

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.21.54>

Попов І.В.

*здобувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізький національний університет  
ORCID ID: 0009-0000-6956-6393*

## ЗАСТОСУВАННЯ ПЕРСОНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ПРИНЦИП ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

**Вступ.** Наукова проблематика відповідальності інститутів влади залишається актуальною, що пояснюється потребою у пошуку оптимальних рішень урівноваження балансу інтересів приватного та публічного секторів. Україна як демократична і незалежна держава здійснила значний прорив на шляху до утвердження найвищих соціальних цінностей, які закріплені на рівні актів національного законодавства, підтверджені участю у виконанні положень міжнародних договорів та угод, проте, практична реалізація притягнення суб'єктів владних повноважень та загалом суб'єктів публічної служби до відповідальності потребує додаткової наукової уваги та нормативної урегульованості.

Зважаючи на наявний масив наукових праць, відповідальність публічної служби розглядалася з точки зору сутнісного значення власне правової категорії «відповідальність», досліджувалися її види та порядок притягнення. Ми пропонуємо по-новому поглянути на природу юридичної відповідальності публічної служби як принципу її діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики відповідальності влади в сучасній правовій науці присвячували увагу учені представники різних галузей права – як публічних, так і приватних. Тому слід зазначити таких науковців, як В. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, М. Віхляєв, В. Грищук, О. Губанов, Т. Іванова, Т. Коломоєць, В. Копейчиков, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, Р. Мельник, С. Петков, О. Скакун, Н. Теремцова, В. Чернишова, О. Швець

та ін. Науковці досліджували природу та значення юридичної відповідальності, її ознаки, підстави притягнення суб'єктів до юридичної відповідальності, проте новим для науки адміністративного права слугуватиме погляд на персональну відповідальність публічної служби як принципу даного соціального інституту.

**Метою статті** є обґрунтуванням необхідності введення в наукову площину персональної відповідальності публічної служби як принципу публічної служби.

**Нормативну базу** роботи становлять акти національного законодавства України, які регулюють порядок та підстави притягнення до юридичної відповідальності та ті нормативно-правові акти, які регулюють питання діяльності та функціонування публічної служби.

**Наукову новизну публікації** формують запропоновані та обґрунтовані висновки стосовно необхідності введення в наукову площину персональної відповідальності публічної служби як принципу публічної служби.

**Методи дослідження.** Для підготовки даного дослідження було використано наступні методи та прийоми наукового пізнання: синтезу, аналізу, метод порівняння, історичний метод. Для формування актуальних висновків та досягнення поставленої у роботі мети додатково було застосовано комплекс спеціальноюридичних методів, серед яких слід виокремити метод документального аналізу та формально-юридичний методи.

**Виклад основного матеріалу.** Для логічного та структурованого аналізу персональної відповідальності публічних службовців перш за все вважаємо за необхідне звернутись до теоретичних напрацювань значення та сутності правової категорії відповідальності. Для цього спершу варто навести наукові підходи до визначення досліджуваної категорії ученими в галузі теорії держави і права. Зокрема, учені вважають, що відповідальність – це загальносоціальна категорія, яка виражає свідоме ставлення особи до вимог суспільства, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей, усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства, певної соціальної групи або конкретної особи. Учені зазначають, що ознаками, що характеризують соціальну відповідальність, є: має нерозривний зв'язок із суспільством та (або) державою; виникає в результаті дії соціальних норм; проявляється в добровільному, свідомо вольовому виконанні та дотриманні вимог соціальних норм; зовні виражається у вигляді дії чи бездіяльності; спричиняє наслідки (соціально-корисливого, заохочувального, примусового, карального характеру). На підставі існуючих різновидів соціальних норм (норми звичаї, традиції, моралі, культури, а також релігійні (канонічні), етичні, політичні, корпоративні, технічні та норми права) виокремлюють такі основні види соціальної відповідальності: моральну, релігійну, корпоративну, політичну, юридичну та ін. Дослідники також розглядають юридичну відповідальність з точки зору її поділу на позитивну та негативну, тому визначають, що юридична відповідальність включає в себе позитивний (перспективний) і негативний (ретроспективний) аспекти юридичної відповідальності, що у своїй єдності доповнюють одна одну. На цій підставі юридичну відповідальність можна визначити як нормативну, гарантовану та забезпечену державою міру реагування останньої на дотримання, виконання, порушення норм права його суб'єктами [1, с. 236-237, 240].

Вважаємо за необхідне також зазначити, що категорія юридичної відповідальності

тісно пов'язана з питанням правореалізації, що визначає її специфічні умови виникнення. В даному випадку слід також зазначити, що умовою реалізації юридичної відповідальності є конкретні підстави - обставини, за наявності яких вона є можливою і належною. Учені зазначають, що в науковій думці і законодавстві такі підстави поділяють переважно на фактичні та юридичні, тому для юридичної відповідальності є необхідним: наявність визначених законом фактичних підстав, що означає, що застосування заходів відповідальності можливе лише за наявності факту реально вчиненого правопорушення; якщо підґрунтям будь-якої соціальної відповідальності можуть бути порушення абияких норм, що регулюють людські стосунки, то підставою правової відповідальності є наявність юридичних підстав, тобто порушення правових норм. Окремо, вирішуючи питання про юридичну відповідальність, слід також перевірити наявність чи відсутності підстав, що її виключають, звільняють від неї [2, с. 375-378].

Інший дослідник – М. Козюбра – вважає, що юридична відповідальність – передбачений законом обов'язок особи перетерпіти несприятливих для себе наслідків як майнового так і не майнового характеру, вид і міра яких визначаються компетентним органом за результатами розгляду скоєного особою діяння, визначеного законом як правопорушення [3, с. 302].

Вважаємо, що юридична відповідальність є гарантією функціонування сучасної правової держави та мірою дозволеної поведінки громадян, що характеризує її зовнішній прояв (критерій, що пов'язаний із функціонуванням держави) та внутрішній (потреба у дотриманні законодавства та визначенні можливої міри допустимої поведінки учасників суспільних відносин).

Питання персоніфікації відповідальності, на нашу думку, є одним із ключових в межах загальнотеоретичного та правового розуміння сутності відповідальності. Враховуючи значення позитивної та негативної юридичної

відповідальності, можемо стверджувати, що її персоніфікований характер проявляється у межах обох видів: так, кожен публічний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись положень законодавства, сумлінно виконувати покладені на нього повноваження, а також кожен публічний службовець повинен зазнати негативних легальних мір, визначених державою, у разі невиконання описаного вище.

Дослідивши окремі теоретичні доводи з приводу природу та значення юридичної відповідальності, слід звернутись до стану нормативного урегулювання питання відповідальності в тому числі публічної служби у межах Основного Закону.

Так, положенням статті 3 Конституції України передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [4]. Тобто, нормами прямої дії чітко передбачено, що держава як суб'єкт відповідає перед приватною особою за результати своєї діяльності. Не поглиблюючись у наукову дискусію щодо визначення держави як окремого суб'єкта відповідальності, слід також навести положення статті 19 Конституції, яким передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Тобто, таким чином визначаються можливі допустимі міри діяльності (поведінки) зазначених суб'єктів.

Ще одним надзвичайно важливим положенням варто визнати закріплене в межах частини 2 статті 58 Конституції, яким проголошується, що ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення [4] і відображає дію принципу юридичної визначеності

у питаннях юридичної відповідальності. Крім того, Конституція України закріплює, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [4].

Проте, варто погодись з доводами В. Чернишової, яка зазначає, що персональна відповідальність публічних службовців є питанням недостатньо дослідженим та нерегульованим національним законодавством. Чинні положення нормативно-правових актів часто невдало та недосконало передбачають підстави для персоніфікації відповідальності саме публічних службовців, що пов'язано із відсутністю єдиного підходу до визначення публічної служби, розмежування повноважень всередині самого інституту публічної служби, а також нехтуванням передбачення механізму реалізації закріплених правових норм. Дослідниця вважає, що будь-яка відповідальність, винною стороною у якій виступатиме особливий суб'єкт – публічний службовець, повинна бути однозначно персоніфікованою, оскільки особа, чий законні права та інтереси порушені, повинна мати можливість їх відновлення та компенсації понесених втрат, а отже такій особі має бути гарантоване державою право на звернення із ініціативою про відшкодування до конкретного публічного службовця [5, с. 100].

Продовжуючи аналіз юридичної відповідальності публічної служби слід також зазначити, що Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII передбачено розділ, присвячений нормативним засадам дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців [6]. Положенням статті 64 даного закону закріплено, що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом [6],

тобто дисциплінарна відповідальність беззаперечно «прив'язана» до конкретної особи та має персоніфіковану ознаку.

Свого часу вагоме дослідження юридичної та дисциплінарної, зокрема, відповідальності публічних службовців провів професор О. Губанов, який вважає, що дисциплінарна відповідальність публічних службовців – це застосування вповноваженими суб'єктами (особи, яким порушник безпосередньо або опосередковано підпорядкований) до публічних службовців на підставах та в порядку, що передбачені національним законодавством, стягнень дисциплінарного характеру. До основних ознак дисциплінарної відповідальності науковець відносить: 1) основною підставою відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, іноді такою підставою може бути вчинення адміністративного проступку (ст. 15 КУпАП); 2) до відповідальності вповноважені притягувати тільки ті суб'єкти, які передбачені законодавством та які перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) полягає в застосуванні до правопорушника дисциплінарних стягнень; 4) здійснюється в позасудовому порядку за спеціально передбаченими процедурами; 5) одночасно регламентується нормами трудового та адміністративного права; 6) суб'єктами такої відповідальності є особи, які належать до категорії публічних службовців [7, с. 16–17]. Наведене підтверджує зроблений нами вище проміжний висновок про персональний характер дисциплінарної відповідальності.

Учений також висловився з приводу позитивної юридичної відповідальності публічних службовців як дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням, та ретроспективною юридичною відповідальністю публічних службовців як застосуванням вповноваженими суб'єктами до публічного службовця, який порушив вста-

новлені чинним законодавством заборони та обмеження, заходів державного примусу, яке супроводжується накладенням на публічного службовця санкцій дисциплінарного, адміністративного, кримінального чи цивільно-правового характеру [7, с. 24].

Цікавою є позиція законодавця стосовно матеріальної відповідальності державних службовців. Так, положенням статті 80 Закону України «Про державну службу» визначено, що матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи. У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю [6].

Таким чином, законодавець непрямо визнає персональну матеріальну відповідальність державних службовців та встановлює складний порядок притягнення та відновлення порушених прав, що на наш погляд, лише ускладнює розуміння та регулювання досліджуваної сфери відносин.

Вирішуючи питання про персональну відповідальність публічних службовців доречним буде проаналізувати також положення Кодексу адміністративного судочинства України. По-перше, в даному нормативно-правовому акті, який встановлює порядок здійснення адміністративного судочинства,

завданням якого є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [8], відсутнє визначення публічного службовця, натомість міститься дефініція суб'єкта владних повноважень як органу державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органу місцевого самоврядування, органу військового управління, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкта при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг та публічної служби як діяльності на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійної діяльності суддів, прокурорів, військової служби, альтернативної (невійськової) служби, іншої державної служби, патронатної служби в державних органах, служби в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [8], що фактично визначає перелік суб'єктів, які відносяться до публічної служби. По-друге, стороною публічно-правового спору виступає суб'єкт владних повноважень, який може бути і колегіальним і одноособовим, тому в межах нормативного регулювання Кодексу адміністративного судочинства також не закріплено персональний підхід.

На нашу думку, основна проблема невизначеності питання відповідальності публіч-

них службовців полягає у відсутності загальної ідеї її реалізації, окрім наявних прогалин недостатньої урегульованості законодавством. Публічний службовець перш за все виконує публічно-сервісну діяльність, а отже реалізує надані йому повноваження з метою задоволення потреб громадян та інших суб'єктів за конкретним правовим «запитом» суб'єкта звернення. В той же час, діяльність публічного службовця є цільовою та чітко регламентованою, оскільки такий службовець водночас представляє інтереси держави, яка гарантує його діяльність, проте, як окремий суб'єкт відносин, на наш погляд, не повинна нести відповідальність за порушення законодавства самим службовцем.

**Висновки.** Таким чином, на сьогодні фактично в межах чинного національного нормативно-правового регулювання залишається ситуація неоднозначної визначеності суб'єкта відповідальності зі складу тих, хто входить до публічної служби. Вважаємо, що визнання засади персональної відповідальності публічного службовця гарантуватиме повноцінний захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, сприятиме оптимізації вирішення спорів між публічною службою та приватними особами поза застосуванням інструментарію регресних вимог органу до конкретного службовця. Визнання даної засади однією з принципів діяльності публічної служби також наблизить нормативну урегульованість даного питання до актуальних потреб розвитку сучасного громадянського суспільства, яке має запит на прозору та ефективну діяльність публічної служби.

### Анотація

Дану статтю присвячено дослідженню можливості використання принципу персональної відповідальності публічних службовців. Проаналізовано поточний стан нормативного забезпечення означеної проблематики, а також наукові позиції стосовно юридичної відповідальності публічної служби, у результаті чого наведено її ознаки, надано характеристику. Проаналізовано окремі аспекти дисциплінарної та матеріальної відповідальності публічних службовців.

Встановлено, що питання персоніфікації відповідальності є одним із ключових в межах загальнотеоретичного та правового розуміння сутності відповідальності. Враховуючи значення позитивної та негативної юридичної відповідальності, з'ясовано, що її персоніфікова-

ний характер проявляється у межах обох видів: так, кожен публічний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись положень законодавства, сумлінно виконувати покладені на нього повноваження, а також кожен публічний службовець повинен зазнати негативних легальних мір, визначених державою, у разі невиконання описаного вище.

Зроблено висновок, що на сьогодні в межах чинного національного нормативно-правового регулювання залишається ситуація неоднозначної визначеності суб'єкта відповідальності зі складу тих, хто входить до публічної служби у разі вчинення протиправного діяння. Встановлено, що визнання засади персональної відповідальності публічного службовця гарантуватиме повноцінний захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, сприятиме оптимізації вирішення спорів між публічною службою та приватними особами поза застосуванням інструментарію регресних вимог органу до конкретного службовця, а також наблизить нормативну урегульованість даного питання до актуальних потреб розвитку сучасного громадянського суспільства, яке має запит на прозору та ефективну діяльність публічної служби.

**Ключові слова:** публічна служба, принципи публічної служби, публічний службовець, юридична відповідальність, відповідальність публічних службовців.

### **Popov I. V. Application of personal responsibility of public servants as a principle of public service**

#### **Summary**

This article is devoted to the study of the possibility of using the principle of personal responsibility of public officials. The current state of regulatory support for the specified issue, as well as scientific positions regarding the legal responsibility of the public service, were analyzed, because of which its features and characteristics were given. Separate aspects of disciplinary and material responsibility of public servants are analyzed.

It has been established that the issue of personalization of responsibility is one of the key ones within the general theoretical and legal understanding of the essence of responsibility. Taking into account the meaning of positive and negative legal responsibility, it was found that its personalized nature is manifested within both types: yes, every public servant is obliged to strictly comply with the provisions of the law, faithfully fulfill the powers assigned to him, and also every public servant must undergo negative legal measures, defined by the state, in case of non-fulfillment of the above.

It was concluded that today, within the framework of the current national normative and legal regulation, there remains a situation of ambiguous determination of the subject of responsibility from the composition of those who are part of the public service in case of committing an illegal act. It has been established that the recognition of the principle of personal responsibility of a public servant will guarantee the full protection of the rights, freedoms and legitimate interests of private persons, will contribute to the optimization of dispute resolution between the public service and private persons outside the application of the toolkit of the body's regressive requirements to a specific public servant, and will also bring the regulatory settlement of this issue closer to current the needs of the development of modern civil society, which has a request for transparent and efficient activity of the public service.

**Key words:** public service, principles of public service, public servant, legal responsibility, responsibility of public servants.

#### **Список використаних джерел:**

1. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

2. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
3. Загальна теорія права : підруч. / М. І. Козюбра, С. П. Погребняк, О. В. Цельєв та ін. ; за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
4. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Чернишова В. Персональна відповідальність публічних службовців: проблеми реалізації. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 96–101.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження : автореф. ... д.ю.н. 12.00.07 : Запоріжжя, 2020. 36 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст.446.