

**ПОЗИТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

У статті визначено місце та роль позитивної відповідальності при проходженні публічної служби. Наведено характеристику підстав настання позитивної відповідальності, здійснено порівняльний аналіз із юридичною відповідальністю.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, позитивна відповідальність.

Поєднання різних видів відповідальності для теоретичного осмислення процедури притягнення публічних службовців до відповідальності надало змогу зробити висновок про невідворотність їх конвергенції. Будучи за своєю суттю абсолютно різними, позитивна та ретроспективна відповідальність можуть існувати паралельно. Проте як юридично значущий фактор позитивна відповідальність публічного службовця викликає багато запитань, вирішенням яких у різний час займалися такі вчені-юристи, як Д.М. Лук'янець, М.М. Тищенко, П.В. Хряпінський та ін.

Метою статті є визначення місця й ролі позитивної відповідальності при проходженні публічної служби.

Саме завдяки санкціям кожного із цих видів соціальної відповідальності можна досягти максимальної загальної та спеціальної превенції. Законодавчим підґрунтям відповідальності публічних службовців має стати оновлений Кодекс України про адміністративні правопорушення з урахуванням ряду вимог: переорієнтування Кодексу на регулювання деліктних адміністративних відносин; доповнення переліку стягнень тими, що забезпечать адекватне реагування держави на проступки публічних службовців (позбавлення права обіймати відповідні посади на визначений строк тощо); визнання преюдиційним фактом постанови адміністративного суду про незаконність рішення, дії чи бездіяльності державного політичного діяча для притягнення його до адміністративної відповідальності.

Позитивна відповідальність полягає у відповідальному ставленні органу чи особи до своїх обов'язків, їх виконання [1, с. 26]. Тобто позитивна відповідальність відображає такий аспект соціальних зв'язків і відносин людей, який характеризує процес здійснення наданих їм прав, виконання покладених на них обов'язків і заснований на виборі поведінки та її оцінюванні з урахуванням інтересів суспільства [2, с. 457]. Правильне розуміння особою покладених

на неї обов'язків, зумовлене належним ставленням до суспільства взагалі й окремо до іншої особи, становить суб'єктивну сторону, а сама поведінка, викликана внутрішніми мотивами, – об'єктивну сторону позитивної відповідальності.

Таке розуміння юридичної відповідальності не можна підтримати з огляду на такі факти:

1. Ми говоримо, що особа займає відповідальне становище в державному апараті, при цьому маючи на увазі те, що вона має значні повноваження, адже безвідповідальних посад, принаймні в органах державної влади, не буває. Ми зазначаємо, що особа відповідальна, якщо вона щось обіцяє й обов'язково виконує. У таких випадках відповідальність розуміють як сумлінність, обов'язковість. Помітно, що ми оперуємо категоріями не юридичними, а морально-етичними, які спрямовані на характеристику внутрішнього сприйняття особою об'єктивної реальності її буття.

2. Механізм правового регулювання, до якого факт притягнення до юридичної відповідальності входить як стадія, передбачає попереднє виникнення правовідносин, які, за визначенням О.Ф. Скакун, мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємозв'язку між певними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження та відповідальність [1, с. 376].

Тобто перед тим, як реалізувати юридичну відповідальність як таку, необхідною передумовою є виникнення правовідносин. При детальному аналізі правовідносини характеризуються нормативним закріпленням, певним зв'язком між суб'єктами.

Не можна погодитись із тим, що "...підставою негативної юридичної відповідальності є факт скоєння правопорушення. А оскільки позитивний і негативний аспекти є складовими одного правового явища названої відповідальності, то відповідно їх підстави слід розглядати з єдиної методологічної позиції. Таким чином, підставою позитивної юридичної відповідальності <...> також буде юридичний факт, а саме зобов'язуюча та забороняюча норми права,

які вступили у законну силу” [3, с. 22]. Контраргументом на запропоноване твердження може слугувати те, що юридичним фактом наука теорії держави та права визнає “певну життєву обставину, з настанням якої норма права пов’язує виникнення, зміну, припинення правовідносин” [4, с. 352]. Існують юридичні факти двох видів: події та діяння. Останні характеризуються зовнішнім проявом волевиявлення особи, що може виступати як дії чи бездіяльність. Тому ми не можемо визнати певні “норми права, які набрали чинності” в їх статичному стані юридичним фактом, адже самі по собі вони не створюють, не змінюють або не припиняють правовідносини: для цього потрібне головне – волевиявлення, діяння суб’єкта.

П.В. Хряпінський [5], відстоюючи існування позитивної відповідальності серед форм її реалізації, зауважує, що: необхідна оборона, крайня необхідність, виконання наказу або розпорядження, звільнення від покарання та його відбування, умовно-дострокове звільнення від відбування покарання, а також спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності передбачені відповідно, “якщо громадянин України добровільно заявив органам державної влади про злочинний зв’язок з іноземною державою, іноземною організацією, або їх представниками та отримав завдання (ч. 2 ст. 111 КК України), особа сплатила податки, збори (обов’язкові платежі, а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня), до притягнення її до кримінальної відповідальності (ч. 4 ст. 212 КК України)”. Аби не наводити увесь перелік форм реалізації позитивного аспекту кримінальної відповідальності (це не входить до предмета нашого дослідження), нами було доволно взято приклади, що у своїй сукупності відтворюють позицію вченого. Так, серед усього переліку простежується чіткій поділ так званих “форм реалізації” на ті, що пов’язані з докримінальною поведінкою особи і посткримінальною (термін самого автора). Найбільше заперечення з погляду позитивної відповідальності (якщо погодитись з її існуванням) викликають форми реалізації позитивної відповідальності після вчинення злочину. Як відомо, звільняючи особу від покарання та/або його відбування, держава не відмовляється від її кримінально-правового осуду, що виявляється в наявності судимості, інших негативних наслідків для правопорушника. А тому говорити про позитивну відповідальність у цьому випадку абсолютно неможливо. Більш дискусійним, на перший погляд, виглядає позиювання інших інститутів кримінального права як форм реалізації позитивної відповідальності. Здається, держава відмовляється переслідувати особу кримінально-правовими засобами, але виникає логічне запитання: чому вона це робить? Невже тому, що в

певний період часу зникає склад вчиненого злочину, що змінює первинну протиправну поведінку особи на позитивну (законослухняну, правомірну)?

Насамперед, зазначимо, що склад злочину (усі його чотири елементи), як і будь-якого іншого правопорушення, – або є, або його немає. Якщо наявність об’єкта, суб’єкта, об’єктивної та суб’єктивної сторони буде встановлено – особа нестиме юридичну відповідальність. Якщо хоча б один елемент відсутній, не може бути й мови про притягнення особи до юридичної відповідальності.

Відповідно до такого теоретичного екскурсу можна констатувати: дійсно, держава корегує свою реакцію на різні суспільні прояви залежно від їх корисності чи шкідливості для суспільства, а також з так званою стратегічною метою.

По-перше, при необхідній обороні, крайній необхідності, виконанні спеціального завдання взагалі відсутній склад злочину (не виконується суб’єктивна його сторона – вина) і наявність цих статей у КК України спрямована не стільки на дозвіл, регулювання, вплив з боку держави чи заохочення до таких дій, скільки на обмеження самої держави від переслідування осіб за дії, що зовні схожі на протиправні посягання. Тому і в цьому випадку позитивна відповідальність з’явиться не може.

По-друге, застосування акту амністії, помилування, звільнення від кримінальної відповідальності (різні їх види) тощо найбільше, на перший погляд, наближені до розуміння позитивної відповідальності. Але, на нашу думку, це скоріше пов’язано з безпідставним поєднанням понять “позитивна відповідальність” і “заохочувальні норми”. Застосування заохочувальних норм – це один з методів державного управління, який спрямований на стимулювання чи обмеження тих або інших правовідносин. Так, О.В. Кузьменко виокремлює “заохочувальне провадження”, розуміючи його як “структурну частину адміністративного процесу, якою охоплюється послідовна діяльність публічних органів управління щодо реалізації конкретної адміністративної справи, спрямована на визнання та заохочення дій індивідуальних і колективних суб’єктів, пов’язаних із сумлінним виконанням посадових обов’язків” [6, с. 41]. Інакше кажучи, держава з власної ініціативи, за наявності певних чинників, вирішує інакше розв’язати той чи інший правовий конфлікт. Будуючи власну стратегію відносин зі своїми громадянами, держава вирішує, що буде краще в певних випадках не застосовувати силу, а амністувати чи помилувати особу, тим самим продемонструвавши власним громадянам і міжнародному загалу свою гуманність і поблажливість, що бере свій початок ще з монаршого правління – традиція карати чи милувати. В інших випадках очевидно перевагою є спонукання

так званих ситуативних злочинців до добровільної відмови від подальших протиправних дій або співпраця з органами дізнання та слідства. У цьому випадку держава, загалом не заперечуючи факт протиправного діяння (оскільки відбувається звільнення від відповідальності за нереабілітуючими обставинами), вирішує відмовитись від подальшого переслідування особи, за великим рахунком, домовляючись із правопорушником про взаємовигідну співпрацю. Очевидно, що пов'язати реалізацію таких процедур із позитивною відповідальністю досить важко. Суб'єктивно ці два правові явища кардинально відрізняються – у випадку застосування “заохочувальних норм” ініціатором зміни та припинення правовідносин є держава в особі уповноважених на те органів і посадових осіб, у другому – це внутрішнє сприйняття особою власного обов'язку правомірної поведінки. Будь-якого тиску, впливу чи регулювання ззовні на особу не чиниться. В іншому разі мова вже має йти про застосування заходів державного примусу, аж до притягнення до юридичної відповідальності певного виду.

І нарешті, звільнення від кримінальної відповідальності за реабілітуючими обставинами відбувається тоді, коли держава, визнаючи власну помилку застосування кримінальної репресії до особи за вчинення того чи іншого діяння, відмовляється від нього, виключаючи це діяння взагалі з кола кримінально-правового регулювання. Це вже не можна вважати позитивною кримінальною відповідальністю.

З огляду на це ми можемо висунути такі аргументи проти визнання позитивної відповідальності як різновиду юридичної:

1. “Внутрішнє сприйняття” суб'єкта не можна визнати підставою притягнення до юридичної відповідальності, оскільки нормативно закріпити суб'єктивне ставлення, почуття неможливо, а отже, неможливе й виникнення правовідносин. Відповідальність сама по собі повинна виникати і виникає внаслідок усвідомленої дії чи бездіяльності суб'єкта. Наміри суб'єкта, не об'єктизовані в діянні, не можуть бути об'єктом правового регулювання.

2. Як уже зазначалось, правовідносини мають виникати між певними суб'єктами. У цьому випадку “правовідносини” виникають, так би мовити, між суб'єктом і його сумлінням. Другий суб'єкт вступає в правовідносини тільки з вчиненням протиправного діяння, яке є підставою виникнення ретроспективної відповідальності. Отже, позитивна відповідальність виникає за межами правовідносин, а тому її не можна розглядати як окремих різновид юридичної відповідальності.

3. На практиці формулювання підстав звільнення публічних службовців зводиться до фраз на кшталт “за недоліки в роботі”,

причому зазвичай такі недоліки не містять навіть натяку на будь-які, навіть найнезначніші, посадові правопорушення. Тобто, наприклад, державний політичний діяч, посадаючи посаду, повинен усвідомити виключність авторитету своєї посади та висувати підвищені вимоги до своєї працездатності, тобто нести позитивну відповідальність (бути відповідальним службовцем). Але з певних причин він не зробив цього, і, як наслідок, до несумлінного публічного службовця застосовуються певні санкції, покарання. Отже, зрештою, якщо ми повернемося до поняття позитивної відповідальності, то не знайдемо в ньому жодних натяків на караність діяння або будь-які санкції в межах позитивної відповідальності. Ці категорії вживаються саме в контексті ретроспективної (охоронної) відповідальності та виступають як наслідок невиконання певних обов'язків, які суб'єкт повинен був усвідомлювати, реалізуючи свою позитивну відповідальність.

Висновки. Отже, ми дійшли висновку про безпідставність виділення позитивної відповідальності як правового явища (водночас як соціальне явище воно може об'єктивно існувати). А тому вчинення правопорушення є ключовим елементом кваліфікації діянь публічних службовців та, відповідно, основною підставою притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Як на науковому, так і на законодавчому рівнях кристалізацію адміністративної відповідальності суто як управлінської, спрямованої на застосування державного впливу на порушників, що не виконують чи неналежно виконують свої посадові обов'язки, вже розпочато.

Список використаної літератури

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – 472 с.
2. Кожевников С.Н. Общая теория права : курс лекций / С.Н. Кожевников. – Н. Новгород : Изд-во ФГОУ ВПО ВГАВТ, 2010. – 261 с.
3. Зелена О. Визначення підстав юридичної відповідальності: актуальні питання / О. Зелена // Право України. – 2003. – № 4. – С. 21–26.
4. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и ф-тов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М. : ИНФРА-М : НОРМА, 1997. – 352 с.
5. Хряпінський П.В. Позитивна кримінальна відповідальність (зміст, форми та ралізація): науковий нарис / П.В. Хряпінський. – Запоріжжя : КСК-Альянс, 2008. – 110 с.
6. Кузьменко О.В. Природа заохочувального провадження / О.В. Кузьменко, О.Г. Стрельченко // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 1. – С. 41–54.

Стаття надійшла до редакції 14.01.2014.

Демченко Ю.В. Позитивная ответственность в публичной службе: административно-правовые аспекты

В статье определяется место и роль позитивной ответственности при прохождении публичной службы. Характеризуются основания наступления позитивной ответственности, проводится сравнительный анализ с юридической ответственностью.

Ключевые слова: публичная служба, публичный служащий, позитивная ответственность.

Demchenko Yu. Positive Accountability in Public Service: Administrative and Legal Aspects

Combination of different types of liability to conceptualize the procedure of bringing public officials accountable enabled us to conclude about the inevitability of convergence. Being inherently very different, positive and retrospective liability may exist in parallel. However, as a legally significant positive factor responsible public servant raises many questions whose solution at various times engaged in a number of legal scholars D. Lukyanets, M. Tishchenko, P. Hryapinsky and others.

It is through penalties each of these kinds of social responsibility can maximize the general and special prevention. The legislative basis for accountability of public officials should be the updated Code of Ukraine on Administrative Offences with a number of requirements: the reorientation of the Code on Administrative Regulation Tort relations; supplementing those penalties that will provide an adequate response to government misconduct of public officials (loss of the right professional skills for a certain period, etc.); recognition of the fact prejudicial Administrative Court ruling on the illegality of decisions, actions or inaction of a politician to bring its administrative proceedings.

Positive is the responsibility of responsible attitude to the body or person of their duties, the performance of their duties. That responsibility reflects a positive aspect of social connections and relationships of people who describes the implementation of the rights granted to them, perform their duties and based on choice behavior and its evaluation in the interests of society. A proper understanding of the person of its duties properly due to the attitude of society as a whole and separately to another person is the subjective side, and the behavior is caused by internal motives – the objective side of positive responsibility.

Key words: public service, public servant, positive responsibility.