

Ще одним актуальним питанням, притаманним іншим державам, проте нехарактерним для України є притягнення до відповідальності колишніх прокурорів, які на момент вчинення порушення припинили службові відносини. Наявність у вітчизняному законодавстві таких підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, як розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень, або втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, зумовлюють необхідність передбачення можливості притягнення і таких осіб, що вже не наділені прокурорськими повноваженнями.

Список використаних джерел:

1. Д'яченко Н. Особливості правового регулювання діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів в Україні та за кордоном / Н. Д'яченко // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2016. – № 6/2. – С. 76–80.
2. О Прокуратуре: Закон Республики Молдова от 25.02.2016 Nr. 3 // *Monitorul Oficial*. – Nr. 69-77. – Ст. № 113.
3. Prawo o prokuraturze. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Dz.U. 2016 poz. 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160000177/T/D20160177L.pdf>.
4. Prokuratuuriseadus. Vastu võetud 22.04.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/13153853?leiaKehtiv>.

УДК 342.9

МАЦЮК В.Я.

ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті визначено перелік проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Вказано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *проблема, юридична відповідальність, притягнення до відповідальності, державний службовець, службово-трудова правовідносини.*

В статье определен перечень проблем привлечения к ответственности государственных служащих. Указаны пути их решения.

Ключевые слова: *проблема, юридическая ответственность, привлечение к ответственности, государственный служащий, служебно-трудовые правоотношения.*

In the article outlined the problems of bringing civil servants to justice. The ways of their solution are indicated.

Key words: *problem, legal liability, bringing to responsibility, civil servant, labor-legal relations.*

Вступ. У системі державної служби в Україні протягом останніх років відбулося багато змін. Це стосується як прийняття нового законодавства, зокрема і комплексного нового Закону України «Про державну службу», так і переосмислення концептуальних підходів до тих чи інших

елементів службово-трудових правовідносин в Україні. Це ж стосується й різних інститутів юридичної відповідальності державних службовців, яку мають нести ті чи інші особи за свої рішення, дії чи бездіяльність. Загалом юридична відповідальність та її належне інституційно-правове забезпечення у службово-трудових правовідносинах, безумовно, впливає як на якість функціонування державного апарату, так і на якість забезпечення прав державних службовців у сфері притягнення цих осіб до юридичної відповідальності. У цьому разі має бути досягнутий належний баланс між правами й інтересами державних службовців як найманих працівників та забезпеченням ефективного управління та діяльності державних органів.

З огляду на нещодавні зміни законодавства та концептуальних підходів до самої ролі державного службовця у державному апараті й суспільстві загалом, необхідно дослідити основні проблеми притягнення до відповідальності державних службовців. Зокрема, основним завданням у цьому напрямі є визначення якості нового законодавства у сфері регулювання службово-трудової діяльності, його відповідності очікуванням суспільства, правозастосовній необхідності та концептуальним засадам побудови службово-трудових правовідносин в державному апараті України. Саме відповідні аспекти правового регулювання трудових правовідносин у сфері державної служби дають змогу дослідити основний спектр проблем притягнення до відповідальності державних службовців.

Постановка завдання. Вкотре варто підкреслити значимість дослідження проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Саме визначення проблем дасть змогу у подальшому розробити основні шляхи їх подолання. Це, безумовно, матиме позитивний вплив на правове регулювання питання відповідальності державних службовців та усю систему службово-трудових правовідносин у державному апараті України.

Дослідженню питання юридичної відповідальності у сфері державної служби приділили увагу такі науковці, як О.О. Губанов, М.І. Іншин, І.О. Картузова, Л.М. Корнута, О.С. Луценко, А.О. Нечитайленко, О.Д. Новак, Н.С. Панова, В.І. Щербина, Н.В. Янюк, Ю.В. Яшина та багато інших. Однак, як вже зазначалося, реформа державної служби та прийняття нового законодавства, що регулює службово-трудові правовідносини, зумовлює необхідність нового комплексного дослідження актуальних проблем притягнення до відповідальності державних службовців. Усе вищенаведене вказує на актуальність й практичне спрямування вказаного дослідження.

Результати дослідження. На практиці Закон України «Про державну службу» має містити положення про те, що склади дисциплінарних проступків та їх тяжкість можуть бути деталізовані на рівні законів, підзаконних нормативно-правових актів та внутрішніх положень про дисципліну.

Л.М. Корнута слушно вказує на ту обставину, що застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців можливе за наявності фактичної, юридичної та процесуальної підстав [1, с. 166]. Таким чином, як саме діяння, так і провадження щодо його виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності за нього, мають бути передбачені у законодавчих актах. У першому випадку йдеться про склад відповідного правопорушення, в другому – про умови та порядок здійснення проваджень щодо дисциплінарної відповідальності.

У продовження вищенаведеної позиції доцільно навести думку І.О. Картузової, яка, керуючись положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України зазначає, що відповідальність за вчинки, які можна розцінювати як дисциплінарні правопорушення, встановлюється винятково законами України [2, с. 4]. Дійсно, відповідно до цього положення виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [3]. З наведеним повністю можна погодитись, однак це не виключає можливості встановлення банкетних положень при визначенні складу дисциплінарного проступку, як-от порушення трудової етики, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; порушення Присяги державного службовця тощо. Поняття об'єкта порушення встановлюються не лише у інших Законах, але й в підзаконних нормативно-правових актах, чи локальних актах у державному органі. Таким чином, банкетна законодавча норма відсилатиме до того чи іншого правопорушення, яке може визначатися на рівні актів, які не мають сили закону.

Ця проблематика частково окреслена вище. У наведеному контексті можна резюмувати, що порушення державним службовцем того чи іншого охоронюваного інститутом дисциплінарної відповідальності об'єкта може тягнути дисциплінарну відповідальність виключно за умови, що посилання на відповідний об'єкт встановлено на рівні Закону. Тому в контексті вищенаведеного вкрай важливою є деталізація дисциплінарних проступків, про що зазначалося вище.

Однак не менш актуальною проблематикою є визначеність у питаннях співвідношення тяжкості проступку державних службовців та обрання відповідного покарання. Ще на етапі розвитку законодавства щодо відповідальності державних службовців І.О. Картузова зазначала, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності ускладнюється тим, що в нормативних актах, за незначним виключенням, немає співвідношення між видом дисциплінарного проступку, числом випадків його скоєння, ступенем винності службовця, наслідки дисциплінарних стягнень [2, с. 4]. Станом на сьогодні відповідна проблематика частково вирішена прийняттям нового Закону України «Про державну службу», в якому хоча б частково відображено підхід до поділу санкцій, що можуть бути застосованими за те чи інше дисциплінарне правопорушення. Також встановлено ряд обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність державних службовців [4]. З цього можна зробити висновок про диференціацію за рівнем складності тих чи інших складів дисциплінарних проступків, які за загальним правилом може вчинити чи допустити державний службовець. На необхідність диференціації дисциплінарних проступків вказували багато фахівців, серед яких, зокрема, Ю.В. Дем'янчук. Вчений зазначає, що метою здійснення диференціації заходів дисциплінарного стягнення залежно від ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, міри вини порушника тощо є досягнення соціальної справедливості та запобігання свавілля роботодавця необхідно розширити перелік дисциплінарних стягнень [5, с. 109]. З наведеним повною мірою погоджуємось. Тому, незважаючи на значний прогрес у контексті диференціації дисциплінарних проступків та обставин, що впливають на тяжкість відповідальності державних службовців, який був забезпечений прийняттям нового Закону України «Про державну службу», все ж багато дисциплінарних проступків, зокрема, їх юридично визначений склад можуть рівною мірою як становити значну небезпеку для службово-трудових правовідносин, так і розглядатися як незначні проступки.

Вирішення наведеної проблеми вбачаємо у законодавчому визначенні складних дисциплінарних проступків та незначних дисциплінарних проступків, на підставі яких диференціюватимуться заходи дисциплінарних стягнень. Останні доповнюватимуть диференціацію видів дисциплінарних правопорушень залежно від заходів дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосованими за те чи інше дисциплінарне правопорушення, які наявні у чинному законодавстві та є єдиною, проте недостатньою підставою для диференціації дисциплінарних проступків.

У доповнення до наведеного треба зазначити, що на окремі категорії державних службовців, дисциплінарна відповідальність яких регулюється спеціальним законодавством, узагалі не поширюються положення Закону України «Про державну службу». Тому вирішення проблематики у відповідному спеціальному регулюванні має здійснюватися комплексно з поширенням положень відповідного Закону для регулювання дисциплінарної відповідальності цієї категорії державних службовців.

Резюмуючи, нами окреслено основні напрями вирішення проблем дисциплінарної відповідальності державних службовців, які взаємопов'язані один з одним. Вочевидь, цими проблемами й пропозиціями уся проблематика дисциплінарної відповідальності державних службовців не обмежується, однак реалізація пропонованих підходів до вирішення окресленої проблематики дасть змогу суттєво покращити правове регулювання цього інституту у системі службово-трудових правовідносин.

Не менш важливим видом відповідальності державних службовців у системі трудових правовідносин є матеріально-правова відповідальність. Остання забезпечує комплексну сукупність функціонального спрямування, серед якого і дотримання трудової дисципліни, і компенсація шкоди, і захист прав інших осіб від неправомірних дій, діянь чи рішень державних службовців тощо. Таким чином, матеріальна відповідальність є не менш важливим предметом дослідження, в якому необхідно вирішити певний спектр проблем.

В.Г. Малов розглядає матеріальну відповідальність як покладання на сторону трудового договору (роботодавця або працівника), що заподіяла майновий збиток (моральну шкоду) іншій стороні, обов'язок відшкодувати цей збиток (шкоду) відповідно до норм трудового права (а у випадках, передбачених законом, – цивільного права) [6, с. 447]. Натомість В.В. Костін, аналізуючи позиції інших науковців, надає більш звужене праворозуміння наведеної категорії: матеріальна відповідальність – обов'язок працівника відшкодувати роботодавцю пряму дійсну шкоду в межах, передбачених законом, заподіяну винним протиправним невиконанням чи нена належним виконанням працівником трудових обов'язків [7, с. 69]. Будучи інститут, яким забезпечується трудова дисципліна, ефективність праці, а також компенсується завдана роботодавцю шкода, матеріальна відповідальність є особливо актуальною у службово-трудових правовідно-

синах, де роботодавцем фактично виступає держава, а шкода, завдана державним службовцем, фактично узагальнено завдається усім громадянам держави. З огляду на окреслене праворозуміння матеріальної відповідальності та його основне функціональне призначення можна визначити основні проблемні питання реалізації цього виду юридичної відповідальності у системі трудових правовідносин та напрями їх вирішення.

Розглядаючи проблеми дисциплінарної відповідальності, Д.Є. Кутومانов підтримує позицію, що обмеження матеріальної відповідальності працівника є архаїчним та застарілим. Вчений аргументує, що, на відміну від радянських часів, у сучасній економічній системі, де більшість роботодавців є особами приватного права, факт невідшкодування збитків у повному обсязі негативно позначається як на самому роботодавцеві, адже у подальшому компенсація шкоди, завданої працівником, здійснюється коштом власних активів компанії, так і на членах трудового колективу, адже відбувається зменшення оплати праці втрата робочого місця внаслідок непередбачених фінансових втрат [8, с. 200]. Ми вважаємо, що також несправедливо зменшувати й компенсувати відповідальність державних службовців лише з огляду на те, що їх роботодавцем є держава. Навпаки, треба розробляти механізм матеріальної відповідальності, який, з одного боку, захищав би права та законні інтереси державних службовців як найманих працівників, з іншого – забезпечував би захист держави як роботодавця та забезпечував би сумлінну працю державних службовців при виконанні ними їхніх трудових обов'язків.

Н.М. Хуторян слушно зазначає, що оптимальне збалансування виробничої і захисної функцій трудового права в матеріальній відповідальності має проявлятися в збалансованому захисті майнових інтересів роботодавця та інтересів працівника. Закон вартості і ринкових відносин має зумовлювати рівний захист майнових прав роботодавця і працівника [9, с. 24]. На нашу думку, відповідна теза є слушною, коли роботодавець є приватною організаційно-правовою одиницею і коли державою – в особі уповноважених державних органів. Проте у рівній мірі з огляду на те, що праця державного службовця може бути пов'язаною із суттєвою відповідальністю та ризиками, можемо констатувати, що права таких осіб у сфері державної служби також мають бути захищеними. Як мінімум, особливий рівень відповідальності має бути компенсований належною оплатою праці та встановленням запобіжників, за яких можливість понесення високої матеріальної відповідальності могла б бути неспівмірною із правовими, економічними й соціальними перевагами, які гарантуються державному службовцю у процесі його трудової діяльності. Тобто у правовому регулюванні справді має бути досягнутий баланс між фактично протилежними цілями правового регулювання матеріальної відповідальності на державній службі.

А.Ю. Коротких, узагальнюючи наявну сукупність чинних норм, що регламентують порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців, доходить висновку, що такий порядок складається з таких етапів: 1) виявлення заподіяної державним службовцем шкоди та повідомлення його про такий факт; 2) визначення розміру заподіяної службовцем державі шкоди (така шкода визначається за відповідними показниками та фактичними даними); 3) ознайомлення винуватого державного службовця з розпорядженням про притягнення його до матеріальної відповідальності; 4) покриття шкоди винуватим державним службовцем (у добровільному порядку; у примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку; у примусовому порядку шляхом звернення до суду), яке здійснюється передбаченими законодавством способами (шляхом утримання із заробітної плати працівника за його заявою або на підставі рішення суду; шляхом внесення грошових коштів у касу або на банківський рахунок роботодавця; шляхом передачі працівником для покриття заподіяної шкоди рівноцінного майна або виправлення пошкодженого майна) [10, с. 101].

Цікаву тезу висловила Н.М. Хуторян: у контексті сьогодення на особливу увагу заслуговують питання щодо матеріальної відповідальності державних службовців, що пов'язано із такими чинниками: а) відсутність належної законодавчої регламентації матеріальної відповідальності державних службовців; б) як вид юридичної відповідальності, вона виступає превентивно-попереджувальним фактором належного виконання державними службовцями своїх обов'язків; в) передбачає понесення державним службовцем негативних наслідків майнового характеру; г) законодавча допустимість застосування принципів цивільно-правової відповідальності до матеріальної відповідальності посадових осіб, у тому числі державних службовців. Крім цього, науковець підкреслює таке: 1) матеріальна відповідальність державних службовців є специфічним видом матеріальної відповідальності; 2) законодавець не вирішив питання щодо застосування до матеріальної відповідальності державних службовців положень актів трудового законодавства; 3) законодавець не вирішив питання щодо обсягу можливих відшкодувань державними службов-

цями (чи включається пряма дійсна шкода, чи відшкодуванню підлягають у тому числі неодержані прибутки); 4) законодавець чітко не вирішив питання щодо оскарження рішень про притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності [9, с. 44–45, 57]. Усі наведені проблеми потребують безумовного визначення, пропозиції щодо чого доповнимо у подальшому.

Д.Є. Кутоманов вважає, що фактична безкарність посадовців, незалежно від тяжкості завданої ними шкоди, коли в основному максимальне покарання звільнення з посади негативно впливає і на дисципліну всередині недержавних структур, адже підривається авторитет права та закону, нівелюється роль методів переконання та виховання в механізмі забезпечення трудової дисципліни, досить складно роботодавцю довести потребу сумлінної праці, коли у працівника безліч прикладів безкарної протиправної поведінки державних посадовців. З огляду на наведене, науковець висловив думку, що необхідно відійти від принципу відповідальності держави за незаконні дії власних посадовців, ввести персональну майнову відповідальність безпосередніх виконавців протиправних дій за заподіяну шкоду. При цьому роль держави пропонується визначити як субсидіарного боржника, коли вона відшкодовує шкоду винятково у разі відсутності майна в службовця зі збереженням права регресу до нього [8, с. 202]. Така позиція також має право на існування, однак треба підкреслити необхідність або ж належним чином здійснити компенсацію ризиків державних службовців, праця яких значною мірою пов'язана з високим рівнем відповідальності, або ж забезпечити інші запобіжники в механізмі матеріальної відповідальності державних службовців, які б забезпечували належний рівень службово-трудової дисципліни і захищали державних службовців від необґрунтовано високого рівня матеріальної відповідальності.

Загальні щодо усіх категорій найманих працівників умови матеріальної відповідальності встановлені у КЗпП. Так, відповідно до ст. 130 чинного Кодексу, працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. При покладенні матеріальної відповідальності права і законні інтереси працівників гарантуються шляхом встановлення відповідальності тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника. Ця відповідальність, як правило, обмежується певною частиною заробітку працівника і не має перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених законодавством. За наявності зазначених підстав і умов матеріальна відповідальність може бути покладена незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. У подальшому Кодекс розмежовує обмежену й повну дисциплінарну відповідальність, встановлюючи підстави обмеженої та часткової відповідальності у ст. ст. 133, 134 відповідно [11]. Особливості матеріальної відповідальності державних службовців за загальним правилом врегульовані у Законі України «Про державну службу», крім тих категорій службовців, на які не поширюється положення цього Закону. Тим не менше певною мірою засади визначення тих положень КЗпП чи спеціального законодавства, що поширюються на регулювання матеріальної відповідальності державних службовців, залишаються не до кінця чіткими.

Таким чином, розмежування предмету правового регулювання матеріальної відповідальності на нормативному рівні потребує більшої деталізації. Це ж стосується і спеціального правового регулювання окремих категорій державних службовців. Наприклад, Закон України «Про прокуратуру» не регулює матеріальної відповідальності прокурорів жодним чином [12], у той же час положеннями Закону України «Про державну службу» регулювання трудової діяльності прокурорів повною мірою виключено зі сфери дії цього Закону [4]. За таких обставин регулювання праці таких категорій державних службовців, які виключені із сфери правового регулювання Закону України «Про державну службу», у частині матеріальної відповідальності регулюватимуться загальними положеннями трудового законодавства.

Такий стан речей не є повною мірою виправданим, адже неповністю враховується необхідність забезпечення службово-трудої дисципліни й захисту прав відповідної категорії найманих працівників. Вище у процесі дослідження проблем дисциплінарної відповідальності нами було розкрито проблематику єдності й диференціації правового регулювання праці державних службовців, у тому числі відповідного спеціального правового регулювання. У цьому ж разі проблематика додатково включає необхідність розмежування регулювання положень КЗпП чи майбутнього ТК України й Закону України «Про державну службу», яким визначено особливості положень щодо матеріальної відповідальності державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи все вищенаведене, проблеми притягнення до відповідальності державних службовців у системі трудових правовідносин представлені матеріальною й дисциплінарною відповідальністю. При цьому основна проблематика полягає у забезпеченні різноспрямованого функціонального призначення відповідних інститутів юридичної відповідальності, а також недовершеному підході визначення їх правового регулювання різними законодавчими актами.

Список використаних джерел:

1. Корнута Л.М. Характеристика видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців в Україні, та визначення напрямів їх удосконалення / Л.М. Корнута // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право»; вип. 25. – 2014. – С. 162–167.
2. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. ... кандид. юрид. наук / І.О. Картузова. – Одеса, 1999. – 19 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
5. Дем'янчук Ю.В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності в умовах законодавства України про працю / Ю.В. Дем'янчук // Молодий вчений. – 2014. – № 6(2). – С. 108–111.
6. Трудовое право России: учебник / Под общ. ред. О.В. Смирнова. – М.: ТК Велби; Проспект, 2005. – 560 с.
7. Костін В.В. Поняття матеріальної відповідальності працівників / В.В. Костін // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право». – 2014. – Вип. 21. – С. 65–70.
8. Кутоманов Д.Є. Притягнення до майнової відповідальності працівників як один із видів примусового методу забезпечення дисципліни праці: проблеми та напрямки вдосконалення / Д.Є. Кутоманов // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 199–203.
9. Хуторян, Н.М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин [Текст] : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення» / Н.М. Хуторян. – Х.: Б. в., 2003. – 38 с.
10. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців / А.Ю. Коротких // Право та інновації. – 2016. – № 3. – С. 99–103.
11. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до N 50.
12. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2-3. – Ст. 12