

# Персональна відповідальність посадових осіб як елемент механізму виконання остаточних рішень Європейського суду з прав людини в Україні

## *The personal responsibility of public servants as element of mechanism implementation of final decisions of European Court on human rights in Ukraine*

Віталій Завгородній

### Ключові слова:

персональна відповідальність, посадова особа, механізм виконання рішень Європейського суду з прав людини, відшкодування видатків державного бюджету, позбавлення права обіймати певні посади, службове розслідування.

### Key words:

personal responsibility, public servant, mechanism of implementation decisions of European Court on Human Rights, compensation of charges of the state budget, privation of right to hold certain positions, official investigation.

**Постановка проблеми.** Згідно зі щорічним звітом про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд, Суд, ЄСПЛ), у 2015 році на виконання рішень Європейського суду з державного бюджету було сплачено 639 981 892,09 тис. грн. Станом на 31 грудня 2015 року Україна посіла перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді<sup>1</sup>. Зазначені показники вказують на наявність у нашій державі системних проблем щодо забезпечення норм Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція) та низьку ефективність визначених законодавством заходів індивідуального й загального характеру, спрямованих на виконання рішень ЄСПЛ.

У нашій країні типовою є ситуація, коли права людини порушуються в результаті дій і рішень органів і посадових осіб публічної влади, а виплату компенсації (відшкодування) постраждалій особі-скаржнику за позитивного рішення ЄСПЛ держава здійснює за рахунок платників податків із державного бюджету. При цьому сама посадова особа, діяння якої призвели до порушення прав людини, визначених Конвенцією та протоколами до неї, не притягується до жодного виду юридичної відповідальності, що є явним недоліком чинного законодавства в частині виконання остаточних рішень Європейського суду й указує на актуальність цього питання для сучасної правової науки.

**Стан дослідження проблеми.** Питання щодо виконання рішень Європейського суду в державах-учасниках Конвенції розглядали в працях такі сучасні українські правознавці, як К.В. Андріанов, А.С. Беніцький, С.К. Бурма, В.Г. Буткевич, В.В. Костицький, М.В. Мазур, В.Т. Маляренко, П.М. Рабінович, О.В. Соловйов та інші, а також зарубіжні фахівці, серед яких – В.З. Абдрашитова, Є.С. Алісієвич, Ю.Ю. Берестнев, О.В. Девятова, П.А. Лаптев, М. Де Сальвіа, І.С. Метлова, О.І. Тіунов, В.А. Туманов та інші. Однак питання щодо персональної відповідальності посадових осіб в Україні, дії й рішення яких призвели до задоволення скарги і прийняття остаточного рішення Європейським судом, не були предметом окремого наукового дослідження та потребують комплексного аналізу.

Отже, **метою статті** є визначення порядку й умов відшкодування посадовою особою виплаченої з державного бюджету суми справедливої сатисфакції, що визначена рішенням ЄСПЛ для України, а також порядку притягнення відповідної посадової особи за порушення норм Конвенції до юридичної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що, згідно зі статтею 9 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», позивачем у справах про відшкодування збитків, завданих Державному бюджету України внаслідок виплати відшкодування, є орган

<sup>1</sup> Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://just.ks.ua/files/2016/03/Dodatok-Zvit-Uryadovogo-upovnovazhenogo-u-spravah-YEvropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-za-2015-rik.pdf>.

представництва, який зобов'язаний протягом шести місяців із моменту, визначеного в частині 4 статті 8 цього Закону, звернутися до суду з відповідним позовом. Загальний строк позовної давності для звернення з такими позовами визначається відповідно до Цивільного кодексу України<sup>2</sup>. Вочевидь, норми зазначеної статті мають недостатньо ефективний механізм їх реалізації, що призвело до розробки й реєстрації в парламенті Законопроекту від 22.11.2016№ 5438<sup>3</sup>, який передбачає накладення певних матеріальних зобов'язань і санкцій на посадових осіб, дії та рішення яких призвели до задоволення Європейським судом скарги проти України.

Ініціатором Законопроекту зазначається, що аналіз практики вирішення спорів ЄСПЛ щодо порушення Україною в особі її органів норм Конвенції свідчить про негативну тенденцію в діяльності всієї системи державних органів, унаслідок порушення окремими посадовими особами норм українського та міжнародного законодавства. При цьому значні витрати бере на себе й без того перевантажений бюджет України, а не особи, які повинні нести персональну відповідальність за свої дії або бездіяльність, такий стан речей, безперечно, не кращим чином позначається на іміджі нашої держави в очах світової спільноти<sup>4</sup>.

Законопроект передбачає таке: а) доповнити статтю 3 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» частиною такого змісту: «Видатки Державного бюджету України на виконання Рішення відшкодовуються Державі за рахунок посадових осіб, незаконні дії або бездіяльність яких спонукали Стягувача подати заяву до Суду за захистом його порушених прав»; б) доповнити статтю 16 Закону частиною 2 такого змісту: «З метою попередження завдання шкоди іміджу Держави, посадові особи, дії або бездіяльність яких призвели до подання Стягувачем заяви до Суду за захистом його порушених прав, за наслідками розгляду якої на користь Стягувача постановлено Рішення, у разі невиконання вимог, передбачених нормами міжнародного права та цим законом, позбавляються права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю»<sup>5</sup>.

Однак, незважаючи на загальне позитивне враження від запропонованого Законопроекту, деякі його нормативні положення потребують уточнення й конкретизації. Передусім необхідно звернути увагу на необхідність визначення в проекті Закону конкретного порядку та механізму відшкодування посадовою особою видатків Державного бюджету України, що були спрямовані на виконання рішення Європейського суду.

Нормативне визначення такого порядку обумовлюється декількома факторами: а) значні суми компенсацій, що встановлюються Європейським судом (від 1 000 до 100 000 євро, а інколи й більше), які не є спільномірними з офіційними заробітними платнями посадових осіб в Україні; б) відсутність реальної можливості в більшості посадових осіб навіть з урахуванням наявності власних коштів чи інших активів відшкодувати всю суму одразу; в) висока вірогідність звільнення з роботи посадової особи, якої стосується рішення ЄСПЛ, за власною заявою з метою ухилення від відшкодування видатків, оскільки їх сума є значною й позбавляє сенсу працювати в тій чи іншій державній установі чи органі влади. Тому нагальним є питання щодо визначення в законі реальної частки відшкодування видатків бюджету, які були спрямовані на виконання остаточного рішення Європейського суду, а також альтернативних варіантів такого відшкодування.

На нашу думку, законодавець повинен визначити дієву формулу, за якою посадова особа змогла б відшкодувати завдані збитки державі в межах власних доходів від професійної діяльності. І в цьому випадку сума відшкодування повинна розраховуватися з урахуванням заробітної плати посадової особи й не перевищувати 50% від її загальної суми в місяць і загалом становити не більше ніж 30–40 установлених мінімальних заробітних плат. При цьому відрахування цих коштів до державного бюджету необхідно норма-

<sup>2</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

<sup>3</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду з прав людини) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60564).

<sup>4</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду з прав людини) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60564).

<sup>5</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду з прав людини) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60564).

тивно визначити подібно до порядку виплати аліментів, тобто частково від заробітної плати і щомісячно. Такий підхід до відшкодування видатків бюджету сприятиме його реальному здійсненню, дасть посадовій особі змогу сумлінно виконати свої зобов'язання перед державою.

За подібним алгоритмом необхідно також забезпечити відшкодування посадовою особою суми грошової виплати на користь стягувача, яка визначена в рішенні Суду щодо дружнього врегулювання або в рішенні Європейського суду про схвалення умов односторонньої декларації.

Разом із цим дискусійною є норма Законопроекту щодо позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю посадовим особам, діяння яких призвели до подання стягувачем заяви до Суду за захистом його порушених прав, за наслідками розгляду якої на користь стягувача постановлено рішення<sup>6</sup>. По суті, це вид покарання, що, згідно зі статтею 55 Кримінального кодексу України, може бути призначене як основне на строк від двох до п'яти років або як додаткове покарання на строк від одного до трьох років<sup>7</sup>. Таке покарання має встановлюватися тільки національним судом і лише за вчинення злочину. Порушення прав людини, що гарантовані Конвенцією, не завжди можна кваліфікувати як злочин, а тому застосування такого виду покарання навряд чи буде виправданим і спільномірним, тим більше безстроково та без відкриття провадження.

На нашу думку, під час виконання рішення ЄСПЛ, у якому вказується, що порушення прав людини відбулося у зв'язку з діями чи бездіяльністю відповідних посадових осіб, доцільним було б проведення обов'язкового незалежного службового розслідування, суб'єктом проведення якого може бути або Урядовий уповноважений у справах Європейського суду, або представники Уповноваженого парламенту з прав людини, з одночасним відстороненням посадової особи від виконання службових обов'язків.

Подібних дій вимагає Закон України «Про державну службу», в статті 72 якого зазначається, що невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків<sup>8</sup>. Також у статті 70 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що поліцейський, щодо якого проводиться службове розслідування, може бути відсторонений від виконання службових обов'язків у порядку, визначеному Дисциплінарним статутом Національної поліції України<sup>9</sup>.

Відсторонення від виконання службових обов'язків, з одного боку, унеможливить учинення діянь, які можуть порушити права людини повторно, а з іншого – не дасть змоги впливати за допомогою адміністративних важелів на хід службового розслідування. При цьому, як зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13.06.2000 № 950, у разі потреби до проведення службового розслідування можуть залучатися вчені, працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій<sup>10</sup>, що дасть можливість об'єктивно провести розслідування обставин порушення прав людини з боку посадової особи й визначитися, чи могла вона діяти інакше в умовах, ситуації чи обстановці, яка склалася, з урахуванням норм чинного законодавства України та правових позицій Європейського суду, які часто не є тотожними.

У разі виявлення за результатами проведення службового розслідування ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт проведення службового розслідування зобов'язаний передати відповідну заяву й копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

<sup>6</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду з прав людини) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60564).

<sup>7</sup> Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page2>.

<sup>8</sup> Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

<sup>9</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

<sup>10</sup> Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP000950.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP000950.html).

Відповідно, правоохоронним органом за встановленим фактом правопорушення буде відкрито та розслідуватиметься провадження, після завершення якого воно буде передано до суду, який і повинен вирішувати питання щодо втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження. Так, згідно зі статтею 84 Закону України «Про державну службу», підставами для припинення державної служби у зв'язку з утратою права на державну службу або його обмеженням є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави.

Отже, недостатньо обґрунтованою є запропонована норма Законопроекту, яка вказує на необхідність звільнення з посади особи й заборону обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю за наявності лише остаточного рішення Європейського суду. Більше того, у кожному конкретному випадку уповноважений суб'єкт проведення службового розслідування повинен переконатися, що таке порушення прав людини мало суб'єктивний характер і залежало лише від волі посадової особи. Це зумовлюється тим, що дуже часто до порушень прав і свобод людини призводять об'єктивні чинники й фактори, які спричинені недофінансуванням, відсутністю належних умов праці, недосконалістю законодавства чи сталої практики його застосування.

**Висновки.** Підводячи підсумок дослідження, варто зазначити, що персональна відповідальність посадових осіб є невід'ємним елементом у механізмі виконання рішень ЄСПЛ в Україні, що дасть можливість запобігти системним порушенням прав людини органами публічної влади, зменшити кількість скарг, а також забезпечити обов'язковість дотримання норм Європейської конвенції з прав людини з урахуванням правових позицій Європейського суду. На нашу думку, така відповідальність має складний правовий характер, оскільки поєднує в собі елементи цивільно-правової та дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності залежно від кваліфікації вчиненого діяння посадовою особою за результатами проведення незалежного службового розслідування.

## Анотація

Стаття присвячена дослідженню питань щодо правового забезпечення, особливостей і значення персональної відповідальності посадових осіб в Україні, дії й рішення яких призвели до задоволення скарги і прийняття остаточного рішення Європейським судом з прав людини.

## Summary

In the article are investigated the questions about the legal providing, features and values of the personal responsibility of public servants in Ukraine, actions and the decisions of that resulted in satisfaction of complaint and acceptance of final decision European Court on human rights.

## Використана література:

1. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://just.ks.ua/files/2016/03/Dodatok-Zvit-Uryadovogo-upovnovazhenogo-u-spravah-YEvropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-za-2015-rik.pdf>.
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
3. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо вдосконалення процедури виконання рішень та пропозицій Європейського суду з прав людини) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60564).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо вдосконалення процедури виконання рішень та

пропозицій Європейського суду з прав людини) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60564).

5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page2>.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
8. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP000950.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP000950.html).

---

**Віталій Завгородній,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри теорії та історії держави і права*

*Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*