушника відповідних негативних наслідків, вид і міра яких визначаються законом;
- 5) виконання правопорушником обов'язків, які покладаються на нього у зв'язку з притягненням до юридичної відповідальності, забезпечується силою державного впливу аж до примусу [5, с. 82].

Сутність юридичної відповідальності державного службовця полягає у наявності у нього встановленої нормами права юридичного обов'язку дотримуватися і виконувати покладені посадові обов'язки, які реалізуються у правомірній поведінці. У разі вчинення державним службовцем правопорушення настає юридичний обов'язок зазнати засудження і заснованих на ньому видів обмежень.

Відмітною ознакою юридичної відповідальності державних службовців є наявність специфічних підстав настання відповідальності та система застосування юридичної відповідальності. Це підтверджується сукупністю факторів:

- 1) по-перше, норми права, які закріплюють юридичну відповідальність, містяться у різних галузях права, зокрема у кримінальному, адміністративному, трудовому, цивільному праві;
- 2) по-друге, зазначений інститут характеризується єдиним предметом правового регулювання.

Основною метою юридичної відповідальності державних службовців є не покарання винного і відновлення порушеного права, а спонукання кожного державного службовця до правомірної поведінки і, в кінцевому результаті, сприяння формуванню правової культури державних службовців та всього суспільства. Головну роль у цьому відіграє «вироблення» у державного службовця усвідомленої потреби у правомірному виконанні покладених на нього посадових обов'язків, що базується на усвідомленні свого громадянського обов'язку та внутрішньому спонуканні [6, с. 259].

Як справедливо зауважує О. Петришин, особливості інституту юридичної відповідальності державних службовців – це 1) більш широке коло підстав відповідальності; 2) наявність таких підстав, які мають місце тільки у разі притягнення до відповідальності державних службовців; 3) підвищений рівень відповідальності визначеної категорії осіб порівняно з тими її видами, які поширюються також на громадян; 4) наявність складів протиправних діянь, які безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями [7, с. 25].



В.М. Манохін виокремлює такі особливості юридичної відповідальності державних службовців, як:

а) підвищена відповідальність державного службовця, оскільки негативні наслідки посадового правопорушення позначаються на правовому статусі винної особи (в тому числі за межами посади);

б) спеціальні заходи відповідальності (стягнення) за службові правопорушення;

в) притягнення державного службовця до відповідальності за правопорушення не виключає того, що те саме діяння може бути кваліфіковано як інший вид правопорушення, яке потягне за собою юридичну відповідальність відповідного виду [8, с. 73].

Таким чином, проаналізувавши сформовані в юридичній літературі погляди на природу, сутність юридичної відповідальності, варто відзначити, що юридичну відповідальність державного службовця слід розглядати як юридичний обов'язок державного службовця дотримуватися і виконувати у процесі своєї службової діяльності покладені на нього посадові обов'язки або зазнати несприятливих наслідків особистого, матеріального чи організаційного характеру у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням покладених на нього посадових обов'язків, які виявляються в формі правопорушення.

На цьому етапі вважаємо за доцільне визначити місце юридичної відповідальності державних службовців серед основних складників інституту державної служби. Так, державна служба в об'єктивному розумінні є комплексним правовим інститутом, який регулює організацію і діяльність усього корпусу державних службовців і містить правові норми різних галузей права. Інститут державної служби опосередковується правовими нормами, які регламентують правовий статус державних службовців, гарантії і процедури його реалізації, умови і порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності державних службовців. Сукупність цих правових норм становить правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового права та інших його галузей. Адміністративно-правові норми, які регламентують питання державної служби, становлять частину цього інституту і самостійний інститут адміністративного права, основною функцією якого є забезпечення цілісного регулювання в межах конкретної галузі суспільних відносин певного виду [9].

Зазначене вище вказує на те, що правовий інститут державної служби – це система правових норм, що регулюють відносини, які сформувалися у процесі організації самої державної служби, статус державних службовців, гарантії і процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби [9].

Із наведеного вище тлумачення поняття державної служби випливає, що юридична відповідальність державних службовців являє собою один зі складників предмета правового регулювання визначеного правового інсти-

туту. Окрім того, юридична відповідальність державних службовців у науці адміністративного права розглядається також як складник правового статусу державного службовця. Так, правовий статус державного службовця визначається як сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави [10].

Таким чином, на основі проведеного вище аналізу ключових понять можна стверджувати, що юридична відповідальність державних службовців є однією з основних характеристик державної служби, тоді як остання є складником Європейського адміністративного простору. Відповідно, вдосконалення правового механізму відповідальності державних службовців сприятиме інтеграції України до Європейського адміністративного простору. Виходячи із зазначеного, вважаємо за необхідне визначити можливі напрями вдосконалення законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні.

Вирішуючи поставлене завдання, ми будемо виходити з того, що виокремлюють такі види юридичної відповідальності державних службовців, як дисциплінарна, майнова, адміністративна, кримінальна. Пропонуємо виокласти основні пропозиції щодо кожного із зазначених видів у визначеній вище послідовності.

Стосовно шляхів удосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців зазначимо, що в наукових працях з означеної проблематики висловлюється цілком слушна пропозиція, що відносини щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності у державній службі, а також система дисциплінарних стягнень та порядок їх застосування мають визначатися кодифікованими нормами, які би містилися в одному законодавчому акті.

Досвід найбільш розвинутих держав-членів ЄС вказує на те, що таким актом має стати Дисциплінарний статут державного службовця, який би містив більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків у залежності від їх тяжкості, класифікацію дисциплінарних стягнень та дисциплінарних впливів на державного службовця та ін.

Одним із можливих шляхів підвищення ефективності механізму притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності є збільшення розміру штрафів, які накладаються за вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення.

Крім того, слід погодитися з думкою представників Центру політико-правових реформ, що питання адміністративної відповідальності державних службовців потребує перегляду. Зокрема, на дотримання вимоги приведення національного законодавства у відповідність до норм права держав-членів ЄС пропонується не виокремлювати державних службовців як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Вказане пояснюється тим, що для держави не повинно мати значення, хто саме вчинив правопорушення – працівник приватного підприємства чи публічний служ-

бовець, у цьому сенсі всі мають бути рівними перед законом.

Якщо виходити із зазначеного, цілком слушним виглядає твердження, що суб'єктами адміністративної відповідальності мають бути визначені лише фізичні та юридичні особи. Орган влади може (повинен) відповідати за вчинення адміністративного проступку як юридична особа. А державні службовці у разі доведення їх вини в порушенні вимог адміністративного законодавства можуть нести дисциплінарну відповідальність у регресному порядку – за заподіяння шкоди органу влади, наприклад, якщо орган влади сплатив штраф за порушення законодавства. Відповідно адміністративні правопорушення, складами яких як спеціальний суб'єкт визначаються державні службовці, повинні бути детерміновані як дисциплінарні або як кримінальні проступки.

На користь цієї тези свідчить також те, що в багатьох державах-членах ЄС питання адміністративної відповідальності державних службовців взагалі не регламентовано жодним актом, тобто відповідальність за вчинення адміністративного проступку, як правило, поглинається дисциплінарною та кримінальною відповідальністю.

Зрозуміло, що в Україні ця проблема потребує комплексного вирішення, оскільки вона пов'язана із загальним реформуванням інституту адміністративної відповідальності [11, с. 123].

Стосовно шляхів удосконалення законодавства у сфері майнової відповідальності державних службовців науковцями напрацьовано цілу низку пропозицій. Зокрема, однією з найбільш слушних, на нашу думку, слід визнати визначення єдиної процедури розгляду заяви про відшкодування шкоди.

**Висновки.** Питання удосконалення законодавства щодо кримінальної відповідальності державних службовців зводиться до необхідності вирішення однієї із ключових проблем сьогодення – подолання корупції. Аналіз санкцій правових норм актів кримінального законодавства держав-членів ЄС вказує на те, що варто підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо, що штраф варто передбачати не як альтернативний вид покарання, а застосовувати до винних осіб у сполученні з обмеженням чи позбавленням волі. Посилення відповідальності сьогодні бачається одним із найбільш ефек-

тивних засобів подолання проблем в означеній сфері суспільних відносин.

Також вирішенню цієї проблеми сприятиме підвищення рівня юридичної техніки. Зокрема, одним із можливих способів варто визначити об'єднання в одній главі КК України загальних та спеціальних службових злочинів. Відповідно такий підхід передбачає, що критерієм групування злочинів у межах зазначеного розділу слугуватиме не тільки об'єкт посягання, але й суб'єкт злочину – службова особа.

Упровадження всіх запропонованих змін до чинного законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців сприятиме переходу на якісно новий рівень забезпечення дотримання законності у сфері публічних правовідносин.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Прилипчук О. Європейський адміністративний простір: принципи та засади / О. Прилипчук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 2(29). – С. 46–50.
2. Оржель О. Чинники формування Європейського адміністративного простору / О. Оржель // Вісник Національної академії державного управління. – Серія: Філософія, методологія, теорія та історія державного управління. – 2013. – С. 65–73.
3. Дзяд О.В., Рудік О.М. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України / О.В. Дзяд, О.М. Рудік ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, Л. Прокопенка та В. Стрельцова. – К. : Міленіум, 2009. – С. 92–109.
4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Падалка О.А. Юридична відповідальність Національної поліції України / О.А. Падалка / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2016. – № 20. – С. 81–84.
6. Маркин А.В. Ответственность и обязанность в структуре нормы права / А.В. Маркин // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – № 3. – С. 258–260.
7. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Петришин ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 36 с.
8. Манохин В.М. Административное право России : учебник / В.М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2011. – 272 с.
9. Кравченко Е.В. Государственное управление : учебник [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.studfiles.ru/preview/5349854/page:55/>.
10. Поняття та правовий статус державного службовця [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/posibnuku/326/4.pdf>.
11. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. За-рубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.