

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32782/39221459>

Задніпряна-Корінна М. Ю.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри економіки і права
Національного університету харчових технологій*

ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИЩИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВИ ТА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

PROSECUTION OF SENIOR GOVERNMENT OFFICIALS AND CIVIL OFFICERS IN EUROPEAN COUNTRIES

Питання щодо притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави та державних службовців в більшості країн світу є досить актуальним. В даній статті на прикладі європейського досвіду деяких країн розглядається питання відповідальності означених суб'єктів для удосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері. Наприклад, у французькій юридичній доктрині сформувалося розуміння відповідальності у двох основних значеннях: відповідальність, що випливає з контракту; деліктна відповідальність, що випливає з зобов'язання визначеного у законі. Перший вид застосовується у разі умисного невиконання передбаченого контрактом зобов'язання. У свою чергу, деліктна відповідальність полягає в зобов'язанні відшкодувати шкоду, заподіяну інтересам інших осіб умисним не виконанням обов'язку, що випливає з закону. Таким чином сформульований важливий юридичний принцип – поводитися щодо інших у такій спосіб, щоб не заподіювати шкоду. Також, на прикладі французького законодавства було проаналізовано специфіку притягнення до відповідальності спеціального суб'єкта – мера, а саме правопорушення на державній службі, наприклад, не вжив достатніх засобів, що забезпечують реалізацію його повноважень щодо припинення порушення встановлених правил поведінки; правопорушення, що носить індивідуальний характер – не пов'язане з виконанням громадянином професійних обов'язків; правопорушення індивідуального характеру, пов'язане з виконанням обов'язку за посадою. В статті проаналізовано актуальне на сьогоднішній день питання відповідальність президента. Багато політиків наголошують на неможливості притягнення Президента до відповідальності за «інший тяжкий злочин», оскільки практично неможливо його довести стосовно особи, наділеної юридичною недоторканністю і широкими повноваженнями в усіх сферах державної діяльності. Але існують конституції багатьох держав, де містяться застереження щодо політичної відповідальності Президента. Слід зазначити цікавий факт, що Конституції деяких держав передбачають можливість притягнення Президента до відповідальності у формі дострокового припинення повноважень без будь-яких правопорушень з його боку. Узагальнюючи, слід відмітити, що різниця у підходах до виокремлення підстав притягнення осіб до відповідальності в Європейському Союзі і Україні обумовлені різними традиціями, що були покладені в основу правового регулювання та на сьогодні визначають специфіку інституту юридичної відповідальності.

Ключові слова: відшкодування шкоди, законодавство, юридична відповідальність, політична відповідальність, відповідальність суб'єктів.

The issue of holding senior state officials and civil servants to account is quite topical in most countries of the world. In this article, using the example of the European experience of some countries, the issue of the responsibility of the specified subjects for the improvement of domestic legislation in this area is considered. For example, in the French legal doctrine, an understanding of responsibility was formed in two main meanings: responsibility arising from the contract; tortious liability arising from an obligation defined by law. The first type is used in case of intentional non-fulfillment of the contractual obligation. In turn, tortious liability consists in the obligation to compensate for damage caused to the interests of other persons by intentional non-fulfillment of a duty arising from the law. In this way, an important legal principle is formulated – to behave towards others in such a way as not to cause harm. The article analyzes the currently relevant issue of the president's responsibility. Many politicians emphasize the impossibility of bringing the President to justice for «another serious crime», since it is practically impossible to prove it in relation to a person endowed with legal immunity and broad powers in all spheres of state activity. But there are constitutions of many states that contain

reservations about the political responsibility of the President. Summarizing, it should be noted that the difference in approaches to distinguishing the grounds for bringing persons to justice in the European Union and Ukraine is due to different traditions that were laid as the basis of legal regulation and today determine the specifics of the institution of legal responsibility.

Key words: *damages, legislation, legal responsibility, political responsibility, responsibility of subjects.*

На сьогоднішній день усталена думка про те, що розв'язання проблеми притягнення до відповідальності вищих осіб держави та державних службовців з'явилася ще після Великої Вітчизняної війни у зв'язку проведенням Нюрнберзького та Токійського трибуналів над державними та військовими діячами, обвинуваченими у скоєнні злочинів проти людства, грубому нехтуванні міжнародно-визнаних правил ведення війни.

Закріплені країнами-переможницями принципи кримінальної відповідальності керівників держав за агресивні дії і порушення законів війни і військових конфліктів стали загально-визнаними в усьому світі за твердженням Організації Об'єднаних Націй. Одним із важливих кроків у розвитку юридичної відповідальності органів влади став суд у Південній Кореї в 1986 р. над двома колишніми президентами, обвинуваченими в здійсненні путчу, державній зраді, корупції і насильстві над народом.

Принципи юридичної відповідальності, які застосовуються до таких суб'єктів, як посадові особи в європейській доктрині досить вдало обґрунтовані на прикладах нормативного закріплення у Французькій Республіці. У дослідженнях, присвячених видам, підставам та специфіці юридичної відповідальності мерів, що проведена Асоціацією мерів Франції, розкрито фактори, що обумовлюють застосування кримінальної відповідальності до зазначених осіб, а саме:

1) трансферт прийняття рішень від імені держави на локальному рівні призвів до передачі разом з компетенцією і відповідальності за її реалізацію. Конкретніше це характеризується як децентралізація, що проявляється в трансферті повноважень;

2) значне зростання складності публічного управління на локальному рівні та розширення сфер впливу на місцевих обранців, у тому числі на розпорядження економічними та людськими ресурсами;

3) велике значення соціальних зв'язків та встановлення особи винною (на сьогодні

в суспільстві превалює тенденція обов'язкового визначення винної особи та публічного притягнення до відповідальності, а також, потерпілих або жертв). При цьому дедалі більше звертають увагу на засоби кримінальної відповідальності, а також на інші види відшкодування.

Розглянемо специфіку притягнення до відповідальності спеціального суб'єкта – мера (на основі французького досвіду). Цивільна відповідальність мера за здійснення його повноважень встановлюється у випадку заподіяння шкоди та порушення інтересів осіб, що можуть впливати з таких діянь мера: прийнятих незаконних рішень; фізичних дій; надання вказівок державним службовцям щодо вчинення незаконних дій.

Наприклад, мер може бути притягнений до цивільної відповідальності, якщо він вчинив:

1) правопорушення на державній службі, наприклад, не вжив достатніх засобів, що забезпечують реалізацію його повноважень щодо припинення порушення встановлених правил поведінки;

2) правопорушення, що носить індивідуальний характер – не пов'язане з виконанням громадянином професійних обов'язків;

3) правопорушення індивідуального характеру, пов'язане з виконанням обов'язку за посадою (недоліки у реалізації обов'язку з апробацією роботи добровільних комісій при мерії).

У першому випадку правопорушення на державній службі відповідальність встановлюється територіальною громадою. Так само, як спосіб відшкодування (відставка, позбавлення премії тощо). У третьому випадку, заходи персональної відповідальності, так само, як і заходи комунальної відповідальності, встановлюються законом та застосовуються за ініціативи громади проти обраної особи.

У другому випадку індивідуальний характер вчиненого діяння тягне особисту відповідальність, встановлену законом. Критеріями розмежування між означеними категоріями виступають: обставини часу і місця; повноваження обраної особи; застосовані заходи та їх

взаємозв'язок з функціями на державній службі; компетенція обраного представника.

За порядком розгляду справи про притягнення до відповідальності виокремлюється оскарження до адміністративного суду - у випадку вчинення правопорушення на державній службі або такого, що пов'язане з державною службою; до загальних судів - у випадку персональної відповідальності.

Гарантіями відшкодування шкоди у цивільному порядку виступають: у індивідуальному правопорушенні - особисте майно та у випадку правопорушення на державній службі застосовуються або відшкодовуються завдані збитки або страхове відшкодування, що покриває ризик.

Також можуть бути проведені спеціальні розслідування у випадках вчинення наступних правопорушень (злочинів):

– протидія застосуванню закону (ст. 432-1 Кримінального кодексу Французької республіки), що полягає у виконанні доручених функцій, котрі перешкоджають виконанню норм закону. Наприклад, шляхом прийняття рішення про блокування розгляду конкретного дос'є або шляхом надання допомоги конкретним особам, що знаходяться у незвичній ситуації, порівняно з порядком, визначеним у законі;

– перешкоджання реалізації прав індивідуального суб'єкта (ст. 432-4 Кримінального кодексу Французької республіки), що передбачає захист індивідуальних свобод та прав людини від порушення права власності, прав на охорону здоров'я, прав на навчання та інше, і захищає від свавільного прийняття рішень у цих сферах;

– усі види дискримінації (ст. 432-7 Кримінального кодексу Французької республіки), що полягає у відмові будь-якому носієві права з передбачених законом мотивів, якщо ця особа належить до відповідної раси чи за ознаками статі, політичних поглядів, належності до професійних об'єднань. Наприклад, мер несе відповідальність за відмову у наданні житла з підстав расової чи релігійної нетерпимості;

– пасивна корупція та зловживання впливом (ст. 432-11 Кримінального кодексу Французької республіки), що передбачає, що пасивна корупція полягає у пропозиції, чи отриманні прямо чи непрямо подарунків чи інших неправомірних

вигод з метою вчинення, або, навпаки, відмови у вчиненні певних дій, що входять до його компетенції. Зловживання впливом полягає в його реальному чи планованому отриманні за виконання сприятливого рішення роботи, угоди конкретної особи.

«Фаворитизм», чи необґрунтовані переваги (ст. 432-14 Кримінального кодексу Французької республіки), полягає у тому, що делікт може бути вчинений будь-якими обранцями місцевого рівня, як тими, що обіймають адміністративні посади, так і технічними працівниками, які брали участь в оформленні державних закупівель [2].

У французькому праві виокремлюються три умови, які повинні бути одночасно встановлені в момент вчинення делікту:

- 1) чи мала заінтересована особа повноваження в сфері публічної влади;
- 2) чи була ця особа уповноважена реалізувати повноваження в сфері державної служби;
- 3) чи була вона наділена мандатом (обрана публічно).

Мери вважаються особами, що підпадають під дію ст. 432-13 Кримінального кодексу Французької республіки під час усього періоду дії їх мандату. Іншими словами, виходячи з специфіки їх служби, вони підзвітні комуні у всіх сферах діяльності. Це означає, що, оскільки мер уповноважений захищати інтереси комуні, то вчинення деліктів, що суперечать стану інтересів, підлягає кримінальній відповідальності, окрім випадків помилок, що носять характер норм моралі за винятком умисного обману та ведення в оману.

Також необхідно встановити, чи був наявний нагляд, управління або оплата такої діяльності. Це положення, що стосується муніципальних обранців у частині виконання ними завдань адміністрації (делегованих від мера повноважень, у межах спеціального мандату чи муніципальної ради).

Остання умова чи було прийнято, отримано чи дотримано інтерес у публічній сфері. Це обумовлено наявністю чи відсутністю прийняття рішень у особистих цілях. Серед таких цілей: політичні, моральні, кримінально-карані та інші. Встановлено, що прийняття рішення в індивідуальних цілях не обов'язково пов'язано з отриманням матеріальної винаго-

роди, а скоріше – з метою задоволення власних амбіцій та пристрастей.

Розуміння інтересу (ст. 175 Кримінального кодексу Французької республіки) передбачає, що державний службовець ставить себе у таке положення, що тільки він один може отримати персональний інтерес від прийнятого рішення, навіть якщо його насправді немає [2].

Загальна кримінальна відповідальність може класифікуватись на дві категорії:

1) ті, що стосуються функцій з управління державною службою та локальною (невідповідне функціонування державних служб). До них належать, зокрема: делікти, що впливають з неумисного заподіяння тілесних ушкоджень (що стосується використання спортивного інвентаря, роботи служб освітлення вулиць, проведення криміналістичних робіт та інших); делікти, що впливають з піддання ризику третіх осіб (ст. 223-1 Кримінального кодексу Французької республіки); делікти, що пов'язані з видами використання підпису, підробкою адміністративних документів (ст. 441-2 Кримінального кодексу Французької республіки), підробка сертифікатів і атестатів (ст. 441-7 Кримінального кодексу Французької республіки); правопорушення, що стосуються інформаційної сфери та свобод [1];

2) де відповідальність пов'язана з застосуванням повноважень поліції. Відповідно до ст. 2212-1 Загального кодексу територіальних утворень Французької республіки на мера покладено повноваження муніципальної і вуличної поліції на території даної комуни, тому, здійснюючи свої повноваження, мер має забезпечити безпеку в публічних місцях і дотримання публічного спокою, так само як і зобов'язаний запобігати забрудненню навколишнього середовища [1].

У ст. 2212-2 Загального кодексу територіальних утворень Французької республіки зазначено, що мер зобов'язаний забезпечити публічний спокій, зокрема це стосується шуму та часових меж проведення будівельних робіт, використання гучних пристроїв, що порушують спокій мешканців [1].

У будівельній сфері на мера покладено обов'язок з видачі дозволу щодо користування земельними ділянками і контролю за дотриманням встановлених вимог і процедур, перед-

бачених Кодексом урбанізму, надання дозволів на будівельні роботи, щодо комунальних будинків, видача дозволу на будівництво. Мер може притягнути комунальне господарство до відповідальності за ненавмисне заподіяння тілесних ушкоджень, виходячи з того, що він несе відповідальність за безпеку лижників на станціях, якщо він не забезпечив достатній захист механічного підйомника.

Заслуговує на увагу і такий аспект, як відшкодування шкоди державним службовцям, притягнення до кримінальної відповідальності та відшкодування у зв'язку з дотриманням правил гігієни та безпеки державним службовцем. Встановлюючи зв'язок між попередженням професійних ризиків та проблемою притягнення до кримінальної відповідальності, доктор права Самуель Кремель запропонував розмежувати превентивну функцію та застосування заходів притягнення до кримінальної відповідальності, відмежовуючи досліджувану проблему від окремих питань, пов'язаних з нещасними випадками. Зокрема встановлено, що зв'язки між відповідальністю та превенцією є навіть значно тіснішими, а ніж це здається, оскільки в законодавстві встановлені чіткі вимоги до визначеного кола суб'єктів щодо упередження нещасних випадків, пов'язаних з ними ризиків. Він зазначає, що покладання відповідальності на державного службовця обумовлено його обов'язком передбачати засоби обмеження ризику, серед яких також слід дотримуватися звичайної регламентації праці [4]. Таким чином, на думку зазначеного автора, державні службовці зобов'язані передбачати ризики, у тому числі передбачати заходи безпеки, що необхідні для попередження нещасних випадків, пов'язаних з професійним ризиком.

Конституції деяких держав передбачають можливість притягнення Президента до відповідальності у формі дострокового припинення повноважень без будь-яких правопорушень з його боку. Така відповідальність є політичною (пов'язана зі здійсненням державної влади), правовою (передбачена Конституцією), однак не є юридичною відповідальністю у звичайному її розумінні, оскільки настає без вчинення правопорушення. Найчастіше до політичної відповідальності притягується уряд, наслідком

чого є його відставка. Наприклад, політична відповідальність Президента передбачена положеннями конституцій Австрії, Ісландії, Словаччини. Ініціатором усунення Президента з поста шляхом референдуму виступає Парламент. У випадку підтримання виборцями Президента на референдумі, політичну відповідальність несе сам Парламент (нижня палата) – він розпускається. Відповідно до Конституції Словаччини політична відповідальність Президента виникає у разі проведення ним діяльності, спрямованої проти суверенітету і територіальної цілісності республіки, або діяльності, спрямованої на усунення її демократичного конституційного ладу [5].

Багато політиків наголошують на неможливості притягнення Президента до відповідальності за «інший тяжкий злочин», оскільки практично неможливо його довести стосовно особи, наділеної юридичною недоторканністю і широкими повноваженнями в усіх сферах державної діяльності [3]. Але існують конституції багатьох держав, де містяться застереження щодо політичної відповідальності Президента (Конституція Чехії 1992 р., Ірландії 1937 р., Ісландії 1944 р., Латвії 1922 р.)

Президент (представник, голова) Ради Європейського Парламенту уособлює в собі державу - член Європейського Союзу в цілому, а не конкретну фізичну особу. Відповідальність Голови має політичний характер (установчими договорами не передбачена) та проявляється як «негативна», так і «позитивна». Голова, приймаючи на себе відповідальність за роботу головного законодавчого органу Європейського Союзу, в очах громадської думки розглядається як рушійна сила роботи цього інституту.

Від Голови також великою мірою залежить престиж Європейського Союзу на міжнародній арені. Однак, в більшості країн Президент за певних підстав може бути притягнений до політичної відповідальності у формі усунення з поста в порядку імпичменту. Застосування імпичменту зумовлює втрату імунітету і відкриває шлях для подальшого судового переслідування такої особи у звичайному порядку.

Отже, вивчення загальних засад розмежування юридичної та політичної відповідальності в країнах Європейського Союзу та в Україні має важливе значення для формування вітчизняного підходу щодо співвідношення юридичної та інших видів відповідальності, закріпленого в національному законодавстві. Зокрема, вивчення європейського та вітчизняного підходів до співвідношення та специфіки юридичної та політичної відповідальності державних службовців вищого рівня відіграє важливу роль у поступовій гармонізації законодавства України та Європейського Союзу. Узагальнюючи проведений розгляд, слід відмітити, що різниця у підходах до виокремлення підстав юридичної відповідальності в Європейському Союзі і Україні обумовлені різними традиціями, що були покладені в основу правового регулювання та на сьогодні визначають специфіку інституту юридичної відповідальності. Розглянуті підходи до визначення підстав відповідальності ілюструють не тільки доктринальні, але й відображені у нормативно-правових актах підходи щодо визначення підстав відповідальності, відмежування від політичної, конституційної, цивільної, дисциплінарної, адміністративної, корпоративної, моральної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Ліссабонського договору), пер. Г. Друзенка, С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка. К.: К.І.С., 2010. 536 С.
2. Guido Gorgoni La responsabilitè come projet. Reflexions sur une responsabilitè juridique «prospective», G. Gorgoni, Universita degli Studi di Padova, Bruxelles, Bruylant, 2008. 756 p.
3. Professional Responsibility, Problems and Materials, 11th (University Casebooks) Publisher: Foundation Press; 11 edition, 2011. 788 p.
4. Rush P. D. The Life of Criminal Law, P. D. Rush, Shaun McVeigh, A. Young (eds), Criminal Legal Doctrine (Aldershot: Dartmouth Press), 1997. P. 200–207.
5. The Law, Principles, and Practice of Legal Ethics, Second Edition, V. Vuletich, N. P. Miller; Publisher: Vandeppla, 2012. 684 p.