

**Шовкун Ю. І.,**

*кандидат юридичних наук,*

*докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВСТАНОВЛЕНИХ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ**

### **CHARACTERISTICS OF LEGAL LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS FOR VIOLATION OF ESTABLISHED LEGAL RESTRICTIONS**

У статті автором виокремлено низку ознак юридичної відповідальності публічних службовців за порушення встановлених правових обмежень, серед яких наступні: 1) за порушення встановлених правових обмежень до публічних службовців застосовується (негативна) юридична відповідальність, а саме наступні її види: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова; 2) публічні службовці можуть бути притягнені до юридичної відповідальності за умови одночасної наявності таких підстав: а) фактичної, тобто порушенні встановлених правових обмежень, внаслідок невиконання чи неналежного виконання своїх службових обов'язків; б) нормативної (вказівка в чинному законодавстві норм, які встановлюють відповідальність за порушення відповідних обмежень); в) процесуальна – наявність рішення компетентного органу про притягнення особи до відповідальності (місцевого загального та апеляційного судів, Вищого антикорупційного суду його Апеляційної палати, Верховного суду України, а також керівником органу, де працює публічний службовець у випадку дисциплінарного провадження); 3) кримінальна відповідальність у разі порушення публічним службовцем встановленого для них обмежень настає за вчинення корупційного кримінального правопорушення чи кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією; 4) адміністративна відповідальність настає у випадку порушення публічним службовцем обмежень встановлених антикорупційним законодавством – вчиненням правопорушення пов'язаного з корупцією; 5) дисциплінарна відповідальність настає незалежно від інших видів юридичної відповідальності, за вчинення дисциплінарного проступку, зокрема порушення загально визнаних етичних норм поведінки та спеціальних обмежень, передбачених у профільних нормативно-правових актах, які регламентують проходження служби, окремим категоріями публічних службовців; 6) публічний службовець може бути притягнутий до цивільно-правової відповідальності, у випадку якщо порушення ним відповідних обмежень завдало матеріальної чи моральної шкоди третім особам.

**Ключові слова:** *публічна служба, державна служба, публічний службовець, державний службовець, юридична відповідальність, правові обмеження, правопорушення.*

In the article, the author singles out a number of signs of legal responsibility of public officials for violating established legal restrictions, including the following: 1) for violating established legal restrictions, (negative) legal responsibility is applied to public officials, namely the following types: criminal, administrative, disciplinary, and civil – legal; 2) public officials may be held legally liable if the following grounds are simultaneously present: a) actual, i.e. violation of established legal restrictions, as a result of non-performance or improper performance of their official duties; b) normative (an indication in the current legislation of the norms that establish responsibility for violation of the relevant restrictions); c) procedural – the existence of a decision of a competent authority to bring a person to justice (local general and appeals courts, the Supreme Court of Appeals of its Chamber of Appeals, the Supreme Court of Ukraine, as well as the head of an organization where a public servant works in case of disciplinary proceedings); 3) criminal liability in the event of a violation by a public official of the restrictions established for them shall be incurred for the commission of a corruption criminal offense or a criminal offense related to corruption; 4) administrative responsibility arises in the event of a violation by a public official of the restrictions established by the anti-corruption legislation – by committing an offense related to corruption; 5) disciplinary liability arises regardless of other types of legal liability, for the commission of a disciplinary offense, in particular, a violation of generally recognized ethical norms of behavior and special restrictions provided for in specific regulatory legal acts that regulate the passage of service by certain categories of public servants; 6) a public official may be held civilly liable if his violation of the relevant restrictions caused material or moral damage to third parties.

**Key words:** *public service, public service, public servant, civil servant, legal liability, legal restrictions, offences.*

**Вступ.** Найефективнішим способом забезпечення дотримання правових обмежень, що встановлюються, під час проходження публічної служби вбачається встановлення юридичної відповідальності, притягнення до якої має певні негативні наслідки для особи. При чому, такі наслідки можуть бути різноманітними: від матеріальних (штраф, конфіскація, компенсація) до обмеження чи позбавлення волі. Саме побоювання публічних службовців стосовно настання цих та інших негативних наслідків часто стає «стоп-лінією», що по-суті і призводить до дотримання встановлених обмежень. У цьому проявляється одна із функцій юридичної відповідальності – превентивна.

**Постановка завдання.** Метою статті є надання характеристики юридичної відповідальності публічних службовців за порушення встановлених правових обмежень, шляхом виокремлення відповідних специфічних ознак.

**Результати дослідження.** Безсумнівно описане вище має соціальне підґрунтя, яке обумовлюється природою публічною служби, суспільним значенням правового регулювання, а також тим фактом, що юридична відповідальність є різновидом соціальної відповідальності [1, с. 375]. Під якою слід розуміти не тільки «негативний вплив на особу за порушення соціальних норм. Соціальна відповідальність також передбачає здатність особи усвідомлено (відповідально) ставитися до покладених або прийнятих нею добровільно зобов'язань, передбачених соціальними нормами, які діють у суспільстві» [2, с. 298]. Така двоїстість обумовлює існування двох видів соціальної відповідальності: проспективної, що передбачає формуванні у свідомості особи необхідності дотримуватись ustalених у суспільстві правил і звичаїв; негативної, вона передбачає настання несприятливих наслідків для особи, яка порушила соціальні норми [3, с. 235–236; 4, с. 38]. З огляду на те, що юридична та соціальна відповідальність співвідносяться як частина та ціле, подібний дуалізм простежується й щодо юридичної відповідальності [5, с. 299], але насамперед треба з'ясувати сутність категорії юридична відповідальність.

У профільній літературі існують різні дефініції вказаної категорії від лаконічних до більш змістовних. В якості прикладу чіткої та стислої дефініції можна навести визначення

Ю. С. Шемчушенка: «вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб), передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою» [6, с. 105]. У більш широких дефініціях юридична відповідальність розглядається як обов'язок осіб регламентованих відповідними нормами права нести несприятливі для себе наслідки, в разі вчинення ними правопорушення [2, с. 302]. При чому вид і міра таких наслідків визначається компетентними особами після об'єктивного розгляду кожної справи. Проте обидва варіанти понять «юридична відповідальність» висвітлюють її однобічно, адже як зазначалось вище юридичну відповідальність можна розглядати з точки зору негативного та позитивного аспектів. Цікавою є думка Л. І. Каленіченко з приводу позитивної юридичної відповідальності про те, що спроби її нівелювання «з одного боку, є не логічним, а з іншого, – вносить теоретичну плутанину в наукові кола» [7, с. 30]. Погоджуючись із наведеним і приймаючи це до уваги в контексті дослідження відповідальності публічних службовців за порушення встановлених правових обмежень, вважаємо правильним зосередитись лише на негативному аспекті. Зміст негативної юридичної відповідальності розкривається не тільки в її дефініціях, а і в інших характеристиках як от цілі (досягнення бажаного соціального ефекту справедливості [1, с. 384–385]) чи функції (регулятивна, профілактична, охоронна, каральна, компенсаційна, виховна [3, с. 249]).

Юридична відповідальність тісно пов'язана з правопорушенням, тобто порушенням [2, с. 301] особою норм чинного законодавства, без якого перша не може настати. Іншими словами вчинення правопорушення – є (фактичною) підставою для настання юридичної відповідальності, проте не єдиною. Більшість науковців (М. І. Козюбра [2, с. 304], М. В. Цвік, О. В. Петришин [1, с. 377]) переконані, що підставами настання юридичної відповідальності, окрім фактичною, є ще дві: нормативна (наявність у чинному законодавстві норм які вказують на протиправність того чи іншого діяння) та процесуальна (рішення, винесеного уповноваженою особою, де зазначено вид і міру «покарання»).

Правові обмеження, що встановлюються під час проходження публічною служби, мають легальне закріплення в формі певних правил поведінки, внаслідок порушення яких публічні службовці можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності. В такому контексті порушення встановлених правових обмежень публічними службовцями є фактичною підставою притягнення їх до відповідальності. Проте наявності лише фактичної підстави недостатньо. Важливо, що б таке порушення правових обмежень публічними службовцями було закріплено в нормах деліктного законодавства як правопорушення, тобто протиправна поведінка особи, що буде вказувати на наявність нормативної підстави настання юридичної відповідальності. Ще однією підставою є процесуальна, яка означає те, що для притягнення публічного службовця до відповідальності необхідна наявність певного письмового рішення винесеного компетентною особою.

Продовжуючи дослідження, варто навести тезу Л. О. Волошиної про те, що «конституційна відповідальність, яка має політико-правовий характер, не може бути безпосередньо застосована до адвокатів у зв'язку з відсутністю відповідного механізму притягнення до даного виду відповідальності вказаного суб'єкта, видами юридичної відповідальності адвокатів є: 1) дисциплінарна відповідальність; 2) цивільно-правова відповідальність; 3) адміністративна відповідальність та 4) кримінальна відповідальність». [8, с. 131]. Вважаємо, що наведене стосується і публічних службовців у разі порушення ними обмежень, що встановлюються під час проходження служби. Тому, що подібні правопорушення не є підставою для імпічменту глави держави, відставки уряду тощо. На підставі зазначеного можна стверджувати, що відповідальність публічні службовці в разі порушення встановлених правових обмежень можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, цивільної та дисциплінарної відповідальності. Поділяючи думку Н. А. Загребельної з приводу того, що «юридична відповідальність як система відповідних відносин не може існувати поза нормативним регулюванням, а відповідно, має бути відображена в джерелах права» [9, с. 71], вважаємо доцільним дослідити кожний із вказаних видів юридичної відповідальності більш детально.

Кримінальна відповідальність публічних службовців, на думку М. І. Зубрицького, має наступні особливості: настає в разі вчинення державним службовцем правопорушення; підставою настання даного виду відповідальності є невиконання чи неналежне виконання покладених на особу повноважень, у тому числі зловживання ними та/або їх перевищення; окрім загальних до особи можуть бути застосовані й спеціальні санкції (позбавлення спеціального рангу, обмеження права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю); у нормах Кримінального кодексу України (далі – КК України) не міститься категорія державного службовця, а застосовується більш широкий термін – службова особа [10, с. 9]. Він також пропонує поділити службові злочини на дві групи: 1) загальні (статті 366, 266-1, 367, 364, 364-1, 365, 365-2, 368, 368-2, 369-2 КК України); 2) спеціальні (статті 137, 211, 238, 132, 162, ч. 3 ст. 141, ч. 2 ст. 191, ч. 3 ст. 206, ст.ст. 210, 351 КК України) [11, с. 287]. Розглядаючи державного службовця як спеціального суб'єкта кримінального правопорушення, з чим важко не погодитись, М. І. Довбань також наголошує на наявності в кримінальному законодавстві лише категорії службової особи та пропонує відносити до них осіб, які: «постійно, тимчасово або за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування; постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, в установах, організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням» [12, с. 127]. Це вказує на те, що не всі правопорушення, які пов'язані з виконанням особою своїх службових обов'язків, а також суб'єктом, яких є така службова особа можна віднести до порушень публічними службовцями встановлених правових обмежень.

Значна частина обмежень для публічних службовців передбачена антикорупційним законодавством, тому насамперед слід звернутись до примітки ст. 45 КК України, де подібні правопорушення поділено на два види: корупційні кримінальні правопорушення, а також кримінальними правопорушеннями,

пов'язаними з корупцією. Останні закріплені в нормах статей 366-2, 366-3 КК України та стосуються процедури декларування, в зв'язку з чим їх не можна відносити до кримінальних правопорушень, які наступають, внаслідок порушення публічними службовцями правових обмежень, адже декларування є обов'язком.

Натомість, корупційні кримінальні правопорушення закріплені в наступних статтях КК України: 191, 210; 262, 308, 312, 313, 320, 354; 357, 364; 364-1; 365-2; 368; 368-3; 368-4; 369, 369-2; 410; [13]. Рішення про винуватість публічного службовця, згідно з приписами ст. 33 та ч. 1 ст. 33-1 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) [14] приймають у: першій інстанції – місцеві загальні суди чи Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС), за умови наявності одного з пунктів 1-3 ч. 5 ст. 216 цього кодексу; апеляційній інстанції – апеляційні суди або Апеляційна палата ВАКС за наявності аналогічних умов, а також Верховний суд України (далі – ВС України) – у касаційній інстанції. Відповідне рішення за яким публічного службовця може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного кримінального правопорушення може передбачати призначення основних (штраф, виправні та громадські роботи, арешт, обмеження та позбавлення волі) і додаткових (позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, конфіскація майна) покарань.

Адміністративна відповідальність настає у випадку вчинення адміністративних правопорушень, передбачених адміністративно-деліктним законодавством, зокрема наступними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): 53-2, 91-4, 96-1, 164-12, 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 212-2, 212-3 [15]. Примітним є те, що всі вказані адміністративні правопорушення передбачають або перевищення, або невиконання, або неналежне виконання особою своїх повноважень. При чому як і в КК України законодавець у КУпАП використовує термін посадова особа (ст. 14) позначаючи одного зі спеціальних суб'єктів адміністративного делікту. Зазначене, на думку деяких вчених (А. О. Надежденко, Д. В. Оробченко, В. С. Надежденко) вказує на «фактичну відсутність в чинному КпАП Укра-

їни повноцінного самостійного інституту адміністративної відповідальності державних службовців» [16]. І з цим важко не погодитись, адже не всі з перелічених адміністративних проступків стосуються порушення обмежень публічними службовцями, встановлені антикорупційним законодавством. Натомість до останніх, на нашу думку правильним буде віднести лише правопорушення пов'язані з корупцією, передбачені статтями: 172-4; 172-5; 172-6; 172-7; 172-8; 172-9 КУпАП [15]. Ця категорія справ підвідомча у: першій інстанції – місцевим судам, другій інстанції – апеляційним судам, а також в окремих випадках, передбачених Главою 24-1 КУпАП, – ВС України [15]. За результатами провадження в справі про адміністративне правопорушення та у випадку встановлення вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією о публічного службовця можуть бути застосовані такі види стягнень: штраф; конфіскація отриманого доходу, винагороди чи подарунка; позбавлення спеціального права, а саме права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на чітко визначений строк. Згідно з ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» дисциплінарна відповідальність для державного службовця настає за вчинення дисциплінарного проступку – «протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення» [17].

Замість цивільно-правової відповідальності в теорії права все частіше говориться саме про матеріальну відповідальність публічних службовців, яка може наставати одночасно, разом із іншими видами юридичної відповідальності. Між тим, матеріальна відповідальність є різновидом цивільно-правової відповідальності, яка може бути реалізована в ще одній формі – відшкодуванні моральної шкоди. На чому прямо наголошено в п. 3 ч. 2 ст. 11 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). Так, майнова чи матеріальна шкода може бути відшкодована публічним службовцем у випадку завдання: реальних збитків, у разі пошкодження та/або знищення речі, а також

супутніх витрат необхідних для відновлення порушеного права; упущеної вигоди, в такому раз збиткам є та вигода, яку особа могла б отримати, якщо б її право не було порушено (ст. 22 ЦК України [18]).

**Висновки.** Таким чином, відповідальність публічних службовців за порушення встановлених правових обмежень характеризується наступними ознаками.

1. За порушення встановлених правових обмежень до публічних службовців застосовується (негативна) юридична відповідальність, а саме наступні її види: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова.

2. Публічні службовці можуть бути притягнені до юридичної відповідальності за умови одночасної наявності таких підстав: а) фактичної, тобто порушенні встановлених правових обмежень, внаслідок невиконання чи неналежного виконання своїх службових обов'язків; б) нормативної (вказівка в чинному законодавстві норм, які встановлюють відповідальність за порушення відповідних обмежень); в) процесуальна – наявність рішення компетентного органу про притягнення особи до відповідальності (місцевого загального та апеляційного судів, ВАКС його Апеляційної палати, ВС України, а також керівником органу, де працює публічний службовець у випадку дисциплінарного провадження).

3. Така процедура регулюються нормами законів (КК України, КПК України, КУпАП, Кодексом законів про працю України, ЦК України, Закон України «Про державну службу») і спеціальних профільних підзаконних нормативно-правових актів щодо притягнення до юридичної відповідальності окремих категорій публічних службовців (Закони України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» тощо).

4. Кримінальна відповідальність у разі порушення публічним службовцем встановленого для них обмежень настає за вчинення корупційного кримінального правопорушення чи кримінального правопорушення, пов'язаного з корупцією.

5. Адміністративна відповідальність настає у випадку порушення публічним службовцем обмежень встановлених антикорупційним законодавством – вчиненням правопорушення пов'язаного з корупцією.

6. Дисциплінарна відповідальність настає незалежно від інших видів юридичної відповідальності, за вчинення дисциплінарного проступку, зокрема порушення загальноновизнаних етичних норм поведінки та спеціальних обмежень, передбачених у профільних нормативно-правових актах, які регламентують проходження служби, окремими категоріями публічних службовців (поліцейськими, суддями, прокурорами, детективами і т. д.).

7. Публічний службовець може бути притягнутий до цивільно-правової відповідальності, у випадку якщо порушення ним відповідних обмежень завдало матеріальної чи моральної шкоди третім особам.

8. Притягнення до юридичної відповідальності публічного службовця за порушення ним встановлених обмежень може здійснюватися в межах конкретних процедур: кримінального провадження; провадження в справі про адміністративне правопорушення; судового провадження; дисциплінарного провадження (службового розслідування чи службової перевірки, яка здійснюється колегіальним органом – спеціальною комісією).

9. Наслідком притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності є настання на нього негативних наслідків (застосування стягнень або покарань) у формі: арешту; виправних і громадських робіт; конфіскації майна, зокрема отриманого доходу, винагороди чи подарунка; обмеження та позбавлення волі; позбавлення спеціального права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; штрафу.

Отже, притягнення до юридичної відповідальності публічних службовців за порушення встановлених правових обмежень є одним із заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень. За таких умов важливо не тільки об'єктивно дослідити всі обставини та встановити наявність або відсутність вини особи, не менш важливим з точки зору права залишається забезпечити повний спектр прав публічних службовців у подібних процедурах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
2. Загальна теорія права: підручник / М. І. Козюбра, С. П. Погребняк, О. В. Цельєв [та ін.]; за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. 392 с.
3. 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. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
4. Олійник А. Ю. Поняття та структура механізму забезпечення конституційної свободи особи на міжнародному та регіональному рівнях. *Право України*. 2004. № 12. С. 37–41.
5. Теорія держави і права: підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій [та ін.]; за заг. ред. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К., 2007. 992 с.
7. Каленіченко Л. І. Сучасне розуміння сутності юридичної відповідальності в правовій думці. *Право і Безпека*. 2015. № 3. С. 26–31.
8. Волошина Л. О. Поняття та види юридичної відповідальності адвоката. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 2. С. 129–135.
9. Загребельна Н. А. Юридична відповідальність з позиції справедливості та дієвості: сучасні реалії та поняття. *Political and Legal Studies*. 2022. Vol. 1. Issue 4. pp. 63-73. DOI: 10.15804/CPLS.20224.07.
10. Зубрицький М. І. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців у трудовому праві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 43 с.
11. Зубрицький Н. І. Кримінальна відповідальність державних службовців. *Науковий Вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Ч. 4. С. 284–288.
12. Довбань І. М. Державний службовець як спеціальний суб'єкт кримінального правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 45. С. 125–128. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.45.27>.
13. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
14. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
16. Надежденко А. О., Оробченко Д. В., Надежденко В. С. Сутність адміністративної відповідальності державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.33.
17. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
18. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.