

УДК 342.97(477)

Д.С. ТИХОНОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Ключові слова: юридична відповідальність, відповідальність за порушення порядку надання адміністративних послуг, посадові особи, Державна реєстраційна служба України

В умовах реформування системи надання адміністративних послуг в Україні особливої уваги набули питання дотримання дисципліни і законності посадовими особами, адміністраторами органів публічної влади, які відповідно до закону уповноважені надавати приватним (фізичним і юридичним) особам адміністративні послуги. Це пов'язано з тим, що останнім часом з боку громадськості зафіксовано численні порушення процедури надання адміністративних послуг (наприклад, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єктом надання адміністративної послуги суб'єкта звернення або адміністратора про відмову в наданні адміністративної послуги; порушення суб'єктом надання адміністративної послуги строків надання такої послуги; відмова суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкту звернення в наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом; стягнення із суб'єкта звернення не передбачених законом платежів за надання адміністративних послуг тощо), які допускаються з вини державних службовців,

уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Це питання стало актуальним і для Державної реєстраційної служби України (далі – Укрдержреєстр), центрального органу виконавчої влади, який надає широкий спектр адміністративних послуг фізичним і юридичним особам з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [1], адже ефективність функціонування Укрдержреєстру значною мірою залежить від професійної компетентності її посадових та службових осіб, а також від стану дотримання останніми службової дисципліни і законності. З огляду на це, питання юридичної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг уявляються нам актуальними, і такими, що представляють, як науковий, так і практичний інтерес.

Сьогодні в науковій літературі питання юридичної відповідальності державних службовців піднімаються в працях відомих вчених, практиків, зокрема В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.І. Гоймана, І.П. Голосніченка, Д.М. Лук'янца, А.О. Нечитайленка, В.П. Тимошука та інших науковців.

Віддаючи належне результатам наукових досліджень з цієї проблематики, слід конста-

тувати, що в умовах реформування національної системи надання адміністративних послуг, питання юридичної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг, не отримали належного висвітлення і тому вимагають наукового обґрунтування. Тому мета статті – визначити особливості юридичної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Перш ніж охарактеризувати особливості юридичної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг, пропонуємо спочатку звернути увагу на зміст поняття «юридична відповідальність», адже передумовою будь-якого наукового дослідження є визначення змісту понять, що в ньому розглядаються.

Поняття «юридична відповідальність» є однією з центральних системоутворюючих категорій юридичної науки, а теорія юридичної відповідальності – є, відповідно, однією із головних проблем сучасної правової науки [2, с.98], адже ні в теорії права, ні в адміністративно-правовій науці й досі не склалося єдиного підходу у визначенні змісту цієї правової категорії.

Термін «відповідальність» нині є доволі невизначеним і з точки зору юридичної науки. Якщо прийняти термін «відповідальність» у тому широкому змісті, у якому він застосовується в повсякденному житті, у філософській літературі і навіть у побуті юристів, губиться специфіка юридичного розуміння відповідальності і виникає потреба в

уточненні дефініції, що позначає те, що сьогодні включається в поняття відповідальності в юридичному змісті. Необхідність спеціального юридичного поняття відповідальності, нехай і самого загального, дозволить відмежовувати відповідальність у юридичному сенсі від інших явищ, визначених тим же терміном, оскільки воно означає один з найважливіших інститутів права [3, с.558]. В термін «відповідальність» подекуди вкладається різний зміст, але найбільш часто маються на увазі обов'язок та покарання. В першому випадку мова йде про активний аспект відповідальності, в якому вона виступає як усвідомлення особою свого місця в суспільстві, своєї ролі в суспільному прогресі, особистої участі в справах держави. Відповідальність в цьому змісті є своєрідним моральним й політичним регулятором поведінки. Інтерес до цього аспекту відповідальності набув особливого звучання, коли стало можливим юридично виправдати навіть жорстокий і нелюдський злочин [4, с.128].

В другому випадку відповідальність розглядається в ретроспективному аспекті – як відповідальність за діяння, що мало місце в минулому. В цьому разі вона полягає, з одного боку, у зазнанні особою несприятливих наслідків своєї поведінки, а з другого – у завданні цій особі певних позбавлень та обмежень, адекватній негативній реакції суспільства на її вчинок. Деякі вчені взагалі вважають, що про юридичну відповідальність можна говорити лише в плані покарання (в широкому розумінні цього слова) [5, с.42].

Юридичну відповідальність, як відзначає В.І. Гойман, необхідно розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні. У широкому розумінні юридична відповідальність – це відношення особи до суспільства і держави, до інших осіб з точки зору виконання нею певних вимог, свідомого і правильного розуміння громадянином своїх обов'язків по відношенню до суспільства, держави та інших осіб, а у вузькому – реакція держави на

скоєне правопорушення. В даному випадку юридична відповідальність є обов'язком особи перетерплювати певні позбавлення державно-владного характеру, передбачені законом, за скоєне правопорушення [6, с.241]. Так чи інакше, як наголошує Т.Б. Грек, юридична відповідальність нерозривно пов'язана з державою, що накладає серйозний відбиток на її зміст. Це виявляється в тому, що органи державної влади вимагають від певної особи відповіді за скоєний нею проступок, а головне – ця особа повинна зазнати позбавлень, передбачених правовими санкціями. В результаті, відповідно, юридична відповідальність знаходить свій вираз в реалізації санкції. Таким чином, юридична відповідальність є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі на поведінку індивідів за допомогою юридичних засобів. Завдяки цьому комплексному впливу стає можливим гідне впорядкування суспільних відносин, надання їм певної системності та стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, максимально можливе втілення принципів соціальної справедливості [5, с.43–44].

Як самостійний елемент механізму правового регулювання юридична відповідальність характеризується низкою ознак: 1) юридична відповідальність настає лише за скоєне правопорушення (протиправну, винну дію чи бездіяльність); 2) основною підставою застосування юридичної відповідальності є склад правопорушення (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторони); 3) юридична відповідальність встановлюється державою в нормах права (до правопорушників застосовуються санкції відповідних норм); 4) юридична відповідальність застосовується компетентними державними органами, уповноваженими особами й іншими суб'єктами, що мають таке право, відповідно до встановленої процедури; 5) юридична відповідальність проявляється в негативних юридичних

наслідках особистісного, організаційного та майнового характеру для правопорушника; 6) юридична відповідальність є видом державного впливу (примусу) та реалізується через покарання чи відновлювальні заходи [7, с.141].

Отже, з урахуванням викладеного пропонуємо під юридичною відповідальністю посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, розуміти передбачену законом негативну реакцію на протиправні дії (бездіяльність) посадових осіб, які виявилися в порушенні ними встановлених законом заборон або невиконанні покладених на них обов'язків у сфері надання адміністративних послуг, що полягає в застосуванні до цих осіб юридичних санкцій, які тягнуть за собою несприятливі наслідки морального, особистого, майнового та іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами трудового, цивільного, адміністративного або кримінального законодавства з метою запобігання та припинення правопорушень.

Загальні положення юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг визначені у ст.19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. [8]. Згідно з ч.1 ст.19 цього Закону, посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Дисциплінарна відповідальність посадових осіб Укрдержреєстру, які відповідно до закону надають адміністративні послуги, настає на підставі законодавства про державну службу. Відповідно до ст.14 Закону України «Про

державну службу» від 16.12.1993 р. [9], дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

Підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, які відповідно до закону уповноважені надавати адміністративні послуги, можуть бути такі дії: ненадання суб'єктам звернень інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; неприйняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, або вимагання не передбачених законом документів, порушення вимог щодо реєстрації таких документів тощо.

Необхідно відзначити, що до посадових осіб Укрдержреєстру, які відповідно до закону уповноважені надавати адміністративні послуги, крім дисциплінарних стягнень, передбачених законодавством про працю (догана або звільнення), можуть також застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, передбачені Законом України «Про державну службу», як попередження про неповну службову відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Цивільна відповідальність посадових осіб Державної реєстраційної служби України, які відповідно до закону уповноважені надавати адміністративні послуги, настає у разі заподіяння суб'єктам звернення (фізичним і юридичним особам) матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб при здійсненні функцій з надання адміністративних послуг. Це положення деталізоване у ст.ст.1173, 1174 Цивільного кодексу України

від 16.01.2003 р. № 435–IV [10], відповідно до положень яких відшкодуванню підлягає шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органами публічної влади (органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування), або службовими особами цих органів. Умовою відшкодування фізичним і юридичним особам шкоди є те, що така шкода має бути заподіяною посадовою особою Державної реєстраційної служби України, яка відповідно до закону уповноважена надавати адміністративні послуги, і саме під час здійснення нею повноважень у цій сфері. У таких випадках матеріальна і моральна шкода відшкодовується незалежно від вини посадової особи.

До особливостей цивільної відповідальності посадових осіб, які відповідно до закону уповноважені надавати адміністративні послуги, можна віднести положення ч.4 ст.19 Закону України «Про адміністративні послуги» відповідно до якої держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [8].

Адміністративна відповідальність посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг, врегульована нормами адміністративного права, які містять вичерпний перелік адміністративних порушень (ст.166-11 «Порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [11]), адміністративних

стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати. Зокрема, адміністративна відповідальність настає за порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи-підприємця; вимагання не передбачених законом документів для проведення державної реєстрації; порушення встановленого законодавством порядку пересилання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців поштовими відправленнями; порушення встановленого законом порядку зберігання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Крім того, на посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206–VI [12]. Відповідно до пп. «ж» п.1 ст.4 цього Закону посадові особи Державної реєстраційної служби України є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, які передбачені у главі 13-А КУпАП, зокрема, за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст.172-4 КУпАП), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст.172-5 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (ст.172-6 КУпАП), порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст.172-7 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст.172-8 КУпАП), а також за невиконання заходів щодо протидії корупції (ст.172-9 КУпАП).

Кримінальній відповідальності підлягають посадові особи Державної реєстраційної служби України, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, у разі вчинення злочину у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з

наданням публічних послуг, які передбачені у Кримінальному кодексі України від 05.04.2001 р. № 2341–III [13] (далі – КК України).

Кримінальна відповідальність передбачена за зловживання владою або службовим становищем (ст.364 КК України), перевищення влади або службових повноважень (ст.365 КК України), зловживання повноваженнями у сфері надання публічних послуг (ст.365-2 КК України), службове підроблення (ст.366 КК України); службову недбалість (ст.367 КК України). Кримінальна відповідальність передбачена також за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст.368 КК України), незаконне збагачення (ст.368-2 КК України), провокацію підкупу (ст.370 КК України).

Отже, розглянувши підстави дисциплінарної, цивільної, адміністративної і кримінальної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг, доходимо висновку, що усі види юридичної відповідальності, які можуть бути застосовані до вказаних осіб, мають свої ознаки та особливості, які можна представити наступним чином:

1) юридична відповідальність посадових осіб Укрдержреєстру настає лише за скоєне правопорушення (протиправну, винну дію чи бездіяльність) у сфері надання адміністративних послуг;

2) основною підставою застосування юридичної відповідальності до посадових осіб Укрдержреєстру є наявність складу правопорушення (суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторони) у сфері надання адміністративних послуг;

3) юридична відповідальність посадових осіб Укрдержреєстру встановлюється державою в нормах трудового, цивільного, адміні-

стративного та кримінального права. Вид юридичної відповідальності залежить від кваліфікації правопорушення, скоєного посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги;

4) юридична відповідальність полягає в застосуванні до посадових осіб юридичних санкцій, які тягнуть за собою несприятливі наслідки морального, особистого, майнового та іншого характеру;

5) юридична відповідальність накладається уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами трудового, цивільного, адміністративного або кримінального права з метою запобігання та припинення правопорушень у сфері надання адміністративних послуг.

Ефективна діяльність Державної реєстраційної служби України у сфері надання фізичним і юридичним особам адміністративних послуг неможлива без встановлення юридичної відповідальності посадових осіб цієї служби за невиконання або неналежне виконання покладених на них повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Тому чинним законодавством України передбачено, що до посадових осіб Державної реєстраційної служби України, які відповідно до закону уповноважені надавати адміністративні послуги, можуть застосовуватися такі види юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг: 1) дисциплінарна; 2) цивільна; 3) адміністративна і 4) кримінальна.

Наступний етап дослідження у встановленню напрямку вбачаємо у вивченні історичних аспектів становлення Державної реєстраційної служби України, як центрального органу виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Держав-

ну реєстраційну службу України» : від 02.07.2014 р., № 219 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1446.

2. Машков А. Погляд на юридичну відповідальність, як різновид правовідносин, та його значення для формування сучасної юридичної теорії відповідальності / А. Машков, А. Машков // Вісник Київськ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2010. – № 84. – С. 98–100.

3. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. – М. : Новый юрист, 1998. – 624 с.

4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.

5. Грек Т. Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види / Т. Б. Грек // Адвокат. Наука і практика. – 2010. – № 10 (121). – С. 41–45.

6. Теория права и государства : учебник / [Афанасьев В. С., Братко А. Г., Бутылин В. Н. и др.] ; под ред. проф. В. В. Лазарева. – М. : Право и Закон, 1996. – 424 с.

7. Теорія держави та права : посіб. [для підготов. до іспитів] / С. М. Тимченко, Р. А. Калюжний, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша. – 2-е вид. виправ. та перероб. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2006. – 176 с.

8. Закон України «Про адміністративні послуги» : від 06.09.2012 р., № 5203–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

9. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723–XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

10. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р., № 435–IV // ВВР України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073–X // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

12. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» : від 07.04.2011 р.,

№ 3206–VI // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

13. Кримінальний кодекс України : від

05.04.2001 р., № 2341–III // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

Тихонова Д. С. Особливості юридичної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг / Д. С. Тихонова // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 376–382 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_63.pdf

Проаналізовано підстави юридичної (дисциплінарної, цивільної, адміністративної і кримінальної) відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Сформульовано поняття та виокремлено особливості юридичної відповідальності посадових осіб Державної реєстраційної служби України, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

Тихонова Д.С. Особенности юридической ответственности должностных лиц Государственной регистрационной службы Украины за нарушение законодательства в сфере предоставления административных услуг

Проанализированы основания юридической (дисциплинарной, гражданской, административной и уголовной) ответственности должностных лиц Государственной регистрационной службы Украины, уполномоченных в соответствии с законом предоставлять административные услуги, за нарушение требований законодательства в сфере предоставления административных услуг. Сформулировано понятие и выделены особенности юридической ответственности должностных лиц Государственной регистрационной службы Украины, уполномоченных в соответствии с законом предоставлять административные услуги, за нарушение требований законодательства в сфере предоставления административных услуг.

Tihonova D.S. Features of the Legal Liability of Officers of the State Registration Service of Ukraine for Violation of Legislation in the Field of Administrative Services

It was analyzed the legal base (disciplinary, civil, administrative and criminal) liability of officials of the State Registration Service of Ukraine, authorized by law to provide administrative services in violation of the law in the provision of administrative services. The notion and highlighted features of the legal liability of officers of the State Registration Service of Ukraine, authorized by law to provide administrative services in violation of the law in the provision of administrative services.