

УДК 342.9

**О. О. Губанов**  
кандидат юридичних наук,  
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації  
законодавства України до законодавства ЄС  
юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРИНЦИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КРАЇНАХ ЄС

Реформування публічної служби в Україні, як і більшість інших процесів вдосконалення вітчизняної правової системи (судова реформа, адміністративна реформа тощо), спрямоване, насамперед, на реалізацію євроінтеграційної політики Української держави.

Разом із тим, інтеграція, шляхом якої наразі рухається Україна, передбачає не просто вільний рух товарів, людей та капіталу, але і створення подібного правового простору.

Так, якщо Україна вступить до Європейського Союзу (далі – ЄС), постане необхідність повсюдного приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства європейської спільноти. У зв'язку з цим неадаптоване законодавство може зазнати значних змін, що загрожує розбалансуванню відповідних частин вітчизняної правової системи (в межах цього дослідження – системи публічної служби).

Для запобігання зазначеній ситуації реформування публічної служби в цілому та інституту юридичної відповідальності публічних службовців зокрема, потребує завчасного врахування досвіду європейських країн із тим, щоб впроваджувати стандарти поступово, не порушуючи функціональність системи в цілому.

Однак неможливо рухатись у вірному напрямку, якщо не зрозуміла кінцева мета.

На наше переконання, метою реформування інституту юридичної відповідальності публічних службовців (цивільної, кримінальної, адміністративної і дисциплінарної) має бути втілення кількох зрозумілих, дієвих і узгоджених принципів.

Отже, метою цієї роботи є аналіз досвіду країн ЄС щодо регулювання юридичної відповідальності публічних службовців в частині вихідних засад, із яких європейське товариство виходить при виробленні конкретних правових положень та відображення системи таких засад.

Дослідження принципів юридичної відповідальності взагалі, а також окремих із них і ключових притаманних таким принципам рис, здійснювали низка науковців, серед яких Б.Т. Базильов, О.М. Болсунова, Д.А. Липинський, О.Д. Максимюк, Р.А. Хачатуров та інші.

Для досягнення мети цього дослідження необхідно розглянути три основні питання:

1. Які принципи юридичної відповідальності публічних службовців діють в Україні?

2. Які принципи юридичної відповідальності публічних службовців діють в країнах ЄС і є спільними для них?

3. Чи збігаються засади юридичної відповідальності публічних службовців за законодавством України із тими, що запроваджені у країнах ЄС? Чи можуть бути запозичені принципи юридичної відповідальності публічних службовців країн ЄС до вітчизняного законодавства шляхом внесення змін, або відмінності настільки значні, що вимагають ґрунтовних перетворень чинного законодавства України?

Для забезпечення єдності в поняттях, в межах цього дослідження під принципами юридичної відповідальності розуміються внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності, відступ від яких неминуче деформує зазначений інститут і веде до штучного змішання з іншими правоохоронними інститутами [1, с. 30].

Розвиваючи зазначену думку, вважаємо за доцільне звернутись до міркувань О.М. Болсунової [2, с. 49], яка вказала, що принципи юридичної відповідальності визначаються:

- як вихідні засади та ідеї функціонування та реалізації юридичної відповідальності (функціональний аспект принципів юридичної відповідальності);
- як умови притягнення правопорушників до юридичної відповідальності (засадничий аспект принципів юридичної відповідальності);
- як критерії розвитку та вдосконалення інституту юридичної відповідальності (перспективний аспект юридичної відповідальності);
- як основні засади, що мають прямий характер дії, та застосовуються з метою недопущення порушення законності та справедливості в процесі притягнення осіб до юридичної відповідальності (ціннісний аспект юридичної відповідальності).

Зазначені ознаки, на наш погляд, мають так само застосовуватись до інституту юридичної відповідальності публічних службовців, який є складовою частиною інституту юридичної відповідальності взагалі.

Аналізуючи наукові праці вітчизняних вчених, можна дійти висновку, що правова наука

на сьогодні виділяє наступні показники, які відповідають вказаним вище ознакам принципу юридичної відповідальності публічних службовців:

1. Законність. Відносно юридичної відповідальності публічних службовців вона має двоякий аспект:

– публічний службовець має нести відповідальність, якщо діє в порушення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України (не на підставі, не в межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією і Законами України) [3];

– разом із тим, суб'єкт, який притягає публічного службовця до юридичної відповідальності зобов'язаний робити лише те, що визначено законом, і саме в такий спосіб і в такий формі, яка продиктована законом [4, с. 48-49].

2. Справедливість. В межах інституту юридичної відповідальності публічного службовця цей принцип визначається як відповідність відповідальності тяжкості порушення. Іншими словами, при допустимості обмеження того чи іншого права держава може використовувати не надмірні, а лише необхідні і чітко обумовлені цілями правового регулювання правообмежувальні заходи [5, с. 79].

3. Гуманізм (в розумінні ч. 2 ст. 28 Конституції України: ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню).

4. Своєчасність – необхідність притягнення правопорушника до відповідальності протягом обмеженого строку давності, тобто періоду часу, який співмірно тяжкості правопорушення віддалений від моменту його скоєння. Цей принцип реалізований в законодавстві України через строки накладення дисциплінарного стягнення, строки позовної давності в цивільному праві, строки давності притягнення до кримінальної відповідальності та строки накладення адміністративного стягнення.

5. Презумпція невинуватості. Її пропонуємо розуміти не тільки в кримінально-правовому аспекті, як це вказано в ст. 62 Конституції України, а й поширюючи її дію на будь-яку юридичну відповідальність публічного службовця, оскільки припускати, що публічний службовець є не добросовісним без доведення зазначеного припущення допустимими доказами є порушенням вимог ст. 21 Конституції України, за якою усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [3].

Тобто, для публічних службовців справедливим є припущення добросовісності публічного службовця, доки не доведено зворотнє, незалежно від виду відповідальності, крім цивільно-правової.

6. Неприпустимість притягнення до відповідальності за одне й те саме правопорушення два і більше рази. Також пропонуємо розширити розуміння ч. 1 ст. 61 Конституції України таким чином, що особа не може бути двічі притягнута до юридичної відповідальності навіть різного виду, за виключенням обов'язку відшкодувати завдану правопорушенням шкоду.

7. Індивідуалізації відповідальності. Так, відповідно до ч. 2 ст. 61 Конституції, юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. З урахуванням важливості забезпечення гарантій прав публічних службовців, зазначений принцип набуває особливою актуальності, зокрема і у зв'язку із люстраційними заходами. Зазначений принцип узгоджується і з принципами державної служби, викладеними у п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого державна служба здійснюється з дотриманням принципу стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Разом із тим, виходячи із запропонованих у цій роботі критеріях принципів юридичної відповідальності публічних службовців, слід погодитись із думкою деяких вчених щодо визнання принципами юридичної відповідальності таких:

1. Принцип обґрунтованості. Так, в науці склалось розуміння, що сутність принципу обґрунтованості полягає в детальному дослідженні обставин справи про дисциплінарний проступок, за результатами якого факт скоєння такого проступку повинен бути чітко зафіксований за допомогою актів, має бути встановлений його склад, а стягнення застосовано з урахуванням скоєного діяння та особи винного [4, с. 49].

Зазначений принцип є фактично процедурним втіленням принципів презумпції невинуватості і законності, які і встановлюють вимоги справедливої процедури при притягненні особи до юридичної відповідальності. Разом із тим, правило обґрунтованості може тлумачитись надзвичайно широко (наприклад, обґрунтованість з точки зору досягнення певної мети), що не дозволяє вважати його правовим принципом у зв'язку із його невизначеністю.

2. Принцип невідворотності. Невідворотність настання відповідальності є, скоріше, результатом правоохоронної діяльності і показником якості роботи контролюючих та правоохоронних органів. Водночас, як вихідна засада для правового регулювання зазначений принцип:

– повністю збігається із принципом співмірності щодо матеріальної частини юридичної від-

повідальності (тобто, у випадку наявності порушення, має бути співмірна відповідальність);

– не може бути застосований як засада процесуального регулювання, оскільки веде до обвинувального нахилу, що суперечить презумпції невинуватості.

3. Точність і зрозумілість. Так, на думку деяких вчених, формальна визначеність право обмежувальних норм передбачає їх достатню точність, чим забезпечується їх правильне розуміння і застосування. З точки зору допустимості правових обмежень передбачається визначеність юридичного змісту суб'єктивних можливостей (прав, свобод і обов'язків) особистості. Будь-яке суб'єктивне право потребує того, щоб його значення і обсяг були з'ясовані, зміст і належність кожного корелюючого обов'язку були чітко сформульовані, а також уточнені допустимі межі обмежень [5, с. 77].

Автори повністю погоджуються із вимогами, які розуміються під вказаним принципом, однак вважаємо, що зазначене визначення є однією із вимог принципу законності, а не окремим принципом, притаманним інституту юридичної відповідальності публічних службовців.

Таким чином, застосування вироблених юридичною наукою критеріїв до визначення принципу юридичної відповідальності, дозволяє виокремити такі принципи юридичної відповідальності публічних службовців:

- а) законність;
- б) справедливість;
- в) гуманізм;
- г) своєчасність;
- д) презумпція невинуватості;
- е) неприпустимість притягнення до відповідальності двічі за одне й те ж саме правопорушення;
- ж) індивідуалізація відповідальності.

Щодо другого поставленого питання, слід дослідити принципи, які не знайшли свого відображення у зазначеному переліку, але діють в якості вихідних засад у правотворчій діяльності країн ЄС при вирішенні питання про юридичну відповідальність публічних службовців.

Для уникнення ризику наведення досвіду країни, який не узгоджується із спільним Європейським досвідом, вважаємо за доцільне звернутись до спільного законодавства Європейського Союзу.

Основним міжнародним документом європейської спільноти, який визначає правовий статус публічних службовців є Рекомендація № R (2000) 6 Комітету міністрів Ради Європи, прийнята 24 лютого 2000 р. (далі – Рекомендація) [6].

Зазначений акт, крім загальних принципів публічної служби, вказує, що відносно юридичної (в даному випадку дисциплінарної) відпо-

відальності публічних службовців мають бути застосовані принаймні наступні правові принципи:

а) наявність всіх прав, якими наділені приватні особи з тими обмеженнями, які зумовлені публічною службою і є мінімально необхідними для досягнення мети належного виконання функцій публічних службовців. При цьому обмеження прав мають точно відповідати меті виконання службових функцій (п. 8 Рекомендації);

б) відсутність дискримінації на будь-якій підставі;

в) наявність відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків. При цьому під час здійснення дисциплінарного провадження мають бути забезпечені гарантії справедливої процедури (встановлена законом відкрита процедура із правом доступу до правової допомоги).

При аналізі зазначених вище принципів слід звернути увагу на принципово інший підхід, який використовується в країнах ЄС щодо відповідальності публічних службовців.

Якщо в Україні принципи юридичної відповідальності публічних службовців такі ж самі, як і принципи юридичної відповідальності будь-якої приватної особи, але визначені окремо і незалежно від них, то в країнах ЄС було застосовано інший підхід – в цілому застосовуються принципи відповідальності приватних осіб, але із відмінностями, властивими для публічних службовців (п. 8 Рекомендації) [6].

На нашу думку, принцип відсутності дискримінації хоча і закріплений на рівні Конституції України, все ж не дотримується, зокрема і при поширенні люстраційних заходів щодо певних осіб у зв'язку із перебуванням на певній посаді у визначений проміжок часу, незалежно від вчинення чи невчинення ними правопорушень.

Крім того, слід звернути увагу на принцип обов'язкової наявності відповідальності за неналежне виконання посадових обов'язків. Саме цей принцип є надзвичайно важливим при правовому врегулюванні статусу публічного службовця, оскільки фактично змушує публічного службовця утриматись від будь-яких дій всупереч інтересам служби, оскільки за такі дії встановлена відповідальність.

Зазначений принцип був порушений при внесенні змін до ст. 365 Кримінального кодексу України Законом № 746-VII від 21 лютого 2014 р., оскільки з моменту вступу зазначених змін в силу перевищення влади або службових повноважень публічним службовцем, який не є працівником правоохоронного органу, не тягне за собою кримінальної відповідальності, навіть якщо завдало істотної шкоди правам та інтересам третіх осіб [7].

Таким чином, слід дійти висновку, що принцип недискримінації та принцип відповідальності за порушення посадових обов'язків не реалізуються в Україні при здійсненні правового регулювання юридичної відповідальності публічних службовців.

На підставі викладеного, вважаємо, що слід:

а) здійснити окреме дослідження щодо природи принципів юридичної відповідальності публічних службовців із тим, щоб виявити ознаки, які дозволяються:

– виокремити такі принципи з-поміж інших принципів правового регулювання;

– відокремити результати діяльності контролюючих та правоохоронних органів від правових принципів;

б) розробити повноцінну систему принципів юридичної відповідальності публічних службовців із обов'язковим врахуванням принципів недискримінації та обов'язкової відповідальності публічних службовців за неналежне виконання службових обов'язків;

в) на підставі розробленої концепції здійснити комплексне реформування законодавства України в частині юридичної відповідальності публічних службовців.

### Література

1. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б.Т. Базылев. – Красноярск : Изд-во Красноярского университета, 1985. – 213 с.
2. Болсунова О.М. Сутнісні засади принципів юридичної відповідальності / О.М. Болсунова // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 48–52.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2016. – 464 с.
5. Максимов И.В. Административные наказания / И.В. Максимов. – Москва : Норма, 2009 – 299 с.
6. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 від 24 лютого 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst\\_hle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR\\_weitere%20Materialien/Recommendation\\_No\\_R\(2000\)6.pdf](http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst_hle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R(2000)6.pdf).
7. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 746-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/746-18>.

### Анотація

**Губанов О. О. Принципи юридичної відповідальності публічних службовців у країнах ЄС. – Стаття.**

Автор досліджує питання наявності у вітчизняному законодавстві чіткої і узгодженої системи принципів юридичної відповідальності публічних службовців, яка могла б служити підставою для встановлення належного правового регулювання зазначеного інституту. Автор досліджує пануючі в юридичній науці уявлення про інститут принципів юридичної відповідальності публічних службовців та порівнює принципи, які виокремлює наукова думка із принципами, встановленими нормативно-правовими актами Європейського Союзу. На конкретних прикладах автор демонструє ігнорування вітчизняним законодавством прийнятих європейським співтовариством принципів. Автор дійшов висновку про необхідність розроблення комплексної концепції юридичної відповідальності публічних службовців в Україні.

**Ключові слова:** принципи, юридична відповідальність, публічні службовці, публічна служба.

### Аннотация

**Губанов О. А. Принципы юридической ответственности публичных служащих в странах ЕС. – Статья.**

В работе автор исследует вопрос о наличии в отечественном законодательстве чёткой и согласованной системы принципов, которые могли бы стать основанием для формирования института юридической ответственности публичных служащих. Автор исследует понимание указанных принципов в украинской юридической науке и сравнивает это понимание с принятыми Европейским Союзом нормативно-правовыми актами. На конкретных примерах автор показывает, как в Украине не соблюдаются принятые европейским сообществом принципы. В связи с вышесказанным делается вывод о необходимости разработки комплексной концепции юридической ответственности публичных служащих в Украине.

**Ключевые слова:** принципы, юридическая ответственность, публичные служащие, публичная служба.

### Summary

**Hubanov O. O. Principles of legal liability of public officials in the EU countries. – Article.**

The author analyzes whether there is a balanced system of the legal principles of the liability of the public officials in the domestic legislation of Ukraine which can be used as the basis for further statute regulations improvement. The author also compares those principles, which are indicated by the legal doctrine in Ukraine, to the principles, established by the European law. Presenting specific examples, the author shows, how European principles are overlooked by the domestic legislation of Ukraine, and, therefore, comes to the conclusion, that there is a pressing need to work on the concept of the legal liability of the public servants, that can be later used as a basis for a complex reform of the sector.

**Key words:** principles, legal liability, public officials, public service.