

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Губанов О. О.,

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

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

THE EFFECTIVENESS OF THE LEGAL RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS FOR CORRUPTION OFFENCES IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

У статті з опором на теорію соціальної ефективності права обґрунтовано авторський підхід до формулювання переліку функцій юридичної відповідальності як основних напрямів впливу норм права на суспільні відносини, на основі чого визначено критерії оцінки ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС, розглянуто загальні показники та наочно проілюстровано необхідність запозичення досвіду держав – членів ЄС у сфері протидії корупції.

Ключові слова: ефект, ефективність, критерії оцінки ефективності, показники ефективності, юридична відповідальність, публічні службовці, корупційні правопорушення, протидія корупції.

В статье с опорой на теорию социальной эффективности права обосновано авторский подход к формулированию перечня функций юридической ответственности как основных направлений воздействия норм права на общественные отношения, на основе чего определены критерии оценки эффективности юридической ответственности публичных служащих за коррупционные правонарушения в странах ЕС, рассмотрены общие показатели и наглядно проиллюстрирована необходимость заимствования опыта государств – членов ЕС в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: эффект, эффективность, критерии оценки эффективности, показатели эффективности, юридическая ответственность, публичные служащие, коррупционные правонарушения, противодействие коррупции.

The article is devoted to research of efficiency of legal responsibility of public servants for corruption offenses in the EU Member States. The author has examined the theory of social efficiency of law, argues his own point of view as for formulation of the list of functions of legal responsibility as the main directions of the impact of the law on public relations, as well as the author has identified criteria for evaluating the effectiveness of legal liability for corruption offenses in the EU, considered general indicators and clearly illustrated the need for borrowing of experience of the EU Member States in combating corruption.

Key words: effect, efficiency, evaluation criteria of efficiency, indicators of efficiency, legal responsibility, public officials, corruption, combating corruption.

Одним із найбільш дискусійних сьогодні шляхів удосконалення інституту юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, як і національного антикорупційного законодавства загалом, є запозичення досвіду країн ЄС. Проте будь-якій пропозиції щодо внесення змін у законодавство (звісно, якщо вона є виваженою), яка базується на зразку зарубіжних країн, повинна передувати критична оцінка ефективності такої моделі.

У цій статті ми ставимо за мету критично осмислити питання ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення та, відповідно, обґрунтованості запозичення досвіду держав – членів ЄС у цій сфері.

Слід також наголосити, що йдеться саме про ефективність юридичної відповідальності, а не про ефективність протидії корупції загалом, що суттєво звужує предмет нашого дослідження, тобто ми залишаємо поза увагою розгляд сукупності всіх можливих превентивних заходів, що існують поза межами інституту юридичної відповідальності, власне

заходів щодо встановлення фактів учинення корупційних правопорушень і процедуру притягнення винних осіб до відповідальності, зосереджуємося виключно на проблемі ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення.

Дослідженню проблеми ефективності юридичної відповідальності присвячували свою увагу такі науковці: Т.О. Лоскутов, М.І. Панов, М.П. Требін, В.А. Федосова та інші. Проте у визначеному розрізі ця проблематика не розкривалася ще жодного разу, що додатково підкреслює актуальність і цінність нашої роботи.

Здебільшого категорію «ефективність» використовують у контексті характеристики економічних процесів, що мають місце у суспільстві. У цьому сенсі критерії її оцінки є чітко визначеними, оскільки результат є кількісно вимірюваним, як правило, у грошовому еквіваленті. Так, наукою економіки напрацьовані такі основні критерії оцінки ефективності діяльності:

1) результативність як відношення отриманого результату до цілей, які переслідувалися, що виражає міру реалізації цілей діяльності: ефективність тим вища, чим більшою мірою результати відповідають цілям;

2) економічність як відношення отриманого результату до витрат, що виражає економічність використання коштів і ресурсів: ефективність тим вища, чим менші витрати дозволяють отримувати однаковий результат;

3) доцільність як відношення цілей до реальних потреб і проблем, що виражає міру раціональності цілей, що висувуються: ефективність тим вища, чим більшою мірою цілі вирішують реальні проблеми [1, с. 143].

Якщо розглядати будь-яке суспільне явище максимально широко, то перераховані вище критерії є загальними за своїм характером, а тому можуть бути використані для оцінки будь-якої діяльності чи процесу безвідносно до їхньої специфіки. Так, наприклад, В.А. Федосова розглядає економічність і доцільність поряд з обґрунтованістю та корисністю як якісні властивості правової норми, ті характеристики, наявність яких створює можливість існування потенційної ефективності права [2, с. 21].

У свою чергу, соціологією права також напрацьовано перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність правових норм. Зокрема, безпосереднім джерелом саме таких критеріїв соціальної ефективності є ті форми, через які виявляє себе соціальна ефективність права як соціальний феномен. До них учені зараховують: 1) практичні наслідки окремої правової дії або системи дій, тобто їхню корисність із погляду реалізації прав і свобод особистостей безпосередньо або через їх об'єднання; 2) вплив на правову соціалізацію тих членів суспільства або соціальних прошарків, на яких розраховані ці правові дії, а також вплив на характер і міру розповсюдження не визначених, але діючих правових мотивів; 3) рівень соціальної органічності правових принципів або правових дій із погляду реалізації прав і свобод людини; 4) економічність, тобто здатність забезпечити соціальну ефективність оптимально необхідними людськими, матеріальними, фінансовими ресурсами; 5) соціальна доцільність, під якою розуміється здатність правового припису або правової дії забезпечити соціальну злагоду, сприяти зменшенню соціальної напруги, відкрити можливості подальшого розвитку соціальних відносин [3].

Як цілком слушно зазначає Т.О. Лоскутов, у суспільному житті, зіставляючи цілі правових норм із фактичним результатом їхньої дії, можна отримати тільки кількісний показник, тоді як імовірним залишається досягнення результатів (цілей) правових норм, але за відсутності соціальної ефективності. Тобто на перший план, і ми з цим погоджуємося, повинен виходити якісний критерій оцінки ефективності, а не кількісний. Серед факторів, якими досягається соціальна ефективність права, Т.О. Лоскутов називає фаховий рівень суб'єктів правотворчості і правозастосування; морально-етичні цінності останніх; належну якість

змісту (обґрунтованість, доцільність, економічність, соціальну корисність) нормативно-правового акту; вмиле використання усього арсеналу технічних засобів і правил юридичної техніки; результативність роботи юридичних органів, стан юридичної практики; рівень правової свідомості та правової культури суб'єктів правотворчості і правозастосування; використання заходів примусу і відповідальності [4].

Проте, якщо йдеться не про ефективність права загалом, а саме про ефективність інституту юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС, то вважаємо, що слід роз'яснити, що саме охоплюється цим поняттям, які спеціальні критерії її виміру з тим, аби в результаті такого аналізу надати оцінку дієвості вказаного інституту у країнах ЄС та визначитися, чи стане запозичення досвіду країн ЄС корисним для України.

Поняття «ефективність» походить від терміна «ефект», останній, у свою чергу, розглядається, як правило, як результат дій. У контексті дослідження юридичної відповідальності найбільше нам імпує визначення ефекту, надане С.В. Мочерним: ефект – це досягнутий результат у різних формах вияву (матеріальній, грошовій, просуванню по службі, соціальній та ін.) [5, с. 243]. У такому разі мова буде йти саме про соціальний ефект і, відповідно, про соціальну ефективність правових норм, що у сукупності становлять інститут відповідальності публічних службовців.

А.О. Гупало, проводячи комплексний аналіз названих понять, робить такий висновок щодо їх розмежування: ефект є абсолютним показником результату будь-якої дії чи діяльності, тому він може бути як позитивним, так і негативним, ефективність же – це відносний показник результативності і може бути тільки позитивною величиною [6].

Соціальна ефективність дії права – це співвідношення між фактичними результатами дії норми і тими соціальними цілями (соціально зумовленими, соціально корисними), для досягнення яких цю норму прийнято [7]. У більш широкому, філософському, значенні ефективність – це «міра цільової можливості». Саме тому варто погодитись із тим, що проблему оцінки соціальної ефективності права слід вирішувати, починаючи з цілі як основоположного ключового поняття ефективності [3]. Так, реалізація прав людини як суб'єкта соціальних відносин визнається абсолютною оцінною метою права. Всі інші різновиди мети є похідними від неї [3].

Так, сфера об'єктивізації публічної служби – публічні правовідносини – характеризується особливим суб'єктним складом, що зумовлює їхню специфіку загалом. Проте потенційна можливість владного впливу суб'єкта, наділеного визначеними законом повноваженнями, на інших учасників правовідносин не змінює мети цих правовідносин загалом, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8].

Такі правовідносини мають своєю метою не здійснення владного впливу або застосування примусових заходів до правопорушника, а сприяння організації суспільних правовідносин у такий спосіб, аби стала можливою реалізація учасниками наданих їм законом прав та свобод. Це твердження однаковою мірою є справедливим як щодо публічних правовідносин управлінського характеру, так і щодо публічних правовідносин, що мають «сервісну» природу. Із зазначеного слідує, що інститут юридичної відповідальності має на меті сприяння реалізації прав людини як учасника суспільних відносин шляхом убезпечення цих прав від порушень та поновлення стану, що існував до моменту їх порушення.

Таким чином, цілком справедливо визначати мету юридичної відповідальності як похідну від основної, оскільки названий інститут є складовою частиною механізму протидії учиненню порушень прав людини та громадянина.

Звернемося до питання критеріїв оцінки ефективності юридичної відповідальності публічних службовців. Так, ми визначили, що мета є ключовим критерієм. Розглянемо доктринальні підходи теоретиків держави і права до визначення її сутності.

В.М. Кириченко та О.М. Куракін під метою юридичної відповідальності розуміють ті результати, яких прагне досягти держава, притягуючи правопорушника до відповідальності. Метою юридичної відповідальності є охорона правопорядку; захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від незаконних посягань; виховання правопорушника, тобто вплив на його свідомість із метою недопущення ним повторного вчинення проступку (злочину); профілактика правопорушень, тобто вплив на інших осіб для запобігання правопорушенням з їхнього боку [9].

Водночас науковці зазначають, що мета юридичної відповідальності конкретизується у її функціях, серед яких називають каральну (штрафну, репресивну), правовідновлювальну (компенсаційну), попереджувально-виховну (превентивну) [9].

На думку Г.К. Волинки, мета юридичної відповідальності – це конкретний вияв загальних цілей права, серед яких розрізняють регулювання й охорону суспільних відносин. Головними цілями юридичної відповідальності, що впливають із загальних цілей права, є:

- 1) забезпечення нормального функціонування механізму правового регулювання шляхом гарантування реалізації суб'єктами правових відносин суб'єктивних прав і юридичних обов'язків;
- 2) охорона наявного державного ладу та суспільного порядку;
- 3) утвердження законності і захист правопорядку;
- 4) захист прав і свобод громадян від незаконних порушень;
- 5) покарання винного у скоєнні правопорушення;
- 6) попередження скоєння правопорушень у майбутньому.

Науковець зазначає, що мета юридичної відповідальності реалізується через її відповідні функції,

оскільки саме у функціях юридичної відповідальності розкривається її роль і значення у забезпеченні реалізації, охорони і захисту прав і свобод особи. Головними функціями юридичної відповідальності, які органічно випливають із її цілей, на думку Г.К. Волинки, є регулятивна й охоронна. Похідними від цих функцій є штрафна (каральна), правовідновлювальна, попереджувальна, виховна та стимулююча [10].

Максимально близько до розкритого вище підходу соціальної ефективності права мету юридичної відповідальності розкриває О.Ф. Скакун: «мета юридичної відповідальності – це безперешкодне здійснення суб'єктивних прав та досягнення юридично значущого результату правомірною поведінкою суб'єктів (учасників) суспільних відносин» [11].

Функції юридичної відповідальності, за визначенням О.Ф. Скакун, – це основні напрями юридичного впливу на правопорушника та інших осіб з метою охорони й захисту правопорядку та виховання суб'єктів права, котрі вчинили або можуть учинити правопорушення; серед таких: охоронна (запобіжна), захисна (відновлювальна), каральна (репресивна), виховна [10].

Попри розбіжності у дефініції мети юридичної відповідальності, можна зробити загальний висновок про її сутність, що цілком повно вичерпується теорією соціальної ефективності права, та про беззаперечність твердження, що вести мову про ефективність юридичної відповідальності можна в тому випадку, коли досягаються основні функції, виконувати які вона покликана.

Пропонуємо власний підхід до взаємозв'язку функцій юридичної відповідальності, що у подальшому дозволить нам віднайти критерії оцінки ефективності юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС.

Так, з аналізу наведених вище підходів до визначення функцій юридичної відповідальності ми зробили висновок, що весь широкий перелік (незалежно від специфіки наукового підходу) доцільно звести до двох основних функцій: превентивної та правовідновлювальної. Водночас такі загальноприйняті у теорії права функції, як каральна та виховна, постають лише засобом досягнення завдань у результаті превенції та правовідновлення. Обґрунтуємо цю тезу.

Превенція буває двох видів – загальна і спеціальна. Відповідно, перша спрямована на виховання громадян у дусі поваги до права та закону, що у кінцевому підсумку дозволяє досягти стану правопорядку, друга – на виховання самого правопорушника з метою попередження учинення ним правопорушень у майбутньому [12].

У цьому контексті варто зазначити, що виховну функцію у межах деяких підходів науковці називають також превентивною [13]. Це має цілком логічне пояснення, оскільки спеціальна превенція базується на виховному впливі на конкретну особу – правопорушника. Саме в такий спосіб спеціальна превенція поглинає виховну функцію, яка є засобом досягнення мети, характерної для першої.

В основу ж загальної превенції покладено кару, тобто загальнопревентивний вплив базується на пересторозі перед можливістю застосування державного покарання, що засновується на притягненні винних за вчинення правопорушень осіб до відповідальності та, відповідно, зазнанні ними негативних наслідків такої. Таким чином, кара є тим засобом, що дозволяє досягти цілей загальної превенції і забезпечити непорушність (очевидно, що відносну) стану правопорядку.

У свою чергу, правовідновлювальна функція юридичної відповідальності, яка полягає у відновленні незаконно порушених суб'єктивних прав, примусовій реалізації невиконаних юридичних обов'язків [11], є наслідком каральної функції, що слугує цілям загальної превенції, оскільки можливість відновлення становища, яке існувало до моменту вчинення правопорушення, неможливе без наявності факту виявлення вчинення правопорушення, доведення вини особи та притягнення до відповідальності, наслідком чого є застосування до неї державного покарання і, відповідно, правовідновлення.

Із погляду соціальної ефективності права запропонований підхід виглядає найбільш логічним та обґрунтованим, оскільки ані кара як така, ані виховний вплив не є тими категоріями, що дозволяють відірвано від кінцевої мети – забезпечення непорушності стану правопорядку – вести мову про ефективність інституту юридичної відповідальності.

Окрім того, очевидну перевагу запропонованого підходу до визначення переліку функцій юридичної відповідальності й обмеження його превентивною та правовідновлювальною вбачаємо у його цілковитій відповідності сучасним тенденціям гуманізації названого інституту загалом.

Отже, вище нами визначалося, що ключовим критерієм ефективності є міра досягнення кінцевої мети. Проведений аналіз свідчить, що такою метою для інституту юридичної відповідальності є забезпечення непорушності стану правопорядку, за якого суб'єкти можуть безперешкодно реалізовувати надані їм Конституцією та законом права, що досягається за допомогою превентивного впливу.

Визначимось із показниками ефективності. Показник – це конкретні кількісні властивості або ознаки, які характеризують ефективність. Якщо критерії служать мірилом досягнення мети, то показники – це різні кількісні та якісні вимірники самого критерію [1, с. 142].

Цілком логічним, на нашу думку, виглядає твердження, що ефективність юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення, тобто чи запобігається корупція у визначеній країні, можна розкрити тільки шляхом ілюстрації зміни показників, лише у динаміці, оскільки забезпечення непорушності стану правопорядку є процесом, а не фіксованим результатом, що передбачає необхідність порівняння попередніх показників із наступними.

Так, організацією Transparency International, починаючи з 1995 року, укладається щорічний рейтинг

країн світу, в якому вони впорядковані за показником рівня корупції за шкалою від 100 (немає корупції) до 0 (сильна корупція), що базується на оцінках підприємців та аналітиків [14].

Очолює названий рейтинг Данія із показником 92 станом на 2015 р., станом на 2014 р. – 93, на 2013 р. – 92, на 2012 р. – 90. Попри несуттєву зміну індексу за період із 2014 по 2015 рр., щодо протидії корупції Данія уже тривалий час залишається взірцем для наслідування іншими країнами.

Друге місце у рейтингу посідає Фінляндія, індекс сприйняття корупції у якій становить станом на 2015 р. – 91, на 2014 р. – 89, на 2013 р. – 89, на 2012 – 90. Третє місце відводиться Швеції з індексом 89 у 2015 р., 87 – у 2014 р., 89 – у 2013 р., 88 – у 2012 р. Наступна після Швеції серед країн ЄС – Нідерланди з показником 87 за 2015 р., 83 за 2014 р., 83 за 2013 р. та 84 за 2012 р. Норвегія поділяє із Нідерландами п'яте місце у рейтингу з такими показниками індексу сприйняття корупції: 87 – 2015 р., 86 – 2014, 2013 рр., 85 – 2012 р.

Серед країн «Великої сімки», що входять до складу ЄС, Німеччина (81 – 2015 р., 79 – 2014 р., 78 – 2013 р., 79 – 2012 р.) та Велика Британія (81 – 2015 р., 78 – 2014 р., 76 – 2013 р., 74 – 2012 р.) розділяють між собою десяте місце у рейтингу, Франція (72 – 2015 р., 73 – 2014 р., 71 – 2013 р., 69 – 2012 р.) посідає 23 місце, Італія (44 – 2015 р., 43 – 2014 р., 43 – 2013 р., 42 – 2015 р.) – найнижче серед цих країн – 61 місце.

Однозначно позитивним показником є те, що серед тих країн, які посідають перші 40 сходинок у рейтингу, 23 держави – члени ЄС, тобто ними зайнято більше половини перших позицій. Серед них поряд із названими – Люксембург (10 місце), Ісландія (13 місце), Бельгія (15 місце), Австрія (16 місце), Ірландія (18 місце), Естонія (23 місце), Португалія (28 місце), Польща (30 місце), Кіпр (32 місце), Литва (32 місце), Словенія (35 місце), Чехія (37 місце), Іспанія (37 місце), Мальта (37 місце), Латвія (40 місце). При цьому у країнах, що не ввійшли до числа тих, які лідирують (за винятком Угорщини та Болгарії), спостерігається зростання індексу протягом року від однієї до трьох одиниць.

Хорватія, Угорщина та Словаччина поділяють між собою 50-те місце у рейтингу з індексом за 2015 р. – 51. Греція та Румунія поділяють 58-му сходинку з показником 46. Нижче за всі інші країни ЄС Болгарія: 69 місце з індексом 41 станом на 2015 р. серед 167-ми країн, які ввійшли до рейтингу.

Україні ж відведено 130-те місце з індексом 27 за 2015 р., що зріс лише на одну одиницю за 2014 р. Несуттєве коливання розглянутих показників (до того ж більшою мірою у бік зростання) свідчить про належний стабільний стан правопорядку у сфері протидії корупції та, відповідно, високу ефективність юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС.

Наведені дані дають змогу зробити однозначний висновок про те, що запозичення досвіду держав – членів ЄС щодо притягнення публіч-

них службовців до юридичної відповідальності є виправданим і необхідним кроком на шляху боротьби з корупцією в Україні, важливість якого підкреслюється також тим, що рівень протидії корупції є одним з основних складників, за якими визначається загальна міра ефективності публічної влади у країнах ЄС.

Водночас слід погодитись із твердженням, що будь-яка норма створюється і діє не в «порожнечі»,

а в реальній сукупності суспільних відносин, на основі й у рамках наявних суспільного буття і суспільної свідомості. Характер взаємозв'язку правової норми з різними аспектами суспільного життя визначає ті умови, які забезпечують ефективність її дії [7]. Саме тому не буде зайвим ще раз акцентувати увагу на тому, що відповідні законодавчі зміни повинні проводитись із врахуванням національних макро- та мікросоціальних факторів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Даниленко О.А. Оцінювання ефективності соціальної відповідальності / О.А. Даниленко // Україна на шляху до європейської соціальної держави : зб. матер. Міжнар. конф. (м. Київ, 26 трав. 2011 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана» ; за ред. А.М. Колота, Д.Г. Лук'яненка, В.І. Чужикова. – К. : КНЕУ, 2011. – С. 142–146.
2. Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова. – Воронеж, 1984. – 156 с.
3. Панов М.І. Соціологія права : [підруч.] / за заг. ред. Л.М. Герасіної, М.І. Панова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info>.
4. Лоскутов Т.О. Соціальна ефективність права та її критерії / Т.О. Лоскутов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org>.
5. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 1 / редкол. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : ВЦ «Академія», 2000. – 864 с.
6. Гупало А.О. Визначення змісту понять: «ефект», «ефективність» та «результативність» / А.О. Гупало [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.confcontact.com>.
7. Требін М.П. Соціологія : [навч. посіб.] / М.П. Требін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net/>.
8. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кириченко В.М. Теорія держави і права : [підруч.] / В.М. Кириченко, О.М. Куракін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/>.
10. Волинка К.Г. Теорія держави і права / К.Г. Волинка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/>.
11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф. Скакун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/>.
12. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/>.
13. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / [С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/>.
14. Индекс сприйняття корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Индекс_сприйняття_корупции.