

Зубрицький М. І.,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника Департаменту –
начальник управління організаційно-аналітичного забезпечення
діяльності керівництва
Департаменту забезпечення діяльності

ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. У статті проаналізовано проблеми притягнення до юридичної відповідальності державних службовців. Опрацьоване чинне законодавство із цих питань. Унесено пропозиції щодо змін до чинного законодавства для вирішення цих проблем.

Ключові слова: юридична відповідальність, державні службовці, дисциплінарний статут, державна служба.

Постановка завдання. Закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [2], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [3], Кримінальний кодекс України [4], Кодекс України про адміністративні правопорушення [5] та інші акти законодавства чітко встановлюють процедури притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, проте й для них характерна певна проблематика. Проблеми притягнення до юридичної відповідальності державних службовців натеper є малодослідженими, адже в комплексі фактично не досліджувались. Проблеми правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців загалом є належним чином висвітленими у правовій доктрині та історично перебували в колі зору вітчизняних науковців. Але проблемам притягнення до юридичної відповідальності державних службовців надається лише фрагментарна увага, а спеціальних комплексних чи монографічних досліджень натеper не здійснено.

До аналізу окремих прогалин процедури притягнення до юридичної відповідальності державних службовців фактично тією чи іншою мірою зверталось багато дослідників проблем чинного законодавства про державну службу, серед яких на особливу увагу заслуговують Н.М. Вапнярчук, А.П. Горзов, О.О. Губанов, О.О. Долгий, Г.С. Іванова, М.І. Іншин, І.О. Каргузова, Л.М. Корнута, Б.В. Лавренко, І.П. Лопушанський, А.О. Нечитайленко, О.Д. Новак, Н.С. Панова, С.М. Попова, В.О. Світовий, С.М. Сєрьогін, В.В. Скоріков, В.П. Тимошук, А.О. Фомінова, В.М. Хомик, А.М. Школик, В.І. Щербина, Н.В. Янюк та інші. Проте відсутність комплексних досліджень проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців зумовлює необхідність аналізу цього питання.

Мета статті – визначення проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як засвідчило дослідження, таких проблем сьогодні є небагато. Вітчизняні науковці неефективність механізму юридичної відповідальності державних службовців усе ж переважно пов'язують із

недоліками інших підсистем. Проаналізовані нами проблеми, на кшталт відсутності альтернативи у співвідношенні між видом дисциплінарного проступку й санкціями чи недоліками термінології, є передусім проблемами правового регулювання цього інституту, проте на механізм притягнення до юридичної відповідальності державних службовців вони впливають значно меншою мірою. Тому загалом кількість проблем саме притягнення до юридичної відповідальності є незначною. Разом із тим нами відмічено, що сьогодні державна служба охоплює низку категорій осіб, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави на відповідній території, у конкретній галузі державного управління. Відповідно, нами запропоновано розглядати проблеми притягнення до юридичної відповідальності державних службовців у загальному та спеціальному контексті. Загальними проблемами є ті, які стосуються всієї державної служби України. Спеціальні проблеми характерні для кожної окремої категорії державних службовців.

Щодо загальних недоліків А.П. Горзов та О.О. Долгий звертають увагу на існування проблеми недостатнього висвітлення питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень. Ця проблема полягає в тому, що інформація про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців залишається поза загальною увагою [6, с. 52]. Підтримуємо позицію цих науковців в аспекті того, що зазначена ситуація дійсно є проблемною, оскільки державна служба передбачає публічність особи та прозорість її діяльності. У свою чергу, прозорість полягає у відкритості інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України.

І.П. Лопушанський [7, с. 53] та О.О. Губанов [8, с. 99–100] розглядають процедуру притягнення до юридичної відповідальності державних службовців через призму проблеми державних інституцій, які здійснюють накладення санкцій на порушників. Так, зокрема, дослідниками вказується на те, що в більш розвинених країнах (наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина) створено систему спеціальних дисциплінарних судів.

Аналіз положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] свідчить про те, що в Україні дисциплінарні стягнення накладаються так: 1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: зауваження – суб'єктом призначення, інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ; 2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: зауваження – суб'єктом призначення,

інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ. Проаналізувавши німецький і вітчизняний досвід, варто зробити висновок, що дисциплінарні стягнення в Україні накладаються виключно суб'єктом призначення. Спеціальні дисциплінарні суди сьогодні в Україні відсутні, хоча зазначеними науковцями вказується на доцільність використання такого досвіду. Поряд із цим у Федеративній Республіці Німеччина можна виділити двох суб'єктів накладення дисциплінарних стягнень: 1) спеціальні дисциплінарні суди; 2) безпосередні керівники. При цьому спеціальним дисциплінарним судам належить значно більша кількість повноважень, аніж керівникам.

Погодимося з О.О. Губановим, який указує на те, що під час розроблення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] скоріше за все врахований сучасний стан розвитку правової системи України, яка наразі не готова до створення нових дисциплінарних судів у зв'язку з відсутністю матеріальних, організаційних та інших ресурсів, і саме тому розробниками досить детально прописані положення про дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ [8, с. 100]. Проте ми розглядаємо можливість утілення такого досвіду швидше з перспективних позицій.

У процесі дослідження ми звернули увагу на те, що в чинному законодавстві відсутня класифікація державних службовців. Ця проблема зумовлена тим, що, за загальним правилом, притягнення державних службовців до відповідальності здійснюється на підставі норм Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1]. У статті 3 цього нормативно-правового акта встановлюється перелік осіб, на яких поширюється дія цього Закону. Проте, як доцільно відзначає О.Д. Новак, правовий статус низки державних службовців, окрім Закону України «Про державну службу», регулюють й інші нормативно-правові акти [9, с. 17–18]. Саме тому помилковим є розуміння того, що всі без винятку державні службовці притягуються до відповідальності згідно з нормами цього акта. Отже, вважаємо за необхідне передбачити в чинному законодавстві статтю, присвячену класифікації державних службовців, у якій вони будуть розподілені на державних службовців органів виконавчої влади та їх апарату, правовий статус яких повністю регулюється нормами Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], і спеціалізованих державних службовців, притягнення до відповідальності яких буде здійснюватись за допомогою норм спеціального законодавства.

Отже, аналіз правової доктрини та чинного законодавства засвідчив наявність таких загальних проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців:

- 1) недостатня публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень;
- 2) відсутність спеціальних судових установ, що здійснюють притягнення до юридичної відповідальності державних службовців;
- 3) відсутність класифікації державних службовців за критерієм правового врегулювання, внаслідок чого складається хибне враження про те, що притягнення до юридичної відповідальності всіх державних службовців відбувається згідно з нормами Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1].

Вирішення першої проблеми є можливим шляхом регламентації в нормах Закону України «Про державну службу» від

10.12.2015 № 889-VIII [1] статті, присвяченої оприлюдненню інформації про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Проблема відсутності спеціальних судових установ, що здійснюють притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, не може бути вирішена негайно з огляду на сучасний стан України, проте в перспективі зазначена новела могла б суттєво вплинути на ефективність юридичної відповідальності державних службовців. Як варіант сьогодні цілком можливо створити палату з розгляду справ про державну службу у складі Касаційного адміністративного суду. Але в такому разі справи про притягнення державних службовців до відповідальності зможуть розглядатись спеціалізованими установами лише в третій інстанції. У цьому контексті більш доцільним є створення з часом дисциплінарних судів першої інстанції, дисциплінарних судів другої інстанції та Дисциплінарного суду України як суду касаційної інстанції.

Для вирішення проблеми відсутності класифікації державних службовців за критерієм правового врегулювання пропонуємо доповнити розділ VIII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] статтею «Класифікація державних службовців».

Саме з існуванням державних службовців, які мають спеціальні звання та притягнення до відповідальності яких здійснюється в особливому порядку, і пов'язано необхідність виділення спеціальних проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців.

За особливою процедурою здійснюється притягнення до відповідальності військовослужбовців: у цій сфері воно регулюється на підставі норм спеціального нормативно-правового акта – Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [10]. Військова дисципліна визначається в цьому нормативно-правовому акті як бездоганне й неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України, ґрунтується на усвідомленні військовослужбовцями свого військового обов'язку, відповідальності за захист Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України, на їхній вірності Військовій присязі. Особливістю дисциплінарної відповідальності військовослужбовців є те, що відповідальність за правомірність (неправомірність) накладення стягнень на підлеглих несе командир як особа, яка відповідає за військову дисципліну в підпорядкованому йому підрозділі та яка наділена широкими повноваженнями у сфері дисциплінарної влади.

Кримінальна відповідальність військовослужбовців установлюється нормами Кримінального кодексу України [4]. З аналізу розділу XIX Кримінального кодексу України можна зробити висновок, що військовослужбовці притягуються до кримінальної відповідальності, зокрема, за вчинення таких злочинів: недбале ставлення до військової служби (стаття 425); бездіяльність військової влади (стаття 426); перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (стаття 426-1). У таких випадках військовослужбовець є спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності. Проте нещодавно відбулась декриміналізація спеціальної норми щодо кримінальної відповідальності за зловживання військовою службовою особою владою, тому сьогодні дії військовослужбовців можна кваліфікувати як загальнокримінального злочину за ознаками, передбаченими статтею 364 Кримінального кодексу

України [4] (зловживання владою або службовим становищем). У такий спосіб вирішено низку проблем кримінальної відповідальності військовослужбовців, на які раніше вказувалось вітчизняними науковцями.

Отже, зробимо висновок, що сьогодні притягнення до юридичної відповідальності військовослужбовців як державних службовців характеризується фактично двома основними проблемами:

1) можливістю командира на власний розсуд визнавати те чи інше діяння проступком і накладати (чи не накладати) за його вчинення дисциплінарне стягнення. Ця проблема активно вирішується шляхом позовів до командирів. Тобто її вирішення пов'язується не з прийняттям норм законодавства, а з увагою держави до захисту прав військовослужбовців;

2) відсутністю розмежування дисциплінарної та адміністративної відповідальності військовослужбовців. Проте останніми роками законодавцем унесено суттєві зміни до адміністративного законодавства, і сьогодні значно більша кількість адміністративних правопорушень, здійснених військовослужбовцями, підпадає під адміністративні санкції. Тому зробимо висновок, що ця проблема нині поступово вирішується.

Основною проблемою притягнення до юридичної відповідальності дипломатичних представників є наявність у них дипломатичного імунітету. Дипломатичний імунітет особи – це сукупність прав і привілеїв, наданих дипломатичним представництвом іноземних держав і їх співробітникам, що включає в себе недоторканність особи, службових приміщень, житла і власності, звільнення від податків, митного огляду, гарантування дипломатам права безпечного проїзду та захисту від цивільного позову або кримінального переслідування відповідно до законодавства приймаючої країни.

Згідно зі статтею 45 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [11], особи, винні в порушенні законодавства України про дипломатичну службу, несуть відповідальність відповідно до чинних законів України. Це означає, що дипломатичні службовці притягуються до відповідальності на загальних підставах, а отже, цьому інституту притаманні специфіка та особливості, вже раніше розглянуті нами в роботі.

Ще однією особливою категорією державних службовців, правовий статус яких передбачає особливий порядок притягнення до відповідальності, є прокурори. Відзначимо, що до недавніх пір у цій сфері був чинним Дисциплінарний статут прокуратури [12], який припинив свою дію у 2015 році. З того моменту притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відбувається згідно з нормами розділу VI Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [13]. Також важливу роль у цьому контексті відіграє Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [14].

Г.С. Іванова, досліджуючи питання застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури, відзначила загалом позитивний характер змін до законодавства [15, с. 125]. Тобто, як можна переконались із позицій різних науковців, розвиток законодавства про прокуратуру позитивно вплинув на вирішення проблем притягнення до юридичної відповідальності службовців органів прокуратури. Тому на тепер єдиним напрямом покращення цього інституту, на який указують одразу декілька авторів, є прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» [16, с. 23;

17, с. 80]. Необхідність прийняття такого нормативно-правового акта підкріплюється тими ж аргументами, наведеними нами раніше стосовно Дисциплінарного статуту державного службовця. По-перше, специфіка діяльності органів прокуратури й, відповідно, компетенції прокурорів не збігаються з функціями інших органів, по-друге, рівень державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй діяльності є підвищеним, по-третє, існують ризики, пов'язані з вирішенням складних і конфліктних ситуацій.

Тому цю проблему пропонуємо вирішити шляхом прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» на основі досвіду зарубіжних держав (наприклад, як нами раніше вказувалося в роботі, корисним є досвід Федеративної Республіки Німеччина), Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [13].

Висновки. Дослідження проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців засвідчило, що загалом цей інститут характеризується невеликою кількістю прогалин і проблемних моментів. Це питання нами розглядалося в розрізі загальних проблем і спеціальних проблем, характерних для особливих категорій державних службовців. Нами встановлено, що нещодавні зміни до законодавства мали досить позитивний ефект і суттєва частина недоліків ліквідована. Подальший розвиток законодавства в цій сфері ми пов'язуємо з прийняттям спеціальних дисциплінарних статутів у різних сферах, які значно детальніше врегулювали б проблеми притягнення державних службовців до відповідальності. Також слушною є ідея створення мережі спеціальних судів, до компетенції яких входить розгляд питань відповідальності державних службовців. Проте, враховуючи сучасний соціально-економічний стан нашої держави, цей напрям ще не на часі.

Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. 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.
6. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 48–54.
7. Лопушанський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4(8). С. 48–54.
8. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97–101.
9. Новак О.Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 19 с.

10. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197.
11. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 5. Ст. 29.
12. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 4. Ст. 15.
13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
14. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 № 123. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992 (дата звернення: 03.07.2017).
15. Иванова Г.С. Актуальні питання застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури. *Право та інновації*. 2015. № 2. С. 122–126.
16. Попович Є.М. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 22–26.
17. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Київ, 2016. № 2 (22). С. 79–81.

Зубрицкий М. И. Проблемы привлечения к юридической ответственности государственных служащих

Аннотация. В статье проанализированы проблемы привлечения к юридической ответственности государственных служащих. Изучено действующее законодательство, регулирующее данные вопросы. Внесены предложения по изменениям в действующее законодательство для решения данных проблем.

Ключевые слова: юридическая ответственность, государственные служащие, дисциплинарный устав, государственная служба.

Zubrytskyi M. Problems of bringing public servants to legal responsibility

Summary. The problems of bringing to legal responsibility civil servants are analyzed. The current legislation on these issues is studied. Proposals with changes to the current legislation to solve these problems are made.

Key words: legal liability, civil servants, disciplinary statute, civil service.