

УДК 342.98

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ УКРАИНЫ

Татьяна ГУМЕНЮК,
доктор исторических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права
ПВНЗ «Университет Короля Данилы»

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена особенностям и проблемам административно-правовой ответственности государственных служащих как средства обеспечения эффективного функционирования государственного аппарата. По результатам исследования автором отмечено, что административная ответственность является разновидностью юридической ответственности, учитывающий статус государственного служащего как специальный статус, поэтому предполагает повышенные размеры штрафных санкций для него. Кроме того, административная ответственность государственных служащих представляет собой совокупность норм административного деликтного права, которая находится в постоянной взаимосвязи с административным регулятивным правом в части установленного порядка государственного управления. Вместе с тем административная ответственность государственных служащих, кроме обеспечения надлежащего выполнения ими своих функций, также выступает промежуточным звеном между моральной и положительной юридической ответственностью государственных служащих и возможной их уголовной ответственностью.

Ключевые слова: государственный орган, государственный служащий, ответственность, юридическая ответственность, административная ответственность, административная реформа, административная ответственность государственных служащих.

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF STATE SERVANTS OF UKRAINE

Tetiana HUMENIUK,
Doctor of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of King Danylo University

SUMMARY

The article is devoted to the features and problems of the administrative and legal responsibility of civil servants as a means of ensuring the effective functioning of the state apparatus. According to the results of the study, the author noted that administrative responsibility is a type of legal responsibility that takes into account the status of a civil servant as a special status, and therefore involves increased penalties for him. In addition, the administrative responsibility of civil servants is a set of norms of administrative tort law, which is in constant interconnection with administrative regulatory law in terms of the established order of public administration. At the same time, the administrative responsibility of civil servants, in addition to ensuring their proper performance of their functions, also acts as an intermediate link between the moral and positive legal responsibility of civil servants and their possible criminal liability.

Key words: state body, public servant, responsibility, legal responsibility, administrative responsibility, administrative reform, administrative responsibility of public servants.

Постановка проблемы. Существование государства без государственной службы и государственного управления невозможно. Как известно, государственная служба как специализированная сфера деятельности государственных служащих возникает вместе с государством в качестве органической составляющей последнего. Государственная служба и государство взаимно обуславливают друг друга, поскольку «институт государственной службы продолжает и завершает организационное оформление государственного механизма, а главное – делает этот механизм способным практически решать любые вопросы отрасли государственного управления». Исследователи указывают на то, что государство появляется на такой стадии развития общества, когда возникает объективная необходимость политического регулирования общественной жизни; факторы, которые вызвали к жизни государство, являются основанием для возникновения и государственной службы: последняя возникла в силу объективной необходимости для политической власти иметь специальный

аппарат управления, способный выполнять государственные функции [5].

Ключевыми задачами реформирования системы государственного управления в Украине на современном этапе являются:

- 1) повышение качества государственной службы и службы в органах местного самоуправления;
- 2) оптимизация функций властных институтов, обеспечение эффективного распределения полномочий и сфер ответственности между ними;
- 3) определение и усиление общей управленческой и административной способности государственного аппарата на основе принципов надлежащего управления и лучшего опыта государств-членов Европейского Союза, превращение его в эффективный инструмент непрерывного и устойчивого развития Украины.

Принятый Верховной Радой Украины 10 декабря 2015 г. новый специальный Закон Украины «О государственной службе» конкретизирует положения служеб-

ной дисциплины государственных служащих, регламентируя:

1) обязанности руководителя государственной службы по обеспечению служебной дисциплины; обязанности государственного служащего по соблюдению служебной дисциплины;

2) статус субъекта и порядок рассмотрения дисциплинарных дел;

3) порядок проведения служебного расследования и тому подобное.

В то же время нормативно-правовое обеспечение института административной и трудовой дисциплины на государственной службе находится в процессе оформления и нуждается в качественной законодательной регламентации. В принятой Кабинетом Министров Украины Стратегии реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 гг. предусмотрено, что «основные проблемы государственной службы в Украине связаны с несоблюдением принципов принятия на государственную службу на основе достижений, политической нейтральности, открытости и прозрачности в работе государственных служащих, что сопровождается слабой дисциплиной, ответственностью и несбалансированными процедурами» [4, с. 97].

Публичная служба взаимосвязана с государственной службой и является определенным ее видом. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О государственной службе», под государственной службой понимается публичная, профессиональная, политически беспристрастная деятельность по практическому выполнению задач и функций государства. В понятие публичной службы следует включать деятельность работников всех государственных институтов, выполняющих публично задачи и функции государства. Служащие публичной службы, как и государственной, имеют права и обязанности, за нарушение которых они привлекаются к установленной законом ответственности [1, с. 37].

Одной из категорий государственных служащих являются государственные исполнители и другие должностные лица органов государственной исполнительной службы. Так, согласно ч. 2 ст. 7 Закона Украины «Об органах и лицах, осуществляющих принудительное исполнение судебных решений и решений других органов», государственный исполнитель является представителем власти, действует от имени государства и находится под его защитой, уполномочен государством осуществлять деятельность по принудительному исполнению решений в порядке, предусмотренном законом. Учитывая публичность выполнения задач, связанных с несением государственной службы, государственных исполнителей и должностных лиц органов ГИС можно отнести к служащим публичной службы. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей во время прохождения публичной службы они несут юридическую ответственность [1, с. 38].

Состояние исследования. Следует отметить, что в развитие указанных направлений, касающихся проблематики ответственности государственных служащих, внесли свой вклад С. Беликова, О. Горбач, А. Комзюк, А. Неселевская и другие ученые.

Вместе с тем проблема административной ответственности государственных служащих требует отдельного научного исследования в пределах общей теории государства и права, конституционного и административного права.

Целью и задачей статьи является исследование особенностей и проблем административно-правовой ответственности государственных служащих как средства обеспечения эффективного функционирования государственного аппарата.

Изложение основного материала. Собственно термин «административная ответственность» в Конституции Украины употребляется лишь однажды.

Ст. 92 Конституции Украины определяет административную ответственность как один из основных видов юридической ответственности, являющуюся следствием неисполнения (ненадлежащего исполнения) определенным субъектом норм административного законодательства, что, в свою очередь, приводит к неотвратимому реагированию со стороны государства на административные правонарушения. Административно-деликтное законодательство Украины определяет, что, по общему правилу, субъектом административной ответственности является физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения административного проступка шестнадцатилетнего возраста.

Но с учетом административно-правового статуса лица, занимаемой им должности, определенных полномочий и т.д., законодатель выделяет и специального субъекта ответственности, среди которых особое место отводит публичным служащим [2, с. 89–90].

С конституционными принципами административной ответственности публичных служащих можно соотнести также законность, равенство граждан, гуманизм, презумпцию невиновности, индивидуализацию ответственности, обеспечения права на защиту и др. Относительно практической реализации некоторых из указанных принципов в последнее время возникли некоторые проблемы, требующие решения на законодательном уровне. Указанные проблемы касаются всех граждан, а для публичных служащих, ответственность которых преимущественно значительно строже, их решение приобретает особое значение. Прежде всего имеются в виду принципы индивидуализации ответственности, презумпции невиновности и обеспечение права на защиту. Требование по индивидуализации юридической ответственности закреплено в ч. 2 ст. 61 Конституции Украины.

В законодательстве об административных правонарушениях она детализируется путем установления, во-первых, альтернативных и относительно определенных санкций в нормах Особенной части р. II Кодекса Украины об административных правонарушениях, во-вторых, требований для субъектов юрисдикции учитывать при выборе конкретной меры административного взыскания все обстоятельства совершенного правонарушения и личности нарушителя. Этот принцип реально не может действовать в случаях, когда санкции, применяемые за совершение проступков, являются абсолютно определенными, которыми Кодекс Украины об административных правонарушениях в последнее время все чаще дополняется.

Для решения этой проблемы можно предложить использование зарубежного опыта (Германия и др.), взяв в качестве критерия для абсолютного определения размер дневного заработка нарушителя, что позволит, с одной стороны, оставить санкцию абсолютно определенной (что важно для предотвращения коррупции), а с другой – индивидуализировать ответственность благодаря индивидуальному размеру заработка, на что нами уже обращалось внимание в других публикациях [3, с. 181].

Однако системный анализ конституционных норм и законодательства об административных правонарушениях дает основания для вывода о том, что презумпция невиновности присуща также и административной ответственности. Это объясняется сходством оснований и содержания обоих этих видов юридической ответственности, их целей и функций. Такой вывод следует также из решения Конституционного Суда Украины, в котором он сформулировал правовую позицию относительно конституционности применения административного задержания к лицам, совер-

шившим административные правонарушения, приравняв его к мере уголовного процессуального принуждения. Проблемы в практической реализации принципа презумпции невиновности порождает введение, например, автоматической фиксации некоторых правонарушений, когда на лицо, фактически не совершавшее проступка, возлагается обязанность предоставлять доказательства своей невиновности. Об уходе от этого принципа можно говорить также в случаях вынесения постановления по делу об административном правонарушении без составления протокола о нем, когда лицо фактически также может доказать свою невиновность только путем обжалования этого постановления. Также для лиц, относительно которых осуществляется уголовное производство, закреплен принцип обеспечения права на защиту (ст. 63 Конституции Украины). Однако это право распространяется также и на лиц, привлекающихся к административной ответственности. Оно закреплено, в частности, в ст. 268 Кодекса Украины об административных правонарушениях как одно из прав указанных лиц. В случаях применения административных взысканий по сокращенной процедуре (без составления протокола, без рассмотрения дела) реализовать указанное право можно только путем обжалования постановления [3, с. 182].

Институт административной ответственности публичных служащих в современном своем состоянии нуждается в существенной корректировке, поскольку в действующем Кодексе Украины об административных правонарушениях, принятом в 1984 г., закреплена административную ответственность только должностных лиц, ответственность военнослужащих и других лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Поэтому первый вопрос, который возникает при привлечении публичных служащих к административной ответственности, – какие именно лица считаются таковыми, поскольку национальное законодательство не содержит положений относительно определения понятия «публичный служащий». В соответствии со ст. 4 Кодекса административного судопроизводства Украины, публичная служба – это деятельность на государственных политических должностях в государственных коллегияльных органах, профессиональная деятельность судей, прокуроров, военная служба, альтернативная (невоенная) служба, другая государственная служба, патронажная служба в государственных органах, служба в органах власти Автономной Республики Крым, органах местного самоуправления. Считаем необходимым дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях общей статьей об ответственности публичных служащих как специальных субъектов [2, с. 90].

В соответствии с положениями Кодекса Украины об административных правонарушениях, должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности, в связи с чем в теории административного права высказывалось мнение, что за нарушение соответствующих правил такие лица должны нести дисциплинарную или уголовную ответственность, а в основном к административной ответственности, после принятия Кодекса административного судопроизводства Украины 6 июля 2005 г., именно административные суды должны привлекать к административной ответственности субъектов властных полномочий, то есть представителей власти, за их решения, действия или бездействие [2, с. 91].

Мы не можем согласиться с такой позицией, поскольку основанием для дисциплинарной ответственности является

совершение именно дисциплинарного проступка (нарушение служебной дисциплины), а не нарушение других правил, даже если они входят в круг служебных полномочий (в связи с чем считаем нецелесообразным применять дисциплинарную ответственность к военнослужащим или другим лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, за совершение ими административных проступков). Что касается административной ответственности публичных служащих в рамках административного судопроизводства, то такая позиция прежде всего противоречит задачам как института административной ответственности, так и института административного судопроизводства, поскольку в первом случае лицо, совершившее соответствующее правонарушение, должно понести наказание (одним из признаков любого противоправного деяния является его наказуемость), а в другом – главным является решение публично-правового спора с целью восстановления нарушенных прав или законных интересов физических и юридических лиц [2, с. 91].

Также сразу возникает вопрос, к какому виду юридической ответственности привлекать публичных служащих за совершение ими административных правонарушений, связанных с коррупцией, – деяний, не содержащих признаков коррупции, но нарушающих законодательно установленные требования, запреты и ограничения? Установление именно административной ответственности публичных служащих подтверждается и рядом других правовых норм, определяющих их правовой статус. Так, в соответствии со ст. 28 Закона Украины от 2 июля 2015 г. «О Национальной полиции», полицейские могут нести административную ответственность за противоправное использование информационных ресурсов. По ст. 61 указанного Закона одним из ограничений в принятии на службу является привлечение лица к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с коррупцией. При этом не все публичные служащие являются именно должностными лицами. Кодекс Украины об административных правонарушениях вообще не определяет понятия должностных или служебных лиц.

Постановлением Пленума Верховного Суда Украины отмечено, что к представителям власти относятся, в частности, работники государственных органов и их аппарата, наделенные правом в пределах своей компетенции предъявлять требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами независимо от их ведомственной принадлежности/подчиненности.

Организационно-распорядительные обязанности – это обязанности по осуществлению руководства отраслью промышленности, трудовым коллективом, участком работы, производственной деятельностью отдельных работников на предприятиях, в учреждениях или организациях независимо от формы собственности. Такие функции выполняют, в частности, руководители министерств, других центральных органов исполнительной власти государственных, коллективных или частных предприятий, учреждений и организаций, их заместители, руководители структурных подразделений (начальники цехов, заведующие отделами, лабораториями, кафедрами), их заместители, лица, которые управляют участками работ (мастера, прорабы, бригадиры и т.п.). Административно-хозяйственные обязанности – это обязанности по управлению или распоряжению государственным, коллективным или частным имуществом (установление порядка его хранения, переработки, реализации, обеспечение контроля за этими операциями и т.п.). Считаем необходимым гармонизировать это положение с действующим Кодексом Украины об административных правонарушениях [2, с. 91–92].

Публичные служащие могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение правил, относящихся к их служебным обязанностям, только в случае их умышленного совершения. В случае нарушения такими субъектами общих правил административно-деликтного законодательства к ним должны быть применены более строгие взыскания, чем к рядовым гражданам, поскольку они являются непосредственными представителями государственной власти. Учитывая это, можно утверждать, что вопрос об административной ответственности публичных служащих требует нового взгляда, а решения соответствующих проблем – комплексного подхода, в частности в аспекте общего реформирования института административной ответственности [2, с. 92–93].

Выводы. По результатам исследования особенностей административной ответственности государственных служащих можно сделать следующие выводы:

1) административная ответственность является разновидностью юридической ответственности, учитывающей статус государственного служащего как специальный статус, поэтому предполагает для него повышенные размеры штрафных санкций;

2) административная ответственность государственных служащих представляет собой совокупность норм административного деликтного права, которая находится в постоянной взаимосвязи с административным регулятивным правом в части установленного порядка государственного управления;

3) административная ответственность государственных служащих, кроме обеспечения надлежащего выполнения ими своих функций, также выступает промежуточным звеном между моральной и положительной юридической ответственностью государственных служащих и возможной их уголовной ответственностью.

Список использованной литературы:

1. Белікова С. Щодо питання дисциплінарної відповідальності державного виконавця як публічного службовця.

Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 36–39.

2. Горбач О. Відповідальність публічних службовців за адміністративно-деликтним законодавством: теорія та практика застосування. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 89–93.

3. Комзюк А. Деякі проблеми реалізації принципів адміністративної відповідальності публічних службовців. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 р. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 180–183.

4. Неселєвська А. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців та напрями його імплементації в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2018. Т. 29 (68). № 3. С. 68–73.

5. Формування європейської моделі публічної служби в Україні. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ=2019>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гуменюк Татьяна Ивановна – доктор исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права ПВНЗ «Университет Короля Данилы»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Humeniuk Tetiana Ivanivna – Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of King Danylo University

tetjana.humeniuk@gmail.com