

ПРИНЦИПИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

В статті аналізується група принципів, які необхідно провадити в рамках концептуальних засад розуміння сутності та призначення держави, її інституцій, що визначають зміст і спрямованість принципів юридичної відповідальності, обумовлюють їх специфіку, підходи до нормативного закріплення та практики застосування.

Ключові слова: *принципи юридичної відповідальності України та Європейського Союзу, держава, органи державної влади, посадові особи.*

Принципи юридичної відповідальності становлять важливу складову правової системи, внутрішні трансформаційні процеси якої обумовлені демократизаційними та євроінтеграційними факторами, що обумовлюють необхідність перегляду та забезпечення ефективності правових механізмів реалізації норм вітчизняних актів законодавства, їх гармонізації з вимогами та керівними засадами, презумпціями, принципами, у тому числі щодо несення юридичної відповідальності, що сформувалися в країнах-членах Європейського Союзу в процесі посилення внутрішніх інтеграційних процесів та уніфікації відповідних стандартів.

В правовій доктрині принципи юридичної відповідальності розглянуті у працях значної кількості вчених і дослідників, як на монографічному так і дисертаційному рівні. Наприклад, у працях таких вітчизняних вчених, як: Басін К. В., Балсунова О. М., Безклубий І. А., Бисага Ю. Ю., Бобровник С. В., Виноградова Л. Є., Грищук В. К., Зайчук О. В., Мигаль Ю. С., Миколаєнко Ю. І., М'ясникова Н. О., Лукіна І. М., Оніщенко Н. М., Осадча О. Г., Осауленко А. О., Середюк В. В. А також, означеним проблемам присвятили монографічні дослідження російські вчені: Барабашев О. Г., Боброва Н. О., Зражевська Т. Д., Осокіна Ю. С., Романов В. М., Самощенко І. С., Старілов Ю. М., Фарушкін М. Х., Чістяков О. О. та інші, а також європейські і американські вчені: Альберт Ж. Д., Бентам І., Бредлі Т., Ватсон А., Маккюн Р., Мілль Дж. С., Мітчелл К., Пернетта Р., Філіпс О. Х., Харт Г. Л., Хонор Т., Ярдлі Д. Проте, відображені у них підходи розкривають пострадянський і радянський досвід становлення інституту юридичної відповідальності, які на сьогоднішній день потребує змістовного перегляду. Такий перегляд зумовлений не тільки трансформацією функцій держави в суспільстві, але й появою нових видів суб'єктів правовідносин, самостійних видів стягнень, що застосовуються до них.

Дослідження змісту принципів юридичної відповідальності держави, що проводиться в даній статті ґрунтується на централізовано-сегментарному підході, згідно з яким «органами державної влади визнаються тільки загальнодержавні (центральні) органи, які функціонують на всій території держави (парламент, президент, уряд),

а також їхні представники на місцях. Місцеві виборчі органи розглядаються як органи місцевого самоврядування, що мають свою особливу сферу діяльності. Така модель побудови державного апарату характерна для сучасних демократичних країн. Вона є найбільш ефективною в умовах політичної стабільності в державі.» [1, С.150]

Правові рамки юридичної відповідальності держави, органів державної влади та посадових осіб, на відміну від фізичної чи юридичної особи, мають свою специфіку. Одна з відмінностей, як зазначають зарубіжні вчені, є те, що, на відміну від приватних осіб, державні органи є законодавчо зобов'язані нести юридичну відповідальність відкрито, прозоро, щоб гарантувати наявність факту несення відповідальності перед громадянами. Ця сучасна практика «відкритого уряду» в європейських країнах розглядається як основна функція та необхідна умова сучасної демократичної держави. Вона заснована на переконанні, що люди можуть тільки ефективно здійснювати свою конституційну роль наглядачів дій уряду.

Аналізуючи зарубіжний досвід, слід зазначити, що принцип відкритості та прозорості мають велике значення, адже в європейських країнах створюються різноманітні проекти щодо поширення досвіду відкритості дій органів влади, забезпечення доступу громадян до інформації. В Кодексі належної адміністрації, виданому Радою Європи зазначено, що принцип прозорості полягає у тому, що органи державної влади повинні дбати про те, щоб приватні особи були належно проінформовані. В загальному розумінні принцип прозорості означає забезпечення діалогу з громадкістю на всіх етапах прийняття рішень, та постійному доступі до повної, об'єктивної інформації щодо діяльності органів державної влади та їх посадових осіб відповідно до норм закріплених в законодавстві.

Принцип відкритості означає обов'язок державної влади в забезпеченні вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення. В Конституції України закріплюється право громадян брати участь в управлінні суспільними справами (ст. 141), рівний доступ громадян до державної служби та до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38), право на свободу інформації (ст. 34) [2].

Також, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають права звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами і пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою чи клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [3].

Визнання прав і свобод людини, обов'язковість їх дотримання і забезпечення державою в європейських країнах, а останнім часом і вітчизняній науці є досить актуальним принципом сучасності. Даний принцип є важливим для держави, адже саме завдяки принципу верховенства права основним завданням органів з владними повноваженнями є забезпечення прав і свобод людини і громадянина, визнання того чи органи влади повинні в першу чергу керуватись у своїй діяльності.

Принцип єдності влади один з принципів організації і діяльності соціалістичної держави, відповідно до цього принципу всі представницькі органи, центральні і міс-

цеві є єдиною системою органів влади і вирішують всі питання через загальні державні інтереси і інтереси громадянина, котрі проживають на конкретній території.

Принцип політичного плюралізму є принципом, що забезпечує сукупність демократичних інститутів (наявністю реальних політичних свобод, демократичним порядком проведення виборів, діяльністю різних політичних партій і так далі). Даний принцип закріплений в Конституціях Іспанії, Румунії, Югославії. Наприклад в ст. 1 Конституції Іспанії він розглядається як одна з цінностей держави [4, С.292]. Також, слід зазначити, що правова держава не може існувати без партій, організацій, профспілок, об'єднань, опозиції, що в сукупності охоплює політичний плюралізм. Існування ідеологічного плюралізму виражається через можливість проводити пропаганду, агітації та т.д.

Принцип легітимації охоплює принцип суверенітету народу, що виявляється у праві громадян на комунікацію між собою та правлячим рівнем, а також право на участь у виробленні загальних рішень, що виражають їхні власні інтереси. А також, принцип легітимації тісно пов'язаний з принципом прав людини, що виражається у праві на життя, свободу та особисту автономію.

Одні з вимог, що висувались до країн, які планували вийти до Європейського Союзу є адаптація та гармонізація національної системи публічного управління до стандартів Європейського Союзу для входження в Європейський адміністративний простір, що застосовує єдині принципи публічного управління для держав-членів Європейського Союзу. «Усвідомлення важливості розвитку публічного управління зумовило підвищену увагу з боку Європейського Союзу до адміністративних можливостей країн-кандидатів. До основних сфер адміністративної здатності належать: процес прийняття рішень і механізми координації; державна служба; фінансове управління; внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит.» [5, С.136–137]

Загальну сукупність принципів юридичної відповідальності можна розподілити на дві основні групи: I група – принципи юридичної відповідальності, що узагальнюють відповідальність держави; II група – принципи юридичної відповідальності, що встановлюють вимоги щодо реалізації функцій і повноважень органами державної влади.

До першої групи можна віднести, наприклад, принцип несення відповідальності державою та її органами, посадовими особами за свою діяльність перед суспільством, фізичними і юридичними особами, колективними утвореннями. Слід зазначити, що відповідальність держав дозволяє людині отримати компенсацію від держави-члена, де він чи вона, зазнала збитків у результаті неможливості держави-члена, виконати свої зобов'язання відповідно до законодавства Європейського Союзу. Спираючись на дослідження в сфері судової практики Європейського Союзу, можна констатувати, що досить актуальними є справи, щодо осіб, які мають право претендувати на компенсацію від держави, а саме за порушення законодавства Співтовариства. Принцип відповідальності держави розроблений на основі прецедентного права Європейського суду справедливості. Створення загального принципу відповідальності держави за дотримання законодавства Європейського Союзу в трудовій сфері, а саме у справі Андреа Франкович (Francovich) та інші проти Італійської Республіки запровадив новий етап у розвитку загальних принципів, який зміцнює захист індивідуальних прав,

проте на думку деяких вчених ефективність системи це оригінальна ідея первісного розвитку. Принцип призводить до посилення судового захисту індивідуальних прав і є похідним в зростаючій тенденції до загального деліктного права Європи. Для того щоб виправдати створення принципу, суд спирався на принципи ефективного й однакового застосування законодавства Співтовариства.

Вітчизняні вчені вважають, що ця справа є дуже важливою у становленні принципу відповідальності держав за порушення права Європейського Союзу, тому пропонуємо більш детально проаналізувати деякі положення з цієї справи. У справі Андреа Франковіч та інші проти Італійської Республіки, працівники, які зазнали шкоди, коли їх роботодавець став неплатоспроможним мали право на компенсацію відповідно до директиви Європейського Союзу (Директива 80/987/ЕЕС), щодо якої держави-члени повинні забезпечити їх захист. Оскільки Італія не змогла реалізувати директиву, окремі працівники подали позов до своїх національних судів про відшкодування збитку, який вони понесли у зв'язку з цією невдачею. За статтею 5 Директиви, кожна держава повинна була створити схему для організації, фінансування та експлуатації гарантійних установ, що забезпечують виплати вихідних вимог працівників, проти неплатоспроможного роботодавця. У зв'язку з нездатністю Італійської Республіки щодо реалізації Директиви до встановленої дати, позивачі у двох випадках, які були використані компаніями в Італії, які стали не в змозі погасити заборгованість по заробітній платі, були не в змозі спиратися на гарантії, передбачені відповідно до Директиви. Позивач порушив справу, зокрема, щодо його невиконання директиви компенсації від італійської держави.

Зауважимо, що оскільки відповідальність держави забезпечується через національні суди, Європейський суд справедливості передбачив, що національні процедури повинні визначити, як саме відповідальність держави забезпечується. Процедури відшкодування збитку від держави в національних судах, повинні відповідати принципам еквівалентності.

Слушною є думка, що «національні суди, завданням яких є застосування положень права Співтовариства у сферах й у межах своєї юрисдикції, тому повинні забезпечити виплату заробітної плати Франковичу, але оскільки держава не вжила жодних заходів з імплементації цієї директиви, вона (держава) повинна сплатити цю заборгованість. Суд Європейського Союзу визнав, що хоча положення Директиви не є досить чіткими, щоб мати пряму дію або щоб зробити державу відповідальною як гаранта, вони все ж таки чітко надають права особам, які були порушені державою шляхом неімплементації Директиви.» [6] Це повторюється, коли особа, яка постраждала через неімплементацію директиви та якій перешкоджають прямо посилатися на певні її положення у національному суді, оскільки вони є недостатньо чіткими та безумовними, подає позов про відшкодування збитків проти держави-члена за порушення у статті 189 Договору. За таких обставин, які були знайдені у справі Франковіч, метою відшкодування є виправлення шкідливих наслідків неімплементації директиви державою-членом, наскільки це стосується зацікавлених сторін директиви. Оскільки положення Договору не містять жодного положення, що чітко стосується наслідків порушення права Співтовариства державами-членами, то Суд, відповідно до завдань, наданих йому статтею 164 Договору, для забезпечення тлумачення та

застосування Договору, буде виносити рішення з цього питання, відповідно до загальноприйнятих методів тлумачення, зокрема, з посиланням на фундаментальні принципи правової системи Співтовариства та, якщо необхідно, на загальні принципи, які є загальними для правових систем держав-членів. Принцип позадоговірної відповідальності Співтовариства, чітко встановлений статтею 215 Договору, є тільки виразом загального принципу для правових систем держав Директиви адресуються не індивідам, а державам. Саме на держави покладається обов'язок їх повної імплементації у найбільш ефективний спосіб. Тобто вони мають бути імplementовані за допомогою правових актів, які мають обов'язкову силу, а не рекомендаційний характер. Під час імплементації мають бути дотримані принципи чіткості і правової визначеності. Якщо директива породжує права і обов'язки для індивідів, то директива має бути впроваджена в національне право таким чином, щоб фізичні і юридичні особи були поінформовані про свої права й обов'язки та могли на них посилатись у національних судах в разі необхідності.

Друга група охоплює принципи юридичної відповідальності, що встановлюють вимоги щодо реалізації функцій і повноважень органами державної влади та включають вимоги до дотримання порядку делегування повноважень у зовнішній компетенції органів публічної адміністрації, дотримання порядку делегування повноважень у зовнішній компетенції означених органів. У вітчизняній теорії держави і права вимоги щодо порядку делегування повноважень практично не розглядаються, а віднесені до предметної сфери досліджень адміністративного права, проте означене питання є вельми актуальним, адже прийняття рішень не уповноваженими або неналежним чином уповноваженими органами публічної адміністрації є незаконним, а також може визнаватися нікчемним, в залежності від підстав, закріплених в законі.

Важливого значення набуває також дослідження притягнення до кримінальної відповідальності державних агентів – осіб, що від імені держави реалізують передані їм функції та повноваження. За даними міністерства публічної служби та реформування держави (проведеним французькими спеціалістами) за три роки з одного мільйона шістсот шістдесяти шести агентів державної служби було розпочато спеціальні публічні розслідування щодо чотириста шістдесяти тисяч осіб, розслідування неспецифічного характеру 343 тис. осіб з інших підстав щодо – 467 тис. службовців. З них дві – третини випадків становить притягнення до кримінальної відповідальності та 43% – справи пов'язані з відшкодуванням шкоди. Загалом кримінальна відповідальність застосовується до вищого посадового службовця (префектів, супрефектів, директорів департаментів, керівників учбових закладів), а також, до посадових осіб, що відповідають за технічне забезпечення (технічний персонал різних видів промислових, сільськогосподарських підприємств, члени контролюючих органів) та насамкінець, учнів навчальних закладів. За результатами проведеного аналізу встановлено, що службовці категорії «А» порівняно частіше притягаються до кримінальної відповідальності, аніж представники інших категорій («Б» та «С»).

Принципи юридичної відповідальності потребують проведення гармонізації і в частині встановлення правових гарантій та механізмів дотримання вимог щодо компетенції органів публічної адміністрації, дотримання порядку делегування повноважень у зовнішній компетенції означених органів. У вітчизняній теорії держави

і права вимоги щодо порядку делегування повноважень практично не розглядаються, а віднесені до предметної сфери досліджень адміністративного права, проте означене питання є вельми актуальним, адже прийняття рішень не уповноваженими або неналежним чином уповноваженими органами публічної адміністрації є незаконним, а також може визнаватися нікчемним, в залежності від підстав, закріплених в законі.

Аналізуючи відповідні компетенційні акти європейських країн останньої хвилі приєднання, можна узагальнити, що компетенція щодо прийняття рішень органами публічної адміністрації визначається законом, а право прийняття рішень закріплене, як правило, за керівником установи, наприклад, міністром, старійшиною, які не вправі делегувати свою компетенцію підлеглим, оскільки підлегли не входять в організаційний склад керівництва означеного органу та не виступають відповідною посадовою особою, для якої за посадою передбачено здійснення відповідних обов'язків. Таким чином, керівник органу публічної адміністрації за законом не вправі делегувати надане йому законом право приймати службові рішення нижчестоящим чиновникам та структурним одиницям. Особливий інтерес викликає питання, чи слід вважати нікчемним відповідний акт (рішення), виданий з порушенням вищезазначених правил компетенції, якщо уповноважена посадова особа пізніше його схвалила.

Якщо таке рішення ніхто не оскаржив, то керівник відповідного органу публічної адміністрації акцептував дане рішення хоча і мовчазною згодою, і у випадку судового розгляду в подальшому не відмовиться від прийнятого рішення. Тому визнання такого рішення нікчемним пізніше завдало б шкоду дотриманню принципу правової впевненості. У подібній ситуації суд може зважити обставини та прийняти рішення, чи визнавати подібний акт в силі, чи вважати його з самого початку видання нікчемним.

У випадку делегування повноважень також спостерігається недотримання вимог щодо передачі повноважень у зовнішній компетенції органів публічної адміністрації, що також має своїм наслідком незаконність або нікчемність, оскаржувані в порядку адміністративного судочинства. Тому важливо звернути увагу на деякі правила, дотримання яких упереджує притягнення до відповідальності у разі неправомірного делегування. Надання повноважень представника органу публічної адміністрації надається державним службовцям відповідно до закону, а окрему групу відносин становить зовнішнє делегування компетенції органу публічної адміністрації, яке не слід плутати зі зміною внутрішньої компетенції відповідно до наказу. Делегування зовнішньої компетенції можливе лише на підстав закону, тому порушення вимог делегування призводить до визнання незаконними дій, рішень, бездіяльності органів публічної адміністрації, або визнання нікчемними таких актів, переважно у порядку судового перегляду актів.

Складним випадком делегування, досі не запровадженим в Україні, є замовлення уповноваженими органом публічної адміністрації у осіб приватного права – підприємців або інших осіб, не наділених владними повноваженнями необхідних додаткових робіт для виконання поставлених адміністративних завдань. Тут йде мова не про державні закупівлі, а про надання повноважень реалізовувати від імені органу публічної адміністрації складової функції означеного органу, що може полягати у видачі певного погоджувального документа, акта дозвільного або реєстраційного характеру.

З огляду на це, правовий механізм гармонізації має враховувати можливості залучення до реалізації функцій та повноважень органів публічної адміністрації не тільки усталеного складу суб'єктів означених правовідносин, але й враховувати значно ширші можливості залучення до виконання функцій держави і суб'єктів приватного права, в межах, передбачених законом та на виконання цілей і завдань в означених сферах. Залучення приватних осіб до виконання складових функцій держави дозволяє не тільки значно підвищити ефективність прийняття рішень та їх виконання, а також спостерігається економія фінансових та економічних показників діяльності означених органів публічної адміністрації, адже утримання кадрового складу держслужбовців, повноваження яких можуть бути делеговані в порядку зовнішнього делегування, дозволяє значно скоротити витрати на державну службу. Також, означені положення мають бути закріплені в «Загальнодержавній програми гармонізації законодавства України з законодавство Європейського Союзу», а саме в інституційній його складовій, що визначатиме інституційний механізм забезпечення реалізації положень програмних документів, планів дій, спрямованих на гармонізацію законодавства, у тому числі щодо принципів юридичної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Актуальні проблеми теорії держави та права [Текст] : навч. посіб. / С. М. Тимченко та ін. – 2-ге вид., стер. – К. : КНТ, 2008. – 288 с.
2. Конституція України [Текст] : станом на 3 січ. 2014 р. : (відповідає офіц. текстові). – К. : Прав. єдність : Алерта, 2014. – 75 с.
3. Про звернення громадян [Текст] : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – 24 с.
4. Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : учебник / Г. Н. Андреева. – М. : Эксмо, 2005. – 656 с.
5. Береза А. В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика [Текст] : монографія / А. В. Береза ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Логос, 2012. – 360 с.
6. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС [Текст] / І. В. Кравчук, М. В. Парапан ; Центр європ. та порівнял. права. – К. : Слово, 2004. – 319 с.

М. Ю. Заднепрная

ПРИНЦИПЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В УКРАИНЕ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В статье анализируется группа принципов, которые необходимо применять в рамках концептуальных основ понимания сущности и назначения государства, его институтов, определяющих содержание и направленность принципов юридической ответственности и их специфику, подходы к нормативному закреплению и практики применения.

Ключевые слова: принципы юридической ответственности Украины и Европейского Союза, государство, органы государственной власти, должностные лица.

M. Zadnepryana

**PRINCIPLE OF LEGAL RESPONSIBILITY OF THE STATE, PUBLIC
AUTHORITIES AND OFFICIALS IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION**

This article analyzes the principles of the legal responsibility of the State, public authorities and officials who are consolidated in Ukraine and the European Union. The principles of legal liability are discussed in the works of large number of scientists and researchers, both on the monographic and dissertation level. This article analyzes the content of the principles of legal liability and guidelines implementation in the legislation of Ukraine using ways of harmonization and approximation.

Key words: *the principles of legal liability of Ukraine and the European Union, the State, public authorities and officials.*