

СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОЗИТИВНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КРАЇНАХ ЄС

SOCIAL VALUE OF POSITIVE LEGAL LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS IN EU COUNTRIES

Губанов О.О.,

кандидат юридичних наук, провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття містить дослідження питань позитивної юридичної відповідальності публічних службовців. Автор розкрив її природу, соціальне значення, виділив її особливості та порівняв із ретроспективною відповідальністю. Обґрунтовано, що позитивна юридична відповідальність публічних службовців не є достатньо розробленою юридичною доктриною, що обумовило недосконалість її правової основи. Із використанням найкращого досвіду країн ЄС вказано на напрями розвитку наукової думки та законодавства про неї.

Ключові слова: юридична відповідальність, позитивна юридична відповідальність, публічна служба.

Статья содержит исследование вопросов положительной юридической ответственности публичных служащих. Автор раскрыл ее природу, социальное значение, выделил ее особенности и сравнил с ретроспективной ответственностью. Обосновано, что положительная юридическая ответственность публичных служащих не является достаточно разработанной юридической доктриной, что обусловило несовершенство ее правовой основы. С использованием лучшего опыта стран ЕС указано на направления развития научной мысли и законодательства о ней.

Ключевые слова: юридическая ответственность, положительная юридическая ответственность, публичная служба.

The article contains the research of matters of the positive legal liability of public officials. The author showed its legal nature, social value, highlighted its features and compared it to the retrospective liability. It is substantiated that the positive legal liability of public officials is not sufficiently elaborated by the legal doctrine, what resulted in the imperfection of its legal basis. Using the best practices of EU member states the directions of development of scientific thought and legislation about it were indicated.

Key words: legal liability, positive legal liability, public service.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24 червня 2016 р. передбачає, що серед принципів, на яких має бути створена державна служба, серед інших, мають бути такі:

а) система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою;

б) забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків;

в) здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

Для досягнення зазначених цілей, серед інших чинників, вкрай важливою є дієвість механізмів позитивної юридичної відповідальності публічних службовців. Однак, за нинішнього стану правового регулювання та пануючих доктринальних уявлень про позитивну юридичну відповідальність публічних службовців, її потенціал повністю реалізуватись не може. Зважаючи на її велике соціальне значення, це є неприпустимим. Причинами цього є недостатня

увага законодавця та вчених до об'єктивно існуючих виявів позитивної відповідальності публічних службовців та пов'язане з цим їх недосконале правове регулювання. Зазначене обумовило актуальність дослідження питань позитивної відповідальності публічних службовців із урахуванням найбільш прогресивного європейського досвіду.

Позитивній юридичній відповідальності та її соціальному значенню присвятили свої праці, зокрема, О.М. Болсунова, Н.В. Витрук, Д.А. Липинський, А.В. Малько, М.І. Матузов, Р.Л. Хачатуров.

Для того, щоб отримати якомога більш точне уявлення про позитивну відповідальність публічних службовців, слід дослідити її природу, соціальне значення та визначитись із вимогами до її правового регулювання. З огляду на це, перш за все, необхідно:

а) визначити поняття «соціальної відповідальності»;

б) визначити систему соціальної відповідальності і місце позитивної юридичної відповідальності в цій системі;

в) шляхом порівняння позитивної та негативної юридичної відповідальності виявити вимоги, яким має відповідати позитивна юридична відповідальність із тим, що забезпечувати соціально бажаний ефект.

Для відповіді на перше запитання слід перш за все з'ясувати що таке відповідальність у найбільш абстрактному, філософському значенні, і на підставі прозорих критеріїв виокремити соціальну відповідальність.

Як зазначив Н.В. Вітрук, загальне поняття відповідальності, сформоване в Оксфордському тлумачному словнику, в цілому застосоване до будь-якої галузі суспільних знань. Так, під відповідальністю розуміється «бути відповідальним, вчинити будь-що без чужої підказки чи наказу, обов'язок відповідати за будь-що» або необхідність надати відповідь за свою поведінку [1, с. 7].

Значення соціальної відповідальності, на переконання Н.В. Вітрука, полягає в забезпеченні такої поведінки членів суспільства, яка відповідає інтересам, які виражені у формі соціальних норм. Виокремлення видів соціальної відповідальності залежить від сфери соціальної діяльності людини і виду соціальних норм. Традиційно в державно організованому суспільстві виокремлюють моральну, політичну, суспільно-статутну та юридичну відповідальність [1, с. 10].

Таким чином, юридична відповідальність – міра реакції суспільства в особі держави на вільну поведінку людини, у зв'язку із чим людина зазнає з боку держави певних наслідків.

Залежно від характеру зазначених наслідків відповідальність може бути позитивною – у вигляді додаткових благ, та негативною (ретроспективною) – у вигляді позбавлення певних благ.

Як зазначила О.М. Болсунова, юридичній (у даному випадку негативній – прим. авт.) відповідальності притаманна низка ознак [2]:

- вона пов'язана із державно-владним примусом, оскільки правопорушник вимушений підкоритися вимогам держави;

- вона пов'язана із певними особистісними, матеріальними або організаційними позбавленнями, які правопорушник повинен зазнати (вони настають як реакція держави на шкоду, яку заподіяв правопорушник);

- вона настає лише за вчинення правопорушення;
- вона виникає не лише у випадку порушення правових норм, але і застосовується у суворій відповідності з ними, тобто застосування юридичної відповідальності до правопорушника можливе лише за умови дотримання певного процедурно-процесуального порядку, що встановлений законом.

Аналізуючи зазначені погляди вченого, можливо підсумувати те, що юридична ретроспективна відповідальність є різновидом відповідальності соціальної, застосовується державою за вчинене правопорушення у закріпленому нормами права процедурно-процесуальному порядку.

Разом з тим, використання лише ретроспективної юридичної відповідальності мотивує публічного службовця не порушувати вимоги законодавства та не завдавати шкоди інтересам служби, однак не мотивує до покращення результатів вище «середнього» рівня.

Зважаючи на зазначену особливість ретроспективної юридичної відповідальності, широкою підтримкою серед теоретиків права користується ідея про те, що поруч із нею існує позитивна юридична відповідальність. На переконання прихильників цієї ідеї, позитивна юридична відповідальність характеризується такими особливостями.

За твердженням М.І. Матузова, під позитивною відповідальністю розуміється не «відплата» за вчинене, а відповідальність за належне виконання своїх обов'язків, добросовісність та добросовісну поведінку [3, с. 217].

На думку Ф.Н. Фаткуліна, позитивна відповідальність – усвідомлення правових властивостей своїх дій (бездіяльності), співвіднесення їх з чинними законами і підзаконними актами, готовність відповідати за них перед державою і суспільством [4].

За твердженням П.Є. Недбайла, позитивна відповідальність у людини виникає вже тоді, коли вона стає до виконання своїх обов'язків, а не лише тоді, коли вона їх не виконує або діє всупереч ним [5, с. 15].

М.С. Строгович також зазначив, що юридичною відповідальністю є добросовісне виконання особою покладених на неї законом обов'язків [5, с. 16]. Схожою до цієї є думка Д.А. Ліпінського про те, що суб'єкт, виконуючи обов'язки, утримуючи від протиправних дій, поводить себе правомірно. Правомірною поведінкою суб'єкта є результатом впливу регулятивної функції юридичної відповідальності. Вона обумовлює упорядкований стан суспільних відносин і сприяє витісненню шкідливих суспільних відносин [6, с. 23].

Більше того, А.О. Іванов наголосив на тому, що юридична відповідальність виступає насамперед та головним чином саме у її позитивному значенні, як відповідальне ставлення особи до своїх обов'язків, як її законослухняна поведінка [5, с. 16].

Крім того, слід взяти до уваги думки Н.В. Вітрука про те, що під позитивною відповідальністю розуміють правомірну поведінку суб'єктів права: від нормальної, тобто такої, що відповідає вимогам норм права, до соціально активної (сумлінної, зразкової, ініціативної, творчої, ефективної, оптимальної). Отже, як зазначає вчений, позитивна відповідальність має різний ступінь інтенсивності. Позитивна відповідальність пов'язана з її заохоченням, стимулюванням. Держава заохочує відповідальну правомірну поведінку, використовуючи систему стимулів, заохочень та ін. В юридичній науці виділяються заохочувальні правові норми і позитивні санкції, що стимулюють схвалювану суспільством і державою поведінку. Дія заохочувальних санкцій правових норм пов'язане з правомірною поведінкою, позитивною правовою відповідальністю, тому деякі автори (А. Мордовець, Б.Т. Нехлюя і ін.) позитивну відповідальність називають заохочувальною [5, с. 17-18]. На доповнення до цього, наведемо току зору О.В. Малька про те, що прикладом заходу позитивної відповідальності, а також найбільш наглядним та об'єктивним з них є заохочення. Будучи юридич-

ним стимулом, воно спонукає громадян до правомірної поведінки, але в той же час «грає і обмежуючу роль, побічно утримує (знову ж позитивними методами) від антигромадської поведінки» [7].

Огляд міркувань вчених щодо співвідношення позитивної юридичної відповідальності із негативною дозволяє зробити декілька узагальнень.

І.О. Ільїн називав позитивну і негативну відповідальність відповідно «попередньою» і «наступною». Попередня відповідальність, писав він, «є живим почуттям передчуття і покликання, прагнення до вдосконалення. Ще не зробивши вчинку, людина вже знає про свою відповідальність. І це дисциплінує її і надихає. Подальша відповідальність є результат спотвореної правосвідомості, негативної поведінки індивіда. Вона – антипод попередньої відповідальності, тобто «безвідповідальність». Позитивна відповідальність, на відміну від негативної, – не тимчасова і не примусова, а постійна, добровільна і глибоко усвідомлена відповідальність особистості за своє належну поведінку. Вона передбачає не тільки контроль суб'єкта за власними діями, а й позитивну реакцію на контроль з боку суспільства, держави. Для правової системи це принципово важливий стабілізуючий і цементуючий фактор [3, с. 217].

Порівнявши позитивну юридичну відповідальність із негативною, Д.А. Ліпінський констатував, що позитивна юридична відповідальність характеризується добровільною формою виконання обов'язків суб'єктами права, тоді як ретроспективна відповідальність реалізується в результаті примусового впливу [8, с. 22].

Аналіз вищевикладених уявлень вчених про позитивну юридичну відповідальність дозволяє зробити висновок про те, що це правове явище розуміється двояко.

По-перше, позитивна юридична відповідальність розцінюється як усвідомлення необхідності знати правове значення своїх вчинків, дотримуватись правил користування правами, виконувати покладені законодавством обов'язки, зазнавати наслідків неправомірних вчинків, вироблення внутрішнього ставлення до права. Іншими словами, мова йде про психологічну (неправову) сторону позитивної юридичної відповідальності.

По-друге, позитивна юридична відповідальність як захід реагування держави на зразкову поведінку та захід її стимулювання реалізується за рахунок об'єктивних засобів, серед яких особливе місце посідає заохочення. Тут йдеться про власне правову сторону позитивної юридичної відповідальності.

Разом з тим, незважаючи на велике соціальне значення позитивної юридичної відповідальності, зокрема тієї, що пов'язана із публічною службою, її потенціал та шляхи його реалізації вивчаються недостатньо ретельно, а через відсутність науково обґрунтованих підходів до цього неможливо створити належне правове підґрунтя для позитивної юридичної відповідальності.

Перш за все, привертає увагу те, що на запитання про внутрішні резерви підвищення ефективності

праці 72% респондентів з числа публічних службовців відповіли, що вони, безумовно, є, і значні; 17% відзначили, що ресурси є незначні; 1% сказали, що всі ресурси використані; 13% не змогли відповісти [9].

Також, видається правильним підтримати думки О.В. Малька щодо того, що заохочення спонукає до «надвиконання» обов'язків і до соціально корисних творчих дій, що перевершують звичайні вимоги, розвиває трудову і суспільно-політичну активність. Мотивація до досягнення позитивного результату побудована на основі привабливих і заздалегідь обіцяних сприятливих наслідків. Більше того, здійснюючи функцію соціального контролю, заохочувальні санкції є одним з його засобів. З їх допомогою координують ту чи іншу діяльність осіб, наприклад, шляхом позначення в нормативних і правозастосовних актах дій, в яких зацікавлені суспільство і держава. Крім того, заохочувальні санкції створюють сприятливі умови для зміцнення дисципліни і порядку, забезпечують реалізацію інших юридичних засобів (насамперед обов'язків). Так, для найбільш ефективного виконання окремих обов'язків встановлюються заходи заохочення, які необхідні для того, щоб стимулювати постійні соціально корисні дії зобов'язаної особи (для нього, до речі, «об'єктивно невідгідні») обіцянку і наданням відповідних благ, цінностей. Тим самим заохочення компенсує витрати, пов'язані із обмеженням одних інтересів за рахунок задоволення інших [10, с. 80].

Однак, немає гарантій того, що заходи позитивної юридичної відповідальності публічних службовців застосовуватимуться об'єктивно і неупереджено, прозоро та зрозуміло. Немає об'єктивних критеріїв їх справедливості, своєчасності, відповідності потребам та очікуванням державних службовців. Їх набір неможна назвати достатньо різноманітним, щоб система заходів позитивної відповідальності була гнучкою.

Таким чином, зазначене дає підстави зробити висновок про те, що дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників у професійній діяльності з метою найповнішого задоволення потреб суспільства. Одним із найбільш важливих кроків, необхідних для його розробки, є запозичення передового іноземного досвіду, насамперед країн-членів ЄС.

У цьому зв'язку інтерес представляють відповідні положення законодавств Королівства Нідерланди, Естонії, Республіки Греція та Австрії.

За законодавством Королівства Нідерланди питання про заохочення державного службовця підвищенням окладу або бонусною виплатою вирішується на щорічних оцінювальних зустрічах за участі самого державного службовця, його безпосереднього керівника та лінійного менеджера. Якщо службовець досяг відмінних результатів, його оклад має бути збільшений у межах діапазону окладів для його посади. Також за таких умов може надаватись премія або інший бонус. Разом з тим, якщо у подаль-

шому державний службовець працюватиме з недостатньою ефективністю, його посадовий оклад може бути приведений до попереднього стану [11, с. 154].

Підстави та порядок заохочення державних службовців Естонії визначає Закон Естонії «Про публічну службу». Так, за багаторічну службу, а також за зразкове виконання службових обов'язків чи громадянського обов'язку можуть застосовуватися наступні заохочення (ч. 1 ст. 79 Закону Естонії «Про публічну службу») [12, с. 486]: 1) оголошення подяки; 2) надання грошової премії; 3) нагородження коштовним подарунком; 4) підвищення розряду посадового окладу.

Заохочення державних службовців Республіки Греція відбувається за правилами, закріпленими Кодексом цивільних службовців Республіки Греція. За змістом його положень за особливі вчинки у ході служби понад службового обов'язку, службовці можуть отримувати такі негрошові нагороди (ст. 61 Кодексу цивільних службовців) [12, с. 545]: 1) похвала; та 2) медаль з дипломом за вказані вчинки.

Подання службовцем за власною ініціативою важливих та оригінальних пропозицій або результатів досліджень або кращої організації чи покращення службової ефективності винагороджується грошовою виплатою (ст. 64 Кодексу цивільних службовців) [12, с. 545].

Порядок заохочення державних службовців Австрії, регламентоване «Федеральним законом 1956 р. про заробітну плату державних службовців», включає декілька особливостей.

Прогресивним видається запроваджений там підхід до преміювання державних службовців.

По-перше, передбачена можливість службовця в будь-який час одержати відкличну премію за визначні досягнення під час виконання своїх посадових обов'язків (ст. 76 Федерального закону 1956 р. про заробітну плату державних службовців) [13, с. 349].

По-друге, встановлені нижня та верхня межа преміальних виплат. Вказується, що сума премій, одержаних службовцем протягом календарного року,

неповинна бути меншою, ніж 10 % і не має перевищувати 50 % від його місячної заробітної плати з усіма надбавками [13, с. 349].

По-третє, видаються методичні рекомендації щодо преміювання із викладом пов'язаних із цим передових практик. Наприклад, «Керівництво до застосування премій згідно з положеннями Федерального Закону 1948 р. про службове право та заробітну плату найманих за контрактом службовців Федерації» рекомендує надавати службовцю премію в максимально стислий строк після досягнення ним визначних результатів у роботі, із забезпеченням публічності та прозорості цього процесу [13, с. 349]. Серед характеристик таких досягнень Керівництво виділяє, зокрема [13, с. 349-350]: 1) виконання покладених обов'язків із надзвичайною якістю та відповідальністю; 2) прояв ініціативи, комунікативних та організаційних навичок; 3) реалізація завдань у складних умовах та у скорочені строки; 4) взяття шефства над молодими колегами; 5) позитивне завершення масштабного проекту тощо.

Крім премій, державні службовці Австрії заохочуються і іншим чином. Зокрема, як грошову форму заохочення розглядають також виплату від 2-х до 4-х місячних окладів при досягненні відповідно 25 та 40 років стажу роботи на державній службі (ст. 20 «Федерального закону 1956 р. про заробітну плату державних службовців») [12, с. 352].

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників у професійній діяльності з метою найповнішого задоволення потреб суспільства. Для того, щоб він був таким, він має бути прозорим і зрозумілим, має ґрунтуватись на засадах об'єктивності, неупередженості, має застосовуватись справедливо та своєчасно, а також включати стільки заходів матеріального та нематеріального характеру, скільки необхідно для того, щоб належним чином відреагувати на кожен вчинок публічного службовця, із урахуванням особливостей кожного з них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности: Монография / Н.В. Витрук. – М. : Изд-во РАП, 2008. – 304 с.
2. Болсунова О.М. Сутнісні засади принципів юридичної відповідальності / О.М. Болсунова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/7194/%CE>.
3. Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – с. 245.
4. Хачатуров Р.Л. Общая теория юридической ответственности / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. – СПб. : Изд. «Юридический центр Пресс», 2007. – 950 с.
5. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности (2-е изд., испр. и доп.) / Н.В. Витрук. – М. : Норма, 2012. – 432 с.
6. Липинский Д.А. Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции: проблемы взаимосвязи / Д.А. Липинский // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 19–26.
7. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 134–147.
8. Липинский Д.А. Формы реализации юридической ответственности: автореф. дис...канд. юрид. наук, спец.: 12.00.01 «теория права и государства; история права и государства; история правовых и политических учений» / Д.А. Липинский. – Саратов, 1999. – 26 с.
9. Чернова Е. Повышение мотивации труда государственных служащих [Электронный ресурс] / Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2009. – № 3. – Режим доступа: <http://hr-portal.ru/article/povyshenie-motivacii-truda-gosudarstvennyh-sluzhashchih>.
10. Малько А.В. Юридические поощрения как разновидность социальных санкций / А.В. Малько. – Общественные науки и современность. – 1998. – № 4. – С. 75–84.

11. Сравнительный анализ сектора государственной службы и правовых инструментов по реформированию в Федеративной Республике Германия, Французской Республике, Российской Федерации, Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Китайской Народной Республике, Соединённых Штатах Америки, Голландии, Республике Корея, Японии и Малайской Федерации (Проект программы развития ООН в Республике Узбекистан. Поддержка системы местного управления: гражданское участие и партнерство) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roundtable.igsp.uz/?mod=knowledge-products&get=1383221348>.

12. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К. : Конус Ю, 2007. – 735 с.