

ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

TRENDS IN FURTHER DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF CIVIL SERVANTS' LIABILITY

Зубрицький М.І., д.ю.н.,
професор з науково-педагогічної роботи,

ПУ «Науково-дослідний інститут соціальної безпеки, політики, права, фінансів та бізнесу»

У статті проаналізовано тенденції розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Опрацьовані чинні нормативно-правові акти, які визначають дані тенденції на законодавчому рівні. Досліджено наукові праці з цих питань.

Ключові слова: юридична відповідальність, державні службовці, законодавство України, тенденції розвитку.

The tendencies of development of legal regulation of legal responsibility of civil servants are analyzed. Legal acts, which determine the given tendencies at the legislative level, are studied. Researches on these issues are worked with.

Key words: legal responsibility, civil servants, legislation of Ukraine, tendencies of development.

Вступ. Тенденції розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців є недостатньо дослідженими у вітчизняній науці із огляду на такі обставини: 1) втрату актуальності низки праць через прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1]; 2) перебування в полі зору науковців більш загальних питань, пов'язаних із тенденціями розвитку правового регулювання державної служби у цілому. Саме тому даному питанню юридична наука приділяє недостатню увагу. За останнє десятиліття у рамках реформ державної служби було схвалено низку стратегій та програм, які у тій чи іншій мірі декларували тенденції подальшого розвитку правового регулювання державних службовців. Значна їх кількість втратили актуальність чи були виконані, проте положення цих документів дозволяють виділити окремі тенденції подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Стан дослідження. До науковців, які досліджували більш загальні питання, пов'язані з тенденціями розвитку правового регулювання державної служби, віднесемо таких вчених, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Н.О. Бондарчук, Л.М. Гогіна, М.А. Дідиченко, Г.М. Дрок, С.Д. Дубенко, Б.Є. Желік, К.С. Зазерін, Ю.В. Ковбасюк, В.М. Князев, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, Р.А. Науменко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, С.П. Пасіка, Л.А. Пашко, Т.А. Соколова, В.М. Сороко, Ю.П. Сурмін, О.Ю. Шапран, О.І. Шкуропацький, Л.Г. Штик та ін. Але недослідженість даного питання обумовлює необхідність відповідного аналізу тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Мета. Дослідження тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Основні результати. Нами проаналізовано низку чинних та таких, що втратили актуальність нормативно-правових актів, відповідно до змісту яких ми можемо визначити основні тенденції розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Першим із них виділимо Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05 березня 2004 року № 278 [2]. У пункті 2 даної Концепції встановлено, що удосконалення правових засад функціонування державної служби потребує, серед іншого, більш чіткого законодавчого визначення основ державної служби, її місця в системі державного управління, кола осіб, які належать до державних службовців,

критеріїв віднесення їх до відповідних категорій посад та механізмів прирівняння певних посад, виходячи із змісту роботи, її впливу на прийняття кінцевого рішення, а також рівня посадової відповідальності [2]. Тобто посилення відповідальності державних службовців розглядається одразу у декількох контекстах: 1) як стратегічний (один із найважливіших) напрям удосконалення законодавства про державну службу; 2) як один із стандартів Європейського Союзу, що потребує втілення у вітчизняній правовій системі.

У досліджуваному контексті звернемося і до Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [1]. У ньому питанню відповідальності державних службовців присвячувалась лише одна стаття, у якій йшлося про те, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. Тобто дисциплінарний та матеріальний види відповідальності, притаманні інституту державної служби сьогодні, на той момент ще не існували взагалі у правовому просторі. Те ж саме можна сказати і про підстави та процедуру притягнення державних службовців до відповідальності. Дані категорії отримали свою регламентацію у останній редакції Закону України «Про державну службу».

Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 року № 140 [3] містив положення, згідно з яким до основних засад вдосконалення правового регулювання державної служби було віднесено: патріотичність, самовіддане служіння Українському народові, політичну нейтральність державних службовців, чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, які їх займають. Зі змісту даного програмного документа ми виокремили наступні тенденції, пов'язані із відповідальністю державних службовців:

1) тенденція до посилення відповідальності державних службовців визначена як одна із основних засад вдосконалення правового регулювання державної служби;

2) тенденція до визначення видів дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень, порядку і процедури розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця;

3) тенденція до посилення відповідальності державних службовців за порушення вимог щодо декларування доходів та зобов'язань фінансового, майнового характеру.

Щодо першої тенденції, як нами встановлено, то вона була актуальною на той момент, адже відповідальність державних службовців визначалась як сукупність цивільної, кримінальної та адміністративної відповідальності. Тенденція до визначення видів дисциплінарних порушень та дисциплінарних стягнень була реалізована в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], власне як і тенденція до посилення відповідальності державних службовців за порушення вимог щодо декларування доходів та зобов'язань фінансового, майнового характеру. Тобто із виділених зі змісту даної Концепції тенденцій жодна не є актуальною на сьогодні. Тому що вони були реалізовані в нормах чинного законодавства.

У 2012 році було прийнято Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [4], яка реалізовується і на сьогоднішній день. Пункт 3.4 даного документа присвячений цілям реалізації Стратегії за напрямом державного регулювання професійної діяльності. Проте питанню відповідальності державних службовців у даному акті не було присвячено уваги взагалі. При цьому на момент прийняття Стратегії відповідальність державних службовців все ще являла собою комплекс адміністративних, цивільних та кримінальних норм.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прийнятій 11.12.2014 [5], визначено наступні цілі діяльності вищого органу у системі органів виконавчої влади України в сфері вдосконалення проходження державної служби в Україні: скорочення кількості державних службовців на 10 відсотків, відповідне збільшення заробітної плати (2015-2016 роки); оновлення державних кадрів, у тому числі конкурсний відбір на новій основі (починаючи з 2015 року); запровадження персональної відповідальності державних службовців (починаючи з 2015 року); запровадження надання електронних безконтактних послуг (2015-2016 роки), відмова від паперового документообігу (2015-2016 роки); розроблення та сприяння прийняттю закону про відкриті дані (2015 рік). Основною тенденцією Програми Кабінету Міністрів України на 2015 рік, яка, у тому числі, мала вплив на інститут відповідальності державних службовців, було прийняття нового Закону України «Про державну службу». Дана тенденція була успішно реалізована, завдяки чому виник інститут відповідальності державних службовців у тому вигляді, у якому він існує і на сьогодні.

Звернемо увагу на те, що аналіз чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 19.04.2016 [6] засвідчив відчутність завдань, пов'язаних із відповідальністю державних службовців.

Наступним програмним документом, важливим для розвитку державної служби, стало прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/20151 [7]. У Стратегії реалізацію реформи державного управління визначено як одну з першочергових реформ, у ній встановлено і її мету – створення професійного інституту державної служби та забезпечення його ефективності. Реформа державної служби також включена до найважливіших напрямків. Серед першочергових пріоритетів реалізації Стратегії виділено проведення реформи державної служби та оптимізацію системи державних органів, а до запланованих заходів віднесено: декларування майнового стану публічних службовців; запобігання та врегулювання конфліктів інтересів; перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя; здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців; створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій; оновлення кадрового складу державних службовців. Тобто у будь-якому випадку усі положення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», пов'язані із реформою державної служби, на сьогодні виконані.

Дещо згодом було прийнято Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затверджено план заходів щодо її реалізації [8]. У даній Стратегії питання юридичної відповідальності державних службовців визначено як проблему, яка потребує розв'язання. Звернемо увагу на те, що усі тенденції, які визначались до прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], мали доволі загальний характер, і їх сутність зводилась до того, що механізм відповідальності державних службовців є необхідним, а на державу та законодавця покладалася обов'язок забезпечення його прозорості. Тобто мова йшла не про тенденції удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, а про тенденцію встановлення такої відповідальності.

Ще одним стратегічним документом, на який варто звернути увагу, є Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 06 травня 2015 року № 287/20152 [9].

Таким чином, тенденції подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців варто умовно розподілити на дві групи: тенденції, розроблені до прийняття чинного Закону України «Про державну службу», та тенденції, актуальні на сьогодні. До першої належить група тенденцій, які обумовлені депрофесіоналізацією та деградацією державної служби та які полягають передусім у необхідності розробки та встановлення відповідних механізмів. Дані тенденції були реалізовані у змісті Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], який визначив принципи державної служби, враховуючи основні напрями удосконалення проходження державної служби, щодо створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, запровадження прозорого механізму притягнення державних службовців до відповідальності відповідно до європейських принципів та стандартів. У свою чергу, тенденції, які є актуальними на сьогодні, фактично потребують свого визначення.

Єдиним програмним документом, прийнятим після набуття чинності Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], є розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 № 474-р [10], яким закріплено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Аналіз її змісту дозволяє зробити висновок, що основні проблеми державної служби в Україні на сьогодні пов'язані з недотриманням принципів прийняття на державну службу на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами.

Таким чином, аналіз вітчизняного законодавства засвідчив, що тенденції розвитку правового регулювання відповідальності державних службовців на сьогодні не є актуальними, оскільки нормативно реалізовані під час проведення реформи державної служби. У такому випадку корисним вважаємо звернення до наукової літератури, що дозволить вирішити одразу два завдання дослідження: 1) встановити, чи мало позитивні наслідки прийняття відповідних змін до законодавства на відповідальність державних службовців; 2) визначити перелік тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, актуальних і на сьогодні.

Як нами встановлено, в чинних стратегічних нормативно-правових актах напрямки подальшого удоскона-

лення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців відсутні, а отже, відповідні зміни не заплановані. Існування ж проблем у даній сфері нами вже встановлено. Однією із тенденцій вбачаємо прийняття спеціального нормативно-правового акта у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців – Дисциплінарного статуту. На необхідність прийняття такого законодавчого акта звертають увагу вітчизняні дослідники [11, с. 93]; такі нормативно-правові акти чинні у високорозвинених державах, зокрема Федеративній Республіці Німеччина; вони діють у сферах, які відносяться до державної служби – на даний момент є чинними Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV [12] та Дисциплінарний статут Збройних Сил України від 24.03.1999 № 551-XIV [13]; у тих сферах, де такі нормативно-правові акти відсутні чи втратили чинність, йдуть дискусії про необхідність їх прийняття (наприклад, щодо прийняття Дисциплінарного статуту прокуратури [14, с. 80; 15]). Тенденцією є «напрямок розвитку чого-небудь» [16, с. 1440]. Тобто це конкретний напрям розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Якщо науковці відзначають наявність певної проблеми та пропонують шляхи її вирішення, це означає передбачення можливості розвитку даного інституту саме в такому напрямі. Тому зробимо висновок, що створення єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, Дисциплінарного статуту, варто виділити як першу тенденцію подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Багато науковців звертають увагу на необхідність розширення переліку дисциплінарних стягнень. Дійсно, порівнюючи першу редакцію Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] та чинну, можна зробити висновок, що за цей час перелік видів дисциплінарних стягнень не змінився взагалі. Проте у наукових джерелах постійно розглядається можливість розширення даного переліку. Найбільш вдалою вважаємо позицію О.О. Губанова, який пропонує доповнити систему заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців тими, що мають матеріальний характер (штраф, скорочення заробітної плати) [17, с. 100]. Існування даної тенденції, на відміну від попередньо проаналізованої, є більш спірним, адже на сьогодні відсутні будь-які передумови для прогнозування таких змін. З іншої сторони, деякі науковці вказують на таку необхідність [18, с. 123-124]. Більше того, зарубіжний досвід свідчить про те, що чотирьох дисциплінарних стягнень на сьогодні недостатньо. Тому зробимо висновок, що у разі внесення змін до чинного законодавства про державну службу в контексті відповідальності державних службовців такий напрям його розвитку є цілком доречним.

Наступний напрям, який доцільно виділити та реалізувати, – це встановлення єдиної термінології у даній сфері. В даній роботі ми звернули увагу на те, що у сфері юридичної відповідальності державних службовців дана проблема має особливе вираження, адже Кримінальний кодекс України [19] не оперує терміном «державний службовець», а сутність «службових осіб» є дещо вужчою за сутність «державних службовців»; в свою чергу, в Кодексі України про адміністративні правопорушення [20] законодавець оперує терміном «посадова особа» у значенні «державний службовець», хоча останній є значно ширшим поняттям. Враховуючи, що все більше і більше дослідників наголошують на необхідності введення в обіг терміна «публічна служба», та із урахуванням того, що деякі законодавчі акти вже на сьогодні використовують таку термінологію, зробимо висновок про існування передумов для виділення саме такої тенденції.

Наступною тенденцією, яку ми вважаємо за доцільне виділити, є підвищення публічності юридичної відповідальності державних службовців. А.П. Горзов та О.О. Долгий звертають увагу на існування проблеми недостатнього висвітлення питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень, яка полягає у тому, що інформація про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців залишається поза загальною увагою [21, с. 52].

Таким чином, наше дослідження засвідчило, що тенденціями подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців є наступні:

- 1) посилення відповідальності державних службовців у різних сферах;
- 2) впровадження чітких і прозорих механізмів притягнення державних службовців до відповідальності;
- 3) створення єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця;
- 4) заміна термінів «посадова особа», «службова особа», «державний службовець» на «публічний службовець»; відповідно, мова йтиме про правове регулювання відповідальності публічних службовців.

Серед напрямів реалізації тенденції до посилення відповідальності державних службовців у різних сферах виділимо наступні:

- 1) внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], які полягають у розширенні видів дисциплінарних стягнень та встановленні невичерпності переліку підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 2) посилення санкцій за правопорушення та злочини, вчинені державними службовцями під час виконання службових обов'язків, у Кримінальному кодексі України [19] та Кодексі України про адміністративні правопорушення [20].

Наступною виділеною нами тенденцією є тенденція до впровадження чітких і прозорих механізмів притягнення державних службовців до відповідальності. Даний напрям вже був детально розглянутий нами у даній роботі. Основна мета його реалізації – законодавче встановлення процедури оприлюднення інформації про притягнення державного службовця до відповідальності. Вважаємо вірогідність реалізації даної тенденції дуже високою, адже на сьогодні прозорість є одним із основних принципів державної служби, який характерний для усіх її підінститутів.

Тенденція до створення єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, – Дисциплінарного статуту – була детально проаналізована нами у даній роботі. Відзначимо лише, що її реалізація на практиці можлива одразу декількома способами. Одним із пріоритетних, та таких, що найчастіше розглядається у наукових джерелах, є прийняття Дисциплінарного кодексу (статуту) державних службовців.

Висновки. Підводячи підсумок дослідження тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, зазначимо, що еволюція даного інституту на сьогодні не є пріоритетною для вітчизняного законодавця. Аналіз чинного законодавства засвідчив, що усі виділені законодавцем пріоритетні напрями розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців вже на сьогодні реалізовані. Тобто даний інститут фактично існує у тій формі, у якій законодавець прагне його бачити наступних декілька років. Звернення до наукової літератури вказує на втрату актуальності більшості праць, присвячених подальшому розвитку законодавства про державну службу.

Нами було здійснено виділення таких тенденцій, які, з одного боку, окреслюють вирішення виділених нами

раніше проблем, а з іншого – вже не один рік обговорюються вітчизняними науковцями, а отже, дійсно розглядаються як можливі шляхи покращення досліджуваного інституту. Аналіз напрямів реалізації кожної із них засвідчив необхідність внесення комплексних змін до інституту

державної служби, а також різноманітних галузей права, у тому числі кримінального та адміністративного. Тобто подальший розвиток правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців матиме комплексний та масштабний характер.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. С. 31. Ст. 578. Код акта 28042/2004.
3. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. С. 39. Ст. 421. Код акта 35288/2006.
4. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 4. С. 68. Ст. 127.
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 102. С. 7. Ст. 3005. Код акта 75163/2014.
6. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 18. Ст. 208.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
8. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. С. 74. Ст. 680. Код акта 76189/2015.
9. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 06.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 14.08.2017).
10. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36. Ст. 1919. Код акта 82442/2016.
11. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі, як сфера модернізації української державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: *Юридичні науки*. 2016. № 5. С. 87-94.
12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.
13. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 197.
14. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2016. № 22. С. 79-82.
15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Євграфова П.Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури). URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/9> (дата звернення: 28.05.2017).
16. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). К.: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
17. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97-101.
18. Тимошук В.П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Конус Ю, 2007. 735 с.
19. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2001. № 25-26. Ст. 131.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
21. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 48-54.