

**Київський національний університет імені Тараса Шевченка**  
**Міністерство освіти і науки України**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ОЛЬШЕВСЬКА ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА**

Прим. № \_\_\_\_\_

УДК 342.9.043(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ІНСТИТУТ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ  
СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

\_\_\_\_\_ Ю.М. Ольшевська

Науковий керівник

Берлач Анатолій Іванович,

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України.

Київ – 2024

## АНОТАЦІЯ

**Ольшевська Ю.М. Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 – «право» (галузь знань 08 – «Право»). Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2024.

Дисертація присвячена дослідженню інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України.

На підставі системно-структурного аналізу існуючих підходів сформульовано поняття «державна служба» та з'ясовано її роль у державотворчих процесах України. Зроблено висновок, що державна служба – це політичний, організаційно-управлінський і соціальний інститут держави, основною метою якого є забезпечення ефективного виконання законів, ухвалених урядом, реалізації державної політики, а також потреб та інтересів громадян України відповідно до демократичних принципів та стандартів.

Розкрито зміст і сутність таких понять, як «відповідальність», «юридична відповідальність», «юридична відповідальність державних службовців» та «інститут юридичної відповідальності державних службовців». Запропоновано авторський підхід до визначення «інституту юридичної відповідальності державних службовців» який, зокрема, визначено як систему правових норм, що регламентує механізм притягнення державних службовців до відповідальності за вчинення ними протиправних діянь.

Окреслено роль службового права як самостійної галузі в системі права України, що відкриває нові перспективи для більш ефективного врегулювання публічно-службових правових відносин, забезпечує зміцнення правової системи України.

Виконано комплексне дослідження генезису інституту юридичної відповідальності державних службовців. З огляду на історичні нормативно-правові

документи, праці вітчизняних та зарубіжних науковців окреслено вісім етапів становлення цього інституту на теренах України.

Описано види юридичної відповідальності державних службовців. Особливу увагу зосереджено на питаннях удосконалення законодавства щодо кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової (матеріальної) відповідальності.

Аргументовано, що норми кримінальної відповідальності, які стосуються законодавчого врегулювання проблеми колабораціонізму, а саме щодо колабораційної діяльності державних службовців, потребують уточнення, зокрема з огляду на те, що з 2014 року Україна протистоїть збройній агресії російської федерації, а велика частина території окупована країною-агресором та не підконтрольна українському уряду. У цьому контексті запропоновано доповнити статтю 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України частиною першою такого змісту: «Колабораційна діяльність – це діяльність, яка полягає в добровільній та умисній співпраці громадян держави із окупаційним режимом для забезпечення інтересів ворога та заподіяння шкоди власній державі», а також доповнити статтю 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України частиною 9 і викласти її в такій редакції: «Учинення дій, прийняття рішень, зазначених у частинах п'ятій – сьомій цієї статті, службовими особами – карається позбавленням волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої».

Обґрунтовано висновок про потребу вдосконалити адміністративну відповідальність державних службовців за правопорушення, які пов'язані з корупцією. Запропоновано зміцнити законодавчу базу шляхом унесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема доповнити статтю 172-6 КУпАП критеріями, що визначатимуть поважність причин неподання декларації у визначений законом строк, а також удокладнити зміст статті 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» поданням більш суворих санкцій за такі діяння.

Акцентовано на потребі конкретизувати процедурні етапи дисциплінарного процесу, зокрема щодо строків надання державними службовцями пояснень, та розширити перелік видів дисциплінарних стягнень, що можуть застосовувати до державних службовців за вчинення ними проступків. З огляду на викладене запропоновано викласти абзац п'ятий пункту 31 «Порядку здійснення дисциплінарного провадження» в такій редакції: «надати письмові пояснення з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження до прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи, надавати додаткові пояснення протягом усього дисциплінарного провадження, а також надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються», та доповнити частину першу статті 66 Закону України «Про державну службу» такими видами дисциплінарного стягнення, як «позбавлення поточної премії (якщо така премія ще не була виплачена)» та «тимчасове позбавлення права на преміювання».

Сформульовано підходи до формування механізму персональної відповідальності державних службовців за умови спричинення ними матеріальної шкоди приватним та публічним особам шляхом прийняття ними неправомірних рішень через процедуру відшкодування шкоди у порядку регресу.

Висвітлено зарубіжний досвід в контексті інституту юридичної відповідальності державних службовців. Доведено потребу використання позитивного досвіду в частині утвердження моральних цінностей та етики державних службовців, зменшення ризиків дисциплінарних проступків та полегшення процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців через створення Дисциплінарної палати та Дисциплінарної палати суду з прийняттям Дисциплінарного статуту державного службовця.

З'ясовано особливості механізму запобігання корупційним правопорушенням у країнах ЄС та зазначено, що важливим аспектом європейського підходу є активне залучення громадськості до розв'язання актуалізованої проблеми та формування культури правової свідомості громадян. Із цією метою реалізують освітні програми та організовують кампанії з підвищення обізнаності суспільства. Доведено, що адаптація та імплементація європейських практик в українську дійсність істотно

покращить ефективність національної системи запобігання корупції, сприятиме створенню стійкого та прозорого управлінського середовища, вільного від корупційних проявів.

Подано обґрунтовані пропозиції щодо вирішення окремих питань службової кар'єри державних службовців в умовах воєнного стану, зокрема щодо конкурсного відбору під час дії воєнного стану, дистанційної роботи державних службовців, подання декларації про майновий стан і доходи, а також порядок звільнення з державної служби.

***Ключові слова:** державна служба, публічна служба, державний службовець, службове право, службова кар'єра, присяга у службовому праві, воєнний стан, юридична відповідальність, інститут юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, кримінальна відповідальність, цивільно правова (матеріальна) відповідальність.*

## ABSTRACT

**Olshevska Y.M. Institute of Legal Responsibility of Civil Servants in the System of Service Law of Ukraine** - Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the speciality 081 «Law» (08 – «Law»). Taras Shevchenko National University of Kyiv of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Kyiv, 2024.

The dissertation is devoted to the study of the institute of legal liability of civil servants in the system of service law of Ukraine.

Based on the systemic and structural analysis of existing approaches, the author formulates the concept of «civil service» and clarifies its role in the state-building processes of Ukraine. It is concluded that civil service is a political, organisational, managerial and social institution of the State whose main purpose is to ensure effective implementation of laws adopted by the Government, implementation of the State policy, and also the needs and interests of Ukrainian citizens in accordance with democratic principles and standards.

The author reveals the content and essence of such concepts as «responsibility», «legal responsibility», «legal responsibility of civil servants» and «institute of legal responsibility of civil servants». The author offers her own approach to the definition of «institution of legal liability of civil servants» which, in particular, is defined as a system of legal provisions regulating the mechanism of bringing civil servants to liability for committing unlawful acts.

The author outlines the role of service law as an independent branch in the system of law of Ukraine, which opens up new prospects for more efficient regulation of public service legal relations and ensures strengthening of the legal system of Ukraine.

A comprehensive study of the genesis of the institution of legal liability of civil servants is made. Given the historical legal documents, works of domestic and foreign scholars, the author outlines eight stages of formation of this institution in Ukraine.

The author describes the types of legal liability of civil servants. Particular attention is paid to the issues of improving the legislation on criminal, administrative, disciplinary

and civil (material) liability.

It is argued that the criminal liability provisions relating to the legislative regulation of the problem of collaborationism, namely, the collaboration activities of civil servants, need to be clarified, in particular, given that since 2014 Ukraine has been confronting the armed aggression of the Russian Federation, and most of the territory is occupied by the aggressor country and is not controlled by the Ukrainian government. In this context, it is proposed to supplement Article 111-1 «Collaboration Activities» of the Criminal Code of Ukraine with the following part one: «Collaboration is an activity that consists of voluntary and intentional cooperation of citizens of the state with the occupation regime to ensure the interests of the enemy and to cause damage to their own state», and to supplement Article 111-1 «Collaboration» of the Criminal Code of Ukraine with part 9 and to set it out in the following wording: «The commission of actions, making decisions referred to in parts five to seven of this article by officials shall be punishable by imprisonment for a term of twelve to fifteen years with disqualification to hold certain positions or engage in certain activities for a term of fifteen years and with or without confiscation of property».

The author comes to the conclusion that there is a need to improve administrative liability of civil servants for corruption-related offences. The author proposes to strengthen the legislative framework by amending the Code of Ukraine on Administrative Offences, in particular, to supplement Article 172-6 of the Code of Administrative Offences with criteria that will determine the validity of the reasons for failure to submit a declaration within the period specified by law, and to improve the content of Article 172-7 of the Code of Administrative Offences «Violation of requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest» by introducing more severe sanctions for such acts.

The author emphasises the need to specify the procedural stages of the disciplinary process, in particular, the timeframe for civil servants to provide explanations, and to expand the list of types of disciplinary sanctions that may be imposed on civil servants for misconduct. In view of the above, it is proposed to restate the fifth paragraph of clause 31 of the Procedure for Disciplinary Proceedings as follows: «to provide written explanations from the date of issuance of the order (instruction) on initiation of disciplinary proceedings until the decision on the results of consideration of the disciplinary case is made, to provide

additional explanations throughout the disciplinary proceedings, and to provide relevant documents and materials on the circumstances under investigation», and to supplement part one of Article 66 of the Law of Ukraine «On Civil Service» with such types of disciplinary sanctions as «deprivation of the current bonus (if such bonus has not yet been paid)» and «temporary deprivation of the right to bonuses».

The article formulates approaches to the formation of a mechanism of personal liability of civil servants in case they cause material damage to private and public persons by making unlawful decisions through the procedure of compensation for damage in the order of recourse.

The author highlights the foreign experience in the context of the institution of legal liability of civil servants. The author proves the need to use positive experience in terms of promoting moral values and ethics of civil servants, reducing the risks of disciplinary misconduct and facilitating the procedure for bringing civil servants to disciplinary liability through the establishment of the Disciplinary Chamber and the Disciplinary Chamber of the Court with the adoption of the Disciplinary Statute of a Civil Servant.

The author elucidates the peculiarities of the mechanism of prevention of corruption offences in the EU countries and notes that an important aspect of the European approach is active involvement of the public in solving the actual problem and formation of a culture of legal awareness of citizens. To this end, educational programmes are implemented and public awareness campaigns are organised. It is proved that the adaptation and implementation of European practices in the Ukrainian reality will significantly improve the effectiveness of the national system of corruption prevention, and will contribute to the creation of a sustainable and transparent management environment free from corruption.

The author provides substantiated proposals for addressing certain issues of civil servants' career under martial law, in particular, competitive selection during martial law, remote work of civil servants, submission of property and income declarations, and the procedure for dismissal from civil service.

**Keywords:** *civil service, public service, civil servant, service law, service career, oath in service law, martial law, legal liability, institution of legal liability, administrative liability, disciplinary liability, criminal liability, civil liability (material) liability.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### **Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:**

1. Ольшевська Ю.М. Генеза інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Право та державне управління*. 2022. №3. С. 170 – 176.
2. Ольшевська Ю.М. Юридична відповідальність державних службовців: проблеми та перспективи розвитку. *Держава та регіони. Серія: право*. 2023. № 3(81). С. 254 – 259.
3. Ольшевська Ю.М. Використання зарубіжного досвіду щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 547 – 549.
4. Берlach А.І., Ольшевська Ю.М. Підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 263 – 271.
5. Берlach А.І., Ольшевська Ю.М. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 19 – 23.

### **Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

6. Ольшевська Ю.М. Особливості механізму притягнення до відповідальності державних службовців за вчинення ними протиправних діянь. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: зб. матеріалів доп. учасн. VIII Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса : ОДУВС, 2021. С. 170 – 172.*
7. Ольшевська Ю.М. Види юридичної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Київ. КНУ ім. Т. Шевченка. С. 384 – 386.*
8. Ольшевська Ю.М. Генеза інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови: тези доп. Міжнар. наук. – практик. конф. Київ,*

2023. С. 715 – 717.

9. Ольшевська Ю.М. Використання зарубіжного досвіду щодо відповідальності державних службовців за вчинення ними протиправних діянь. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики.*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. Київ, 2021. Т. 2. С. 283 – 285.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ .....</b>	<b>13</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>14</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ</b>	
1.1 Державна служба як явище правової дійсності та її роль в Україні .....	23
1.2 Стан наукових досліджень інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України .....	36
1.3 Генезис інституту юридичної відповідальності державних службовців .....	49
<i>Висновки до розділу 1 .....</i>	<i>67</i>
<b>РОЗДІЛ 2 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ</b>	
2.1 Види юридичної відповідальності державних службовців .....	69
2.2 Кримінальна відповідальність державних службовців .....	74
2.3 Адміністративна відповідальність державних службовців .....	88
2.4 Дисциплінарна відповідальність державних службовців .....	105
2.5 Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність державних службовців .....	117
<i>Висновки до розділу 2 .....</i>	<i>132</i>
<b>РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ</b>	
3.1 Використання зарубіжного досвіду в Україні щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців .....	134
3.2 Юридична відповідальність державних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС .....	148
3.3 Окремі питання функціонування інституту юридичної відповідальності	

	12
державних службовців в умовах воєнного стану .....	158
<i>Висновки до розділу 3</i> .....	168
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	169
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	174
<b>ДОДАТКИ</b> .....	191

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ЄС – Європейський союз

КК України – Кримінальний кодекс України від 05.04.2001

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984

КЗпП України – Кодекс законів про працю України від 10.12.1971

ЦК України – Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року

НАБУ – Національне антикорупційне бюро

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НАДС – Національне агентство України з питань державної служб

## ВСТУП

**Обґрунтування теми дослідження.** Соціально-економічні та політичні перетворення в Україні впродовж останніх десятиліть актуалізували потребу в удосконаленні інституту державної служби як важливого чинника успішної реалізації соціальних, економічних та політичних програм в Україні. Як частина механізму державного управління, державна служба має особливу місію – забезпечити всі необхідні умови для побудови соціально-справедливого демократичного суспільства.

В Україні сьогодні існує запит на високопрофесійну державну службу, що забезпечить результативну діяльність органів державної влади відповідно до їх функцій та повноважень.

Визначення юридичної відповідальності державних службовців перед суспільством має вагоме значення для існування держави та успішного її розвитку, адже саме державні службовці є представниками держави, і саме вони виступають перед громадянами в ролі державної влади. Однак, національне законодавство містить значні прогалини та колізії, які заважають ефективному функціонуванню інституту юридичної відповідальності державних службовців, що, зі свого боку, перешкоджає державним службовцям гідно виконувати свої обов'язки.

Усе це зумовлює потребу в переосмисленні наявних та впровадженні нових правових норм у вітчизняне законодавство щодо інституту юридичної відповідальності державних службовців, формулювання нових положень з урахуванням іноземного досвіду, що й створює передумови для подальших досліджень та пошуку шляхів розв'язання актуалізованої проблеми.

Отож потреба в переосмисленні та удосконаленні вітчизняного законодавства щодо притягнення державних службовців до юридичної відповідальності й зумовило вибір теми дисертації.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних науковців: І.Б. Аземші, В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, Л.Р. Біла-Тіунової, О.І. Васильєвої, С.Л. Глуговської, Р.Ю. Гревцова, О.О. Губанова,

В.І. Дідача, Л.С. Єрмоленко-Князевої, Н.Ю. Задираки, М.І. Іншина, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.М. Колодія, М.В. Кокошко, А.Ю. Коротких, С.О. Кузніченка, О.В. Кузьменко, І.А. Кліпацької, І.В. Лазор, М.М. Левенець, Н.А. Литвин, О.В. Литвина, В.І. Литвиненка, І.А. Мацелюх, А.А. Мельник, М.Н. Носелевської, О.С. Проневича, О.Р. Радишевської, С.Г. Стеценка В.Ю. Чернишової, С.А. Федчишина та ін.

Дослідження науковців-теоретиків та юристів-практиків містять висновки щодо окремих елементів інституту юридичної відповідальності державних службовців та свідчать про значну важливість цієї теми, проте, з огляду на динаміку сучасних подій, які невинно впливають на розвиток правової держави та її інституцій, виникає об'єктивна потреба в подальших дослідженнях. Сучасність ставить перед суспільством нові виклики, формулює нові завдання та окреслює нове коло проблем, що передбачає не лише аналіз, а й розроблення нових підходів до створення моделей правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. У цьому контексті постає запит не тільки на додаткові дослідження, а й формування нових висновків, які б допомогли ефективно адаптувати наявні правові рамки до потреб сьогодення.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про державну службу», Кодекс законів про працю, інші закони та підзаконні урядові й відомчі акти, міжнародні правові акти, що регламентують питання юридичної відповідальності державних службовців.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано у згоді з пріоритетними напрямками наукових досліджень Київського національного університету імені Тараса Шевченка в межах таких наукових тем: «Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства» (№ 19 БФ 042-01; 2019–2021 рр.), Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., затвердженої

Указом Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021, Цілей сталого розвитку України, окреслених в Указі Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019, Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 756-р.

Тема дисертації затверджена вченою радою Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка протокол (№7 від 29 листопада 2021 року).

**Мета й завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу історико-правових джерел, праць вітчизняних та зарубіжних науковців з огляду на наукові підходи, практику застосування національного й зарубіжного законодавства та судову практику, комплексно дослідити інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України, наявних проблем у процесі реалізації й на основі зазначеного вище сформулювати конкретні пропозиції, спрямовані на оновлення нормативної моделі інституту юридичної відповідальності державних службовців, яка буде ефективна в умовах дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови України.

Відповідно до мети визначено такі *завдання*:

- дослідити державну службу як явище правової дійсності та з'ясувати її роль в державотворчих процесах України;
- проаналізувати стан наукових досліджень інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України;
- простежити за генезисом інституту юридичної відповідальності державних службовців;
- здійснити аналіз видів юридичної відповідальності, які стосуються державних службовців, серед них – кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової (матеріальної) відповідальностей, з урахуванням особливостей воєнного стану;

- вивчити позитивний досвід зарубіжних країн щодо інституту юридичної відповідальності державних службовців з можливістю його використання в українських реаліях;

- проаналізувати юридичну відповідальність державних службовців за корупційні правопорушення в країнах ЄС;

- розглянути окремі питання інституту юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації норм інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України.

**Предметом дослідження** є інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України.

**Методи дослідження.** Методологічну основу виконаного дослідження становлять загальнонаукові і спеціальні методи наукового пізнання. Історичний метод використано під час аналізу змісту поняття «державна служба», з'ясуванні її ролі в державотворчих процесах України та в ході дослідження генезису інституту юридичної відповідальності державних службовців (підрозділи 1.1, 1.2.). Порівняльно-правовий метод допоміг зіставити такі поняття, як «юридична відповідальність», «юридична відповідальність державних службовців» та «інститут юридичної відповідальності державних службовців», а також проаналізувати законодавства зарубіжних країн та виокремити позитивний зарубіжний досвід щодо методів притягнення державних службовців до юридичної відповідальності (підрозділи 1.3, 3.1, 3.2). Завдяки логіко-семантичному методу сформовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану (підрозділи 2.1, 3.3.). Завдяки формально-логічному методу удосконалено класифікацію видів юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової (матеріальної) (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4, 2.5.). Соціологічний та аналітичний методи застосовували під час вивчення питання юридичної відповідальності державних службовців за корупційні правопорушення в країнах ЄС (підрозділ 3.1, 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним дослідженням, у якому з урахуванням умов воєнного стану, практики реалізації вітчизняного законодавства, а також становлення службового права як самостійної галузі розкрито теоретичні та практичні проблеми реалізації інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України:

*уперше:*

- досліджено категорію інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України в умовах воєнного стану;

- досліджено генезис інституту юридичної відповідальності державних службовців та виокремлено вісім етапів становлення, перший з яких розпочався з моменту утворення Русі і тривав до занепаду Галицько-Волинського князівства, другий період узяв свій початок з моменту входження українських територій до складу Великого князівства Литовського і Королівства Польського і тривав до підписання Люблінської унії в 1569 році. Рік утворення Речі Посполитої позначив новий, третій етап становлення інституту. Четвертий етап розпочався з утворення Української гетьманської держави і тривав до ліквідації полково-сотенного устрою в 1765 році. П'ятий етап розпочався з приєднання українських земель до російської імперії і завершився подіями української революції 1917-1921 рр., яка, своєю чергою стала початком нового, шостого етапу еволюції інституту юридичної відповідальності державних службовців. Сьомий етап розпочався з моменту включення українських земель до складу радянської республіки і завершився її розпадом. Восьмий, новітній етап триває від часу проголошення незалежної України;

- проаналізовано окремі питання юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану та на основі цього аналізу запропоновано обґрунтовані пропозиції щодо вирішення питань службової кар'єри, як то: конкурсний відбір під час дії воєнного стану, дистанційна робота державних службовців, подання декларації про майновий стан і доходи, а також порядок звільнення з державної служби;

удосконалено:

- підходи щодо змісту і сутності таких понять, як «відповідальність», «юридична відповідальність», «юридична відповідальність державних службовців» та «інститут юридичної відповідальності державних службовців». Зокрема «інститут юридичної відповідальності державних службовців» пропонується визначати, як систему правових норм, що регламентує механізм притягнення державних службовців до відповідальності за вчинення ними протиправних діянь та є комплексним елементом, який присутній у кожній частині службового права України;

- підходи до формування механізму персональної відповідальності державних службовців за умови спричинення ними шкоди приватним особам шляхом прийняття неправомірних рішень через процедуру відшкодування шкоди у порядку регресу;

- положення щодо потреби використовувати в Україні позитивний зарубіжний досвід реалізації інституту юридичної відповідальності державних службовців, зокрема щодо утвердження моральних цінностей та етики державних службовців, зменшення ризиків дисциплінарних проступків та спрощення процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців через створення Дисциплінарної палати та Дисциплінарної палати суду з прийняттям Дисциплінарного статуту державного службовця;

- положення щодо необхідності вдосконалення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність шляхом доповнення статті 111-1 Кримінального кодексу України частиною першою такого змісту: *«Колабораційна діяльність – це діяльність, яка полягає в добровільній та умисній співпраці громадян держави з окупаційним режимом для забезпечення інтересів ворога та заподіяння шкоди власній державі»*, та частиною 9 такого змісту: *«учинення дій, прийняття рішень, зазначених у частинах п'ятій - сьомій цієї статті, службовими особами карається позбавленням волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої»*;

- положення щодо визначення поважних причин неможливості подання

декларації у визначений законом строк, під якими варто розуміти стан хвороби; перебування особи на лікуванні; настання стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу); технічні збої офіційного вебсайту НАЗК; перебування (тримання) під вартою; перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною; тимчасова непрацездатність; перебування на військовій службі та інше;

*дістали подальшого розвитку:*

- підходи щодо визначення ролі державної служби у державотворчих процесах України та змістовної ємності поняття «державна служба» під якою треба розуміти політичний, організаційно-управлінський і соціальний інститут держави, основною метою якого є забезпечення ефективного виконання законів, ухвалених урядом, реалізації державної політики, а також потреб та інтересів громадян України відповідно до демократичних принципів та стандартів;

- підхід щодо ролі службового права як самостійної галузі в системі права України, що відкриває нові перспективи для більш ефективного врегулювання публічно-службових правових відносин, забезпечує зміцнення правової системи України;

- підходи щодо вдосконалення дисциплінарної відповідальності державних службовців, що полягає в потребі конкретизувати процедурні етапи дисциплінарного процесу, зокрема щодо строків надання державними службовцями пояснень, та розширенні переліку дисциплінарних стягнень, що можна застосовувати до державних службовців за вчинення ними проступків. Запропоновано викласти абзац п'ятий пункту 31 «Порядку здійснення дисциплінарного провадження» у такій редакції: *«Надати письмові пояснення з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження до прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи, надавати додаткові пояснення протягом усього дисциплінарного провадження, а також надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються»*, та доповнити частину першу статті 66 Закону України «Про державну службу» такими видами дисциплінарного стягнення, як *«позбавлення поточної премії (якщо така премія ще не була виплачена)»* та

*«тимчасове позбавлення права на преміювання»;*

- підходи щодо адаптації вітчизняного законодавства з питань запобігання корупційним правопорушенням до законодавства країн ЄС у частині залучення громадськості в цьому процесі та зміцнення культури правової свідомості громадян, що передбачає реалізацію освітніх програм та організацію кампанії з підвищення обізнаності суспільства;

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції мають не лише науково-теоретичну, але й практичну значущість і можуть бути використані у:

- *законодавчій діяльності* – для вдосконалення законодавства, яке регулює питання юридичної відповідальності державних службовців (Акт впровадження № 01-10/1/2024 від 26.02.2024 р.);

- *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення механізму юридичної відповідальності державних службовців;

- *науково-дослідній діяльності* – у ході проведення подальших наукових досліджень проблем щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України;

- *навчальному процесі* – під час викладання курсів «Правові інструменти публічного адміністрування», «Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації», «Адміністративно-правове забезпечення запобігання корупції в Україні», «Службове право України» (Акт впровадження від 27.02.2024 р.)

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дослідження висвітлено в 5 наукових статтях (з них 3 – одноосібні), опублікованих у фахових виданнях України та представлено в доповідях на чотирьох міжнародних наукових заходах: VIII Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 12 жовтня 2021 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики» (м. Київ, 21 травня 2021 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій» (м. Київ, 12 травня 2022 року); Міжнародній науково-

практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах воєнного стану та мирної розбудови» (м. Київ, 05 травня 2023 року).

**Структура та обсяг дисертації** зумовлені метою та завданнями дослідження й складається зі вступу, трьох розділів, що містять одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 199 сторінок, з них основного тексту – 160 сторінок, список використаних джерел з 174 найменувань – 17 сторінок та додатків на 9 сторінках.

## **РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

### **1.1 Державна служба як явище правової дійсності та її роль в Україні**

Державна служба як явище правової дійсності посідає ключову позицію в структурі державного управління України, відіграючи вирішальну роль у забезпеченні стабільності, правопорядку та ефективності державної влади. Великий масив літератури, що стосується нашого дослідження, свідчить про велику зацікавленість науковців різних напрямів та різних періодів, однак нові виклики, зумовлені динамікою процесів у різних галузях суспільного життя, потребують формування нових концепцій і виконання нових досліджень.

Протягом останніх років Україна перебуває на шляху масштабних соціально-економічних реформ та перетворень, і одним із особливих напрямів є державна служба, оскільки саме з неї починається створення демократичної, соціальної та правової держави.

Нині Україна перебуває в складному становищі, адже, крім удосконалення механізмів розвитку та функціонування держави, потрібно захищати власні кордони від загарбника та зберігати єдність серед населення, тому, подолання системної кризи, з якою стикається наше суспільство, вимагає належної структуризації державної служби, яка б забезпечила підвищення результативності державного управління через підвищення якості виконання професійних обов'язків державними службовцями.

На наше переконання, дослідження варто розпочати із з'ясування змістовної наповненості поняття «державна служба», адже розуміння принципів та механізмів державної служби сприяє зростанню ефективності та прозорості діяльності державного апарату.

Розпочнемо з визначення таких понять, як «служба», «служити» та

«службовець» в загальному розумінні.

Як зазначає науковець А.І. Берлач, «кожна людина за своєю природою індивідуальна, своєрідна і неповторна. Крім того, у кожного з нас своя доля, своя мета, а отже, і завдання. У цьому контексті не зайвим буде нагадати, що людина є частиною свого народу, держави, а в глобальному масштабі – суспільства. Як повноправний суб'єкт має суб'єктивні юридичні права та обов'язки» [61, с. 54].

У сучасному тлумачному словнику української мови за редакцією В.В. Дубічинського подано такі визначення цих понять: «Служба – обов'язок визначений посадою, праця, заняття як засіб існування»; «Службовець – людина, яка займається розумовою або фізичною працею, пов'язана з обслуговуванням»; «Служити – захищати чийсь інтереси, бути на службі у когось, бути корисним, виконувати своє призначення» [11, с. 335].

Аналіз поданих дефініцій дає підстави дійти висновку, про те що державна служба – це обов'язок визначений посадою, основною метою, якої є служіння інтересам суспільства і держави та забезпечення високої якості життя громадян. Державна служба вимагає від своїх представників високого рівня знань, умінь та навичок, а також постійного саморозвитку та самовдосконалення.

Державні службовці привертали до себе увагу громадськості віддавна. Серед філософів, які у своїх працях зверталися до образу державного службовця, як невід'ємного атрибуту держави були Платон, Аристотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо [1, с. 125].

Наприклад, античні філософи та державники Платон та Аристотель у своїх працях розглядали різні аспекти управління та організації держави. На думку філософа Платона в ідеальній державі поряд із правителями й ремісниками, варто виокремлювати і стражників, яких у сучасному розумінні варто розглядати як державних службовців [1, с. 125]. Такі писемні згадки свідчать про те, що державна служба і у період становлення державності, була предметом роздумів мислителів і філософів.

Що стосується середніх віків, то цінним є дослідження українського науковця О.А. Дегтяра, який зазначив, що в середні віки державна бюрократія і церква мали

найбільший вплив, а тогочасні мислителі, такі як Святий Августин і Фома Аквінський, розглядали державу і державну службу як необхідність у грішному світі для підтримки порядку і запобігання хаосу. Вони стверджували, що держава та її службовці мають моральну відповідальність перед Богом і громадянами, тому мають сприяти доброчесності та справедливості [7, с. 25]. Отож державні службовці мали дотримуватися норм моралі, що є досить актуальним і в умовах сьогодення, адже зазначені чесноти вкрай важливі для державних службовців, які є гарантами побудови демократичного та соціально стабільного суспільства. Неухильне дотримання моральних стандартів державними службовцями, з одного боку, є умовою забезпечення якості та ефективності державного управління, а з іншого – чинником формування суспільної довіри до інституту державної служби.

Такої ж думки і німецький філософ XIX століття Г.В.Ф. Гегель, який у своїй праці «Основи філософії права» [12] висловив численні роздуми з приводу держави та державної служби. Зокрема, Гегель розглядав державу як втілення об'єктивного духу та кульмінацію розвитку суспільства. Він уважав, що держава є раціональною інституцією, яка втілює універсальні етичні принципи і забезпечує свободу індивіда через право і мораль. У контексті державної служби Гегель висловив ідею про безкорисливе служіння державних службовців суспільним, а не особистим інтересам. На думку філософа, державних службовців потрібно обирати з огляду на їх здібності та компетенції, а власне на службі, вони повинні присвятити себе служінню громадськості, відмовившись від задоволення власних інтересів на користь більш високих цілей [12].

Жан-Жак Руссо, один із філософів просвітництва та представників політичної філософії, не зосереджувався конкретно на державній службі в сучасному розумінні цього терміна, однак його ідеї значно вплинули на розуміння ролі держави та державних службовців [13].

Зокрема, у своїй праці «Суспільний договір» Ж.Ж. Руссо розглядав питання легітимності політичної влади та основи суспільного порядку. Він стверджував, що громадяни держави є одночасно і законодавцями, і підданими [13]. Що стосується державної служби, то ідеї Ж.Ж. Руссо можуть бути визначені так: державні службовці

мають діяти в інтересах суспільного блага, а не переслідувати особисті інтереси чи інтереси окремих груп. Державні службовці, у широкому розумінні, повинні бути відданими служінню громадськості та забезпечувати дотримання законів та принципів [13].

Отож тогочасні філософи різнились у своїх поглядах, однак можна простежити спільну ознаку, характерну для всіх філософських праць, а саме те, що першочерговим завданням державного службовця визначено забезпечення виконання законів та реалізація державної політики, спрямованої на благо громадян. Служіння особистим інтересам може призвести до конфлікту інтересів та зниження ефективності державного управління, а ігнорування цього принципу – до соціальної нерівності та невдоволення.

З'ясовуючи сутність поняття «державна служба», не можемо не згадати і Шарля де Монтеск'є, який у своїй праці «Про дух законів», уперше описав теорію поділу влади, яка згодом вплинула на розроблення конституційних систем та розвиток державної служби [14]. Теорія поділу влади, запропонована Шарлем де Монтеск'є, є ключовим принципом сучасного державного устрою, тому має безпосередній зв'язок з державною службою. Ця теорія виходить з припущення, що для запобігання зловживанню владою та забезпечення свободи і справедливості в суспільстві потрібно розподілити державну владу на три незалежні гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Державна служба, зазвичай, входить у склад виконавчої гілки влади, відповідаючи за впровадження і виконання законів та політик, прийнятих законодавчою владою. Розподіл влади вимагає, щоб державні службовці діяли в рамках законів і політик, забезпечуючи об'єктивне та ефективне виконання [14].

Англійський філософ XVII століття Джон Локк стверджував, що уряд існує для служіння народу і має нести відповідальність, якщо уряд не спроможний захистити природні права громадян своєї держави, або що гірше, зловживає владою, народ має право змінити владу [7, с. 25]. Такий підхід увиразнює важливість етичних норм та прозорості в діяльності державних службовців, оскільки право на зміну влади є фундаментальним принципом демократії, який має значний вплив на державну службу та її ефективність, а також стимулює державних службовців бути

відповідальними під час виконання своїх обов'язків.

На початку ХХ століття розпочався активний рух до створення професійної державної служби. Науковці різних країн почали звертати увагу на неефективність державної служби та корупцію, яка захопила всі ніші державної служби.

Серед науковців, які вивчали питання державної служби і пропонували нові ідеї щодо покращення її діяльності, був М. Вебер – німецький соціолог і філософ, автор теорії бюрократії. М. Вебер розглянув бюрократію як найбільш раціональну та ефективну форму організації для великомасштабних інституцій, а отже й уряду. Дослідник виступав за розподіл праці та за напрацювання відповідних правил і процедур для державних службовців, тому багато його ідей було застосовано в державних адміністрація тогочасного суспільства [15]. Однак, на наше переконання, хоч бюрократія як система управління має свої переваги, такі як стандартизація процесів і прозорість рішень, проте вона може мати низку негативних аспектів, які ускладнюють ефективність державної служби та задоволення потреб громадян, серед них – надмірна регламентація, що ускладнює взаємодію громадян з державними органами й уповільнює процес ухвалення рішень. З огляду на ці недоліки, багато країн прагнуть реформувати свої бюрократичні системи, зменшити рівень регламентації, натомість підвищити рівень прозорості та відповідальності, а також спростити механізм взаємодії громадян з державою.

Проблеми державної служби досліджував і Вудро Вільсон, – двадцять восьмий Президент США, один з основоположників галузі державного управління. У відомій праці «Study of Administration» (1887) Вільсон закликав до створення професійної державної служби, відділеної від політики, задля підвищення ефективності та забезпечення об'єктивності управління [16, с. 97].

Отож протягом історії державна служба постійно еволюціонувала, змінювалася та адаптувалася під впливом політичних, соціальних та економічних чинників. Сучасна система державної служби з її стандартизованими процедурами, правилами, регулюванням і професійними стандартами виникла впродовж останніх століть і продовжує розвиватися із зростанням складності сучасних державних структур.

Незважаючи на активізацію уваги дослідників до питань державної служби в

академічних колах України тривають дебати щодо її визначення та тлумачення її сутності. Існує широкий спектр поглядів на державну службу, різноманітність методологічних рамок для осмислення її природи і значення.

Поняття та особливості державної служби неодноразово досліджували вітчизняні науковці, серед яких – В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Биркович, А.І. Берлач, О.С. Білоусов, Є.І. Бородин, Ю.П. Битяк, , О.О. Губанов., Б.І. Гуменюк, О.А. Дегтяр, Н.Ю. Задирака, Л.В. Заболотна, Т.Є. Кагановська, Т.О. Коломоєць, О.В. Колобов, Н.А. Литвин, І.А. Мацелюх, О. Ю. Оболенський, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська, С.М. Серьогін, С.А. Федчишин, В.Г. Ціватий, В.Ю. Чернишова, О.В. Щерба та інші.

Так, на думку вітчизняного науковця О. Ю. Оболенського, коли суспільство досягає певної стадії розвитку, виникає потреба в об'єктивному політичному регулюванні суспільного життя [8, с. 40]. Державна служба, зауважує дослідник, «виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу» [8, с. 40]. На нашу думку, дослідник правильно дає характеристику державній службі, як такої, навіть урахувавши те, що державна служба не є просто працею, чи виконанням певних зобов'язань, а становить особливий інститут, який відповідає за взаємодію держави та суспільства.

Український вчений М.І. Іншин, який, дослідивши поняття державної служби, зазначив: «Державна служба – це особливий державно-правовий і соціальний інститут, який встановлює і регулює відносини держави з її службовцями, які від імені держави реалізують її цілі і функції» [2, с. 24] У контексті аналізу цієї дефініції варто наголосити, що державна служба є не лише державно-правовим і соціальним інститутом, але й фундаментальним елементом демократичного суспільства. Вона забезпечує ефективність державних інституцій, виконуючи важливі функції управління та обслуговування громадян.

Правознавець О.С. Білоусов, розглядає державну службу як складний правовий інститут із соціальною спрямованістю, що становить невіддільну складову юридичної системи України, завданням якої є забезпечення втілення прав та свобод громадян [3, с. 281]. Такої ж думки дотримується й український науковець О.С. Продаєвич,

зауважуючи, що «державна служба є ключовим елементом державного управління, від функціонування якого залежить послідовний розвиток держави» [17, с. 4]. Такі погляди науковців є досить традиційними, вони постають доречними в контексті сутності державної служби в загальному розумінні, адже дослідники досить чітко зауважили про особливу її роль у державотворчих процесах.

Дослідник Є.І. Бородін, визначає державну службу України як «вид професійної роботи, яка виконується особами, що обіймають посади у державних установах та їх структурах, з метою реалізації поставлених завдань та функцій держави, при цьому отримуючи оплату за свою працю з державного бюджету» [4, с. 3]. Таке трактування свідчить про те, що державні службовці наділені державою відповідними повноваженнями і фінансуються з державного бюджету.

Науковець В.С. Карпічев зазначає, що державну службу варто інтерпретувати як систему певних соціальних інститутів. Зокрема, учений пропонує виокремити «організаційно-управлінський, соціально-економічний, соціально-правовий, інформаційно-комунікативний, інтелектуальний, духовний, а також інститут державних соціальних послуг» [5, с. 67]. Такий підхід видається цікавим з огляду на те, що державна служба справді є багатогранним явищем і може становити окрему систему.

Вітчизняний учений Ю.П. Битяк пропонує таку дефініцію: «Державна служба – це професійна, віддана діяльність осіб, що займають посади в органах державної влади (законодавчих, виконавчих, судових, прокуратурі)» [5, с. 54]. На нашу думку, тут варто зазначити, що особи, які перебувають на такій службі, повинні мати високий рівень професійної компетентності, дотримуватися високих етичних стандартів, оскільки їхня робота впливає на розвиток країни та життя її громадян.

Український науковець С.А. Федчишин зазначає, що державний службовець має бути неупередженим, політично незаангажованим, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їхніх осередків або окремих політиків, під час виконання службових повноважень уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань та поглядів [140, с. 209]. Такі висновки науковець робить з огляду на практику ЄС та законодавчу базу України, зокрема,

Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, яким політична неупередженість закріплена в 3-х основних контекстах: по-перше, як ознака в понятті «державна служба» (ст. 1); по-друге, як один із принципів державної служби (ст. 4); по-третє, як складова частина правового статусу державних службовців (ст. 10) [156, с. 125].

Українські вчені Н.А. Литвин, А.А. Мельник дотримуються такої думки: «Державна служба – це політичний, організаційно-управлінський і соціальний інститут держави, що дозволяє забезпечити комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси» [10, с. 102].

Як можемо спостерігати, палітра інтерпретацій та визначень державної служби є надзвичайно різноманітною. Проте визначення, запропоноване Н.А. Литвин та А.А. Мельник, видається нам найбільш відповідним і доцільним у контексті тематики нашого дослідження.

Аналізуючи напрацювання вітчизняних науковців, щодо державної служби та її ролі в системі державотворчого процесу української держави дає підстави виокремити певні аспекти державної служби України.

Державна служба – це насамперед професійна діяльність, що спрямована на виконання посадових обов'язків від імені держави, як окремого виду праці, яка оплачується за рахунок державних коштів. Метою державної служби є забезпечення роботи інститутів державної влади, що включає здійснення посадових функцій та використання повноважень, які чітко встановлені нормативно-правовими актами, зокрема це й підкреслює індивідуальний аспект концепції державної служби [7, с. 15].

Зasadничими аспектами діяльності державних службовців мають бути чесність і прозорість, забезпечення стабільності, ефективності, відкритості та добробуту незалежно від політичної ситуації в країні [7, с. 15].

Отже, державна служба – це політичний, організаційно-управлінський і соціальний інститут держави, основною метою якого є забезпечення ефективного виконання законів, ухвалених урядом, реалізації державної політики, а також потреб та інтересів громадян України відповідно до демократичних принципів та стандартів.

В Україні поняття державної служби визначено Законом. Традиційно законодавчу базу державної служби становлять статті, що містяться в Конституції України, які формують правову основу для функціонування державної служби в країні, Законі України «Про державну службу», який відіграє ключову роль у врегулюванні відносин у цій сфері, визначаючи права та обов'язки державних службовців, Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Цивільному кодексі України, актах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального (національного) органу виконавчої влади щодо питань державної служби тощо. Акти Президента України та постанови Кабінету Міністрів України вносять додаткові нюанси у регулювання державної служби, адаптуючи її до поточних адміністративних та політичних вимог. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби координує діяльність у цій сфері, забезпечуючи єдність підходів до управління державною службою по всій країні.

Ця багаторівнева комплексна законодавча база забезпечує стабільність і прозорість управління державною службою в Україні, сприяє захисту прав та інтересів державних службовців, а також установлює чіткі рамки їхньої відповідальності та обов'язків перед громадянами.

Питання та роль державної служби в Україні регулює й Національне агентство з питань державної служби (далі – НАДС), місія НАДС полягає у створенні професійної, високоефективної, стабільної та незалежної від політичних впливів державної служби. Основною метою Національного агентства державної служби є розроблення та впровадження державної стратегії в галузі держслужби, управління функціонуванням державної служби в органах влади, а також надання консультативної та методичної підтримки служби на рівні місцевого самоврядування [121].

Основним Законом держави є Конституція України, що визначає правові основи функціонування механізму державної служби в країні. Хоча вона не містить великого розділу, присвяченого лише державній службі, все ж її статті містять положення, що стосуються державних службовців та організації державної влади.

Так, Основний Закон передбачає поділ державної влади на законодавчу, судову й виконавчу. Конституція визначає порядок функціонування Верховної Ради України, механізм судоустрою країни, діяльність органів виконавчої влади, а також закріплює основи державної служби України [18].

У Конституції України (стаття 19) зазначено, що «органи державної влади та їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і способами, які передбачені Конституцією та законами України» [18].

Відповідно до статті 24 Закону «усі права та свободи є рівними як для чоловіків, так і для жінок» [18]. Це положення визначає одну із функцій державної служби і унеможливорює дискримінацію під час прийняття жінок на державну службу та її проходження.

Стаття 38 Конституції «гарантує громадянам право на участь в управлінні державними справами, в тому числі через службу в органах державної влади» [18]. Ця норма Конституції виключає будь-яку можливість дискримінації, адже кожен громадянин держави має право на участь у творенні держави та на проходження служби в органах державної влади [10, с.102].

Конституція України, як і будь-яка інша конституційна хартія, містить положення, які регулюють державну службу та можуть встановлювати певні обмеження на зайняття державних посад. Так, стаття 78 цього Закону визначає обмеження для народних депутатів щодо сумісництва своїх обов'язків з іншими видами діяльності [18]. Ця конституційна норма спрямована на запобігання ситуаціям, коли народні депутати можуть опинитися під зовнішнім впливом інших державних установ або приватних інтересів. Вона підтримує принцип розподілу влади, забороняючи парламентарям виконувати функції в інших гілках влади, що гарантує незалежність законодавчої діяльності та відсутність конфлікту інтересів [10, с.102].

Стаття 103 Конституції встановлює, що «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина» [18]. Ця норма свідчить про те, що державні службовці мають діяти в межах закону та Конституції, оскільки Президент виступає гарантом

додержання цих норм. Вони мають усвідомлювати, що їхня робота підпорядковується конституційному порядку, який Президент зобов'язаний захищати.

Також тут можна зазначити, що оскільки президент гарантує права та свободи людини і громадянина, державні службовці мають активно сприяти захисту цих прав і свобод у своїй повсякденній діяльності.

Конституцією України для державних службовців, як і для всіх громадян закріплені такі права: відповідно до статті 27 Конституції України – право на повагу до його гідності; згідно із статтею 29 Закону – право на свободу та особисту недоторканність; статтею 30 Закону передбачена гарантія на недоторканність житла; статтями 31 – 35, 43, 45 – 49, 53, 59 Конституції України встановлені інші права і гарантії [18]. Отже, Конституція України як основний закон країни закріплює основоположні права та свободи для всіх громадян, а отже й для державних службовців, усі ці права сприяють створенню справедливого та демократичного суспільства у якому кожен громадянин, незалежно від його соціального статусу захищений законом.

Як зазначають вітчизняні науковці, Н.А. Литвин, А.А. Мельник, для ефективного функціонування державної служби першочерговим питанням є визначенням кола державних органів та посадових осіб, які наділені повноваженнями регулювати основні правовідносини, що виникають у сфері державної служби [10, с.103].

Отже такими органами є Президент, Верховна Рада України (далі – ВРУ) і Кабінет Міністрів України [10, с.103]. До функцій ВРУ належать такі – установлювати основні засади державної політики, головну мету й завдання державної служби, формувати цілі та принципи роботи державної служби в усіх сферах державної діяльності [10, с.103]. Президент України забезпечує впровадження запропонованої політики в життя суспільства, а Кабінет Міністрів України вирішує питання, що пов'язані із підготовкою державних службовців, їх атестацією, кваліфікацією та виконанням інших завдань, які зможуть забезпечити ефективну роботу державних органів згідно з визначеними функціями [10, с.103].

Отже, Конституція України встановлює загальні принципи, якими мають

керуватися державні службовці, серед них – дотримання законності, захист прав і свобод громадян, об'єктивність та неупередженість під час виконання своїх обов'язків [18].

Детальніше регулювання питань державної служби, включаючи статус державних службовців, їхні права та обов'язки, порядок прийняття на службу та проходження служби, міститься в спеціальних законах, таких як Закон України «Про державну службу» [6].

Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» (ст. 1) «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [6], зокрема, щодо: «аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів» [6]; «забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів» [6]; «забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг» [6]; «здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства» [6]; «управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням» [6]; «управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [6]. Аналіз поданої інформації, дає змогу зробити висновок, про те що державна служба в Україні є широким сектором, який виконує важливі завдання і функції для держави. Вона охарактеризована як публічна та професійна діяльність, що вимагає від її представників політичної нейтральності та неупередженості.

Державна політика у сфері державної служби регулюється ВРУ. Основні її напрями орієнтовані на регулювання відносин щодо державної служби, визначення статусу державних службовців, їхніх прав та обов'язків, а також на визначення процедури прийняття на державну службу, проходження служби та звільнення з неї. Основними цілями є забезпечення ефективної та прозорої роботи державного

апарату, підвищення якості надання державних послуг населенню, а також боротьба з корупцією [10, с.99].

Проаналізувавши зазначені норми, вважаємо за потрібне звернути увагу на те, що праця у сфері державного управління зумовлює обов'язкову юридичну відповідальність державного службовця за ухваленні ним рішення та вчинені дії, зокрема, для забезпечення дотримання принципів державної служби, а також дотримання встановленої процедури в роботі. Службова особа має одночасно демонструвати якісне виконання покладених на нього завдань та нести персональну відповідальність, проявляти об'єктивність та неупередженість під час соціальної комунікації.

Державна служба є досить складним за своєю структурою інститутом в соціальній, політичній і правовій сферах суспільного життя. З поміж низки функцій державної служби, на нашу думку, головною є застосування правових норм для регулювання державно-службових відносин у різних галузях, досягнення мети правового регулювання, як. наслідок ефективної діяльності представників державної служби, які спрямовують свою роботу на підвищення якості життя громадян [5, с. 112].

Отже, як бачимо, в Україні створено самобутній інститут державної служби, який побудований на основі законодавчих, структурних, персональних та інформаційних принципів. Він постає не як сукупність посадових осіб та організацій, а як комплексна мережа організації соціальної взаємодії та державно-службових відносин.

З'ясувавши поняття та структуру державної служби в Україні, можемо визначити її основні її засади, серед яких – характер державної служби, який належить до сфери публічного права; права, гарантії та обов'язки державного службовця, передбачені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, основна вимога до державного службовця – це розуміння того, що така служба передбачає служіння народові та державі; заробітну плату та іншу матеріальну винагороду фінансує держава; соціальний захист державних службовців передбачений законодавством; несумісність державної служби з іншою оплачуваною

діяльністю, крім деяких винятків.

Таким чином, державна служба відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності адміністративного державного управління, зокрема реалізації законів та політичних рішень, ухвалених законодавчими органами, що зі свого боку, сприяє стабільності правового поля та передбачуваності управлінських дій.

## **1.2 Стан наукових досліджень інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України**

Назва нашого дисертаційного дослідження розкриває такі теоретико-правові категорії, як «інститут юридичної відповідальності державних службовців» та «службове право», які останніми роками стають досить популярними серед правників. Кожен з авторів, працюючи над означеною тематикою, підкреслював її актуальність для сучасного суспільства та розвитку демократичної держави.

Активізація наукових досліджень цієї проблематики зумовлена суспільними, правовими та політичними змінами, що відбуваються в різних країнах, а отже і в Україні. Це питання охоплює широкий спектр завдань – від механізмів запобігання порушенням до методів притягнення до відповідальності державних службовців за неналежне виконання своїх обов'язків. Як слушно зазначає, вчена І.А. Мацелюх, – «це правове поняття настільки активно увійшло в обіг юридичної науки, що нині становить самостійний правовий інститут» [20, с. 65].

На наше переконання, насамперед потрібно дати визначення поняттю «відповідальність».

Український правознавець Л.В. Коваль, зазначив, що «обов'язок» і «відповідальність» – це різні поняття, оскільки «до визнання особи винною – це обов'язок, а з моменту визнання провини – це покарання» [24, с. 11].

Відповідальність – це багатоаспектне поняття, яке описує стан або обов'язок бути відповідальним за щось, а також потенційну потребу звітувати або відповідати за свої дії або рішення [19, с. 468]. Такий підхід до трактування дає загальне розуміння значення відповідальності, та її функцій у суспільстві.

Проаналізувавши праці вітчизняних науковців, що стосуються цього питання, зауважимо, що немає єдиного підходу до визначення змісту поняття «юридична відповідальність державних службовців», проте більшість науковців розглядають її як різновид соціальної відповідальності.

Вивченню поняття «юридична відповідальність» присвячено праці таких науковців, як є І.Б. Аземша, А.І. Берлач, К.В. Басін, Л.Р. Біла-Тіунова, О.О. Губанов, Н.Ю. Задирака, І.В. Зелена, М.І. Іншин, Т.О. Коломоєць, А.Ю. Коротких, М.В. Кокошко, О.В. Литвин, Н.А. Литвин, О.К. Любімов, І.А. Мацелюх, В.М. Маліновська, Н.М. Оніщенко, Є.Ю. Подорожній, О.Ф. Скаун, Т.Т. Терещук, В.П. Тимощук, С.А. Федчишин, В.Ю. Чернишова та ін. Кожен з науковців підкреслює багатоаспектність цього поняття, оскільки передбачає розгляд не лише в площині загальнолюдських цінностей, а й у рамках професійної етики

Незважаючи на спільні здобутки і досягнення, спостерігаються серйозні розбіжності з широкого кола питань. Чи не єдиною ланкою, яка об'єднує науковців, є визнання значущості юридичної відповідальності, віднесення її до фундаментальних юридичних категорій [148, с. 53].

На думку О.П. Чиркова, юридична відповідальність – це об'єктивно необхідне явище, що існує як обов'язковий механізм упорядкування суспільних відносин і відображає об'єктивну необхідність узгодження поведінки суб'єктів правовідносин [36, с. 6].

Науковиця І.Б. Аземша зауважує, що юридична відповідальність належить до різновиду соціальної відповідальності, а її мета полягає в охороні існуючого устрою та суспільного порядку [21, с. 4]. Такої ж думки дотримується і Є.Ю. Подорожній, який зазначає, що «юридична відповідальність є похідною від соціальної відповідальності та є специфічною формою прояву останньої» [22, с. 7].

Дослідник К.В. Басін, звертає увагу на те, що юридична відповідальність виконує не тільки захисну функцію, але й регулювальну, і у разі порушення правових норм, її захисний аспект активізується. Юридична відповідальність функціонує в суспільстві у взаємодії з іншими видами соціальної відповідальності [23, с. 7].

Розділив думку дослідників, які вважають, що юридична відповідальність, це

елемент соціальної відповідальності і науковець Ю.П. Сурмін. На переконання науковця, юридична відповідальність – окремий вид соціальної відповідальності, зміст якої полягає в негативній реакції держави і суспільства на правопорушення і протиправну поведінку суб'єктів, які їх скоїли, що, відповідно, передбачає застосування санкцій [27, с. 94].

Варто погодитись із науковцем А.І. Берлачем, який конкретизує поняття юридичної відповідальності і подає більш ширше визначення, зазначаючи, що «юридична відповідальність слугує однією з форм реагування держави на порушення встановленого порядку державно управлінських відносин. У широкому розумінні юридична відповідальність являє собою правовідносини між державою в особі уповноважених органів і суб'єктами права, які виникають між суспільством і державою, за точне і добросовісне виконання вимог, що містяться в нормах права» [36, с. 6]. Таке трактування заслуговує на увагу, оскільки акцентує не тільки на покаранні за правопорушення, але й на важливості відносин між державою та суб'єктами права, потребі сумлінного виконання вимог законодавства.

Досліджуючи сутність юридичної відповідальності як різновиду соціальної відповідальності, К.Г. Волинка також наголошувала на обов'язку особи дотримуватися вимог, які висувають суспільство та держава, що на думку дослідниці, дозволить створити дієві механізми захисту суспільних інтересів від незаконних діянь осіб, за допомогою забезпечення покарань за дії, що перешкоджають позитивному розвитку суспільства, суперечать добробуту держави та громадськості [37, с. 163].

Український науковець О.Л. Копиленко поділив соціальну відповідальність на моральну, політичну, корпоративну, релігійну та юридичну, однак, зазначив, що юридичну відповідальність, він вважає особливим явищем соціальної відповідальності і не заперечує її самостійний характер [20, с. 66]. На його думку, самостійність юридичної відповідальності зумовлена існуванням правопорушення як підстави для її настання, наявністю суб'єкта, санкцій, негативних наслідків для правопорушника, наявністю спеціальної процедури притягнення до відповідальності та має за мету захист правопорядку через відновлення порушених прав, інтересів, припинення неправомірної поведінки або покарання порушника [20, с. 67].

Цю думку розділив й інший дослідник, М.В. Цвік, який розглянув співвідношення соціальної та юридичної відповідальності як загального і особливого явища та зазначив, що юридична відповідальність має свою специфіку у вигляді правопорушення, яке вчинене у минулому [20, с. 67]. Розвиваючи таке бачення, зазначимо, що соціальна відповідальність охоплює широкий спектр обов'язків та очікувань, що впливають із суспільних норм і цінностей, тоді як юридична відповідальність зосереджується на конкретних правових наслідках порушення законів.

Отож юридична відповідальність виступає як один з механізмів реакції держави на правопорушення установленної системи. У ширшому розумінні, вона представляє відносини, що встановлюються між державою через її уповноважені органи та суб'єктами права на основі сумлінного дотримання правових норм, котрі регулюють правовідносини між суспільством та державою.

Що ж до поняття «юридична відповідальність державних службовців», то зазначимо таке.

Науковець О.О. Губанов стверджує, що юридична відповідальності державних службовців особливо не відрізняється від відповідальності інших суб'єктів та іноді є тотожною, адже їй притаманні ті самі цілі, завдання, функції і принципи. Юридичній відповідальності державних службовців властиві як загальні ознаки юридичної відповідальності, так й особливі риси [38, с. 154]. Важливість цієї думки полягає у визнанні того, що, незважаючи на особливий статус, державні службовці, усе ж підпорядковуються загальним правовим нормам і принципам, що сприяє забезпеченню справедливості, прозорості та рівності перед законом для всіх учасників суспільних відносин. Таке бачення наголошує на універсальності правових засад і є ключовим для розвитку правової культури та зміцнення довіри громадян до інституту державної служби.

Дослідник юридичної та дисциплінарної відповідальності М.Д. Бойко юридичну відповідальність державних службовців розглядає як примус стосовно особи, яка вчинила протиправне діяння і до неї можуть бути застосовані санкції, що матимуть негативні наслідки [29, с. 14].

На думку дослідниці Н.І. Берези, юридична відповідальність державних службовців – це та відповідальність, яка настає за порушення законності, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків [30, с. 87].

Юридична відповідальність державних службовців, на думку І.Б. Пахомової, є похідним елементом від загальної соціальної відповідальності, має методологічний характер і формує інші види відповідальності [31, с. 85]. Такий підхід дозволяє краще зрозуміти взаємозв'язок між різними елементами відповідальності в контексті державної служби, акцентуючи на важливості її соціальної функції, зокрема на формуванні загальної культури відповідальності в суспільстві.

Науковець О.В. Литвин теж дослідив і розкрив поняття «юридична відповідальність державних службовців» зазначивши, що це відносини, які регулюються законодавством між державою, через її уповноважені інстанції, та державними службовцями, які з'являються внаслідок скоєння останніми порушень у службовій діяльності, виявляються в прийнятті заходів правового характеру проти осіб, що порушили закон, а також характеризуються осудом держави та суспільства щодо особи, що скоїла правопорушення, та самого протиправного акту, з наміром запобігти та уникнути повторення подібних діянь у майбутньому [32, с.148]. На переконання дослідника, для державних службовців значення мають обидва варіанти розуміння сутності юридичної відповідальності – як у позитивному, так і в ретроспективному підходах до розуміння сутності юридичної відповідальності [32, с. 145].

На думку О.В. Литвина, юридичну відповідальність можна поділити на «ідеальну», що має позитивне значення, та «формальну», що передбачає негативний аспект. Він вважає, що «ідеальна» відповідальність асоціюється в суспільній свідомості з усвідомленням значущості та відповідальності публічних обов'язків, які покладені на державних службовців [32, с. 144].

Науковець В.І. Дідач, юридичну відповідальність державних службовців визначає як відносини, що регулюються правовими нормами, між державою через її уповноважені органи та особи, та самими держслужбовцями, що відрізняються унікальним порядком застосування та певними покараннями [35, с. 11-16].

На наше переконання, юридична відповідальність є різновидом соціальної відповідальності, оскільки вона вписується в ширший контекст соціальних норм, вимог та очікувань, які визначають та регулюють поведінку осіб у суспільстві. Правові норми і закони, які формують основу юридичної відповідальності, є відображенням соціальних цінностей та ідеалів. Основною метою юридичної відповідальності є забезпечення соціальної стабільності, захист прав та інтересів громадян, а також підтримка порядку та справедливості в суспільстві, що цілком відповідає меті соціальної відповідальності.

Тут варто звернути увагу, що державні службовці несуть відповідальність не тільки за дотримання законів, а й за ефективне служіння суспільним інтересам, забезпечення громадського блага та захист прав і свобод громадян.

Розглядаючи юридичну відповідальність державних службовців як різновид соціальної відповідальності деякі науковці виокремлюють позитивну (перспективну) та негативну (ретроспективну) юридичну відповідальність [25, с. 590].

Зокрема, дослідник С.В. Бобровник стверджує, що юридична відповідальність буває двох видів, а саме: позитивна відповідальність особи – первинна, а також ретроспективна, яка має вторинне відношення до позитивної [25, с. 590].

Науковець С.М. Олейников, пропонує визначення понять «первинна відповідальність» та «вторинна відповідальність». Первинна відповідальність, на думку дослідника, – це концепція, яка вказує на безпосередню відповідальність особи за порушення правових норм унаслідок своїх дій або бездіяльності [26, с. 375]. Це означає, що особа відповідає за свої безпосередні дії, які прямо порушують закон або правові норми, і на неї можуть бути покладені відповідні санкції або наслідки, а вторинна є негативною відповідальністю, яка виникає внаслідок невиконання або неналежного виконання обов'язків, що впливають з первинної відповідальності. Це означає, що після того, як особа вже була притягнута до відповідальності за певне порушення (первинна відповідальність), вона може знову нести відповідальність за неспроможність або відмову від виконання наслідків цього порушення [26, с. 375].

На думку І.В. Зеленої, юридична відповідальність – це відповідальність за дію, яка минула та може наступити в майбутньому, тобто негативний та позитивний

аспекти, при цьому зміст негативного аспекту, здебільшого, асоціюється з поняттям покарання за вчинені правопорушення, а позитивний – виникає з правомірності діяння [28, с. 11].

Правознавець В.І. Дідач наголошує, що юридична відповідальність державних службовців встановлюється на основі правопорушень державних службовців і є в особистих, матеріальних, або організаційних обмеженнях (ретроспективний аспект) та в зобов'язанні держслужбовців дотримуватися законів та виконувати обов'язки, що підтримується або стимулюється державою (позитивний аспект). Така відповідальність слугує засобом забезпечення дотримання Конституції та законів України, а також гарантом виконання їх та захисту [35, с. 11 – 16].

Однак такої думки дотримуються не всі, деякі правники заперечують таке поєднання в одній категорії і зазначають, що існує тільки негативна (ретроспективна відповідальність). На переконання В.О. Котюка, саме негативна відповідальність - становить основу юридичної відповідальності, оскільки в ній присутнє покарання правопорушника, з метою попередження правопорушення [20, с. 69]. Тобто, на думку науковця юридична відповідальність існує тільки у негативному (ретроспективному) напрямі, тобто в минулому часі.

Такої ж думки дотримується українська дослідниця І.А. Мацелюх, яка, зазначає, що юридичну відповідальність варто розглядати в ретроспективі, оскільки, законодавчі норми права передбачають міру покарання правопорушника за здійснене діяння шляхом позбавлення його певних благ майнового чи немайнового характеру; вид та розмір покарання встановлюють владними установами після аналізу вчиненого діяння, який за законом вважається порушенням [20, с. 72].

На наше переконання, позитивна відповідальність відрізняється від ретроспективної відповідальності тим, що вона зосереджена не на наслідках порушень або відповіді на неправомірні дії, а на виконанні обов'язків, ініціативності та прагненні досягти позитивних результатів у своїй діяльності, орім того, позитивна відповідальність не має чітко визначеного правового регулювання і часто базується на етичних, моральних або професійних нормах та очікуваннях, вона не передбачає формального притягнення до відповідальності через правові інституції.

Отож найприйнятнішим для нас є підхід, розглядати юридичну відповідальність державних службовців у ретроспективі, оскільки ретроспективна відповідальність передбачає відповідальність за дії які вже були вчинені в минулому або ж за бездіяльність. Вона базується на принципі, що особа може бути притягнута до відповідальності за порушення або злочини, скоєні в минулому, після того як ці порушення або злочини будуть виявлені та доведені.

Надалі в дисертації наша увага буде сконцентрована на ретроспективній юридичній відповідальності державних службовців, оскільки саме вона відображає окремі аспекти адміністративно-правового положення державного службовця.

Проаналізувавши погляди вітчизняних науковців на розуміння юридичної відповідальності державних службовців, вважаємо за доцільне окреслити зміст такого поняття, як «інститут юридичної відповідальності державних службовців».

Для розуміння сутності інституту юридичної відповідальності державних службовців доцільно розглянути правову природу цього явища. Так, О.В. Литвин вважає, що для аналізу цього правового інституту, варто апелювати до змісту поняття «юридична відповідальність для державних службовців», що означає потребу відповідати за свої дії, якщо вони порушують законодавство під час виконання або через невиконання своїх професійних обов'язків. Такі наслідки мають обов'язковий характер і передбачають різні види покарань або санкцій, які застосовуються до правопорушників, щоб забезпечити дотримання правових норм і відновити справедливість [32, с.49].

Деякі науковці пропонують відмежовувати «юридичну відповідальність державних службовців» від «інституту юридичної відповідальності державних службовців», оскільки останній представляє багатогранний, функціональний та регулятивно-захисний інститут права. Цей інститут сприяє реалізації державної політики України, обстоюванні інтересів як держави, так і громадян відповідно до нормативно-правових норм національного законодавства. У разі їх порушення регламентує відносини відповідальності, які виникають внаслідок правопорушень.

Серед таких дослідників український науковець М.І. Терещук, який наголошує, що інститут юридичної відповідальності є «базисом будь-якої галузі права та

інтегративною основою всієї системи права» [20, с. 49].

Ми погоджуємося із таким визначенням, оскільки зазначені поняття хоч і взаємопов'язані, але все ж мають ключові відмінності щодо значення та застосування. Юридична відповідальність державних службовців зосереджена на конкретних обов'язках та наслідках порушень, тоді як інститут юридичної відповідальності охоплює загальну систему правил та процедур, пов'язаних з відповідальністю.

Інститут юридичної відповідальності державних службовців ширше поняття, яке охоплює систему правових норм та принципів, що регламентують юридичну відповідальність державних службовців. Інститут включає не лише правила, які визначають умови та основи настання відповідальності, але й процедури встановлення факту порушення, розгляду справ, притягнення до відповідальності, а також можливі дії, які мають на меті поновлення прав і захист інтересів, які були порушені.

З огляду на історико-правову унікальність нашого дослідження, вважаємо найбільш прийнятними для нас концепції, що були представлені К.В. Басіним, А.І. Берлачем, О.О. Губановим, І.А. Мацелюх, В.О. Котюком.

Отож відповідальність державних службовців – правовідносини між службовою особою та державою, що виникають у випадку порушення норм права, яка передбачає активний вплив на порушника з настанням для нього негативних наслідків у зв'язку із застосуванням санкції (обмеження його прав особистого та майнового характеру).

Серед правознавців немає єдиного підходу до трактування поняття юридичної відповідальності, проте кожне із запропонованих визначень, має переваги, так і недоліки. Різноманіття наукових позицій свідчить про складність цього питання. Водночас відсутність єдиного погляду на поняття «юридична відповідальності» зумовлює неоднакове тлумачення та впливає на формування наукового визначення поняття «відповідальність державних службовців».

Наступним завданням цього підрозділу є дослідження наукових підходів щодо ролі службового права в правовій системі України.

Це питання вивчали такі вітчизняні науковці: А.І. Берлач, К.В. Басін,

О.О. Губанов, Р.Ю. Гревцова, О.С. Дніпров, Н.Ю. Задирака, І.В. Зелена, І.А. Мацелюх, В.В. Миргород-Карпова, А.А. Мельник, Н.М. Оніщенко, Є.Ю. Подорожній, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська, О.Ф. Скакун, А.Ю. Коротких, Т.О. Коломоєць, А.М. Куліш, М.В. Кокошко, Н.А. Литвин, С.А. Федчишин, Б. Шлоєр та ін.

Власне, у науковому співтоваристві та серед деяких фахівців у сфері публічного управління існує думка, що «службове право» формується на основі правових принципів, які органічно впливають з адміністративного права і службове право стає його підгалуззю.

Проте побутує і інша думка науковців, які підкреслюють самостійність службового права, оскільки воно постійно розвивається і потребує належного правового регулювання.

Наприклад, дослідниця Ю.М. Буланова зазначає, що службове право – це самостійна галузь права, яка перебуває на етапі свого становлення. Науковиця обґрунтовує це тим, що головна ознака службових відносин є самостійність, а службове право має унікальний предмет регулювання [129, с. 256].

Критики такого погляду, зі свого боку, вказують на те, що недостатня розробленість засад службового права як окремої галузі унеможлиблює виокремлення його унікальних характеристик, а тому й немає підстав стверджувати про цілісність цього права [10, с. 11]. Досліджуючи дефініцію службового права, науковиця Т.О. Коломоєць дійшла висновку, що службове право не володіє атрибутами окремої галузі, тому, відповідно до поданих характеристик, воно представляє собою підгалузть адміністративного права [82, с. 123]. На думку науковиці, «службове право є «фактом правової системи держави», сукупністю норм права, «генетично» пов'язаних із адміністративним правом, що набула ознак підгалуззі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини системи відповідної галузі права» [144, с. 138].

Так само вважає і А.В. Поляков, який зазначив, що «проблема визначення критеріїв поділу права на галузі та проблема визначення всіх елементів системи права з наукової точки зору ніколи вирішена не буде» [38, с. 71].

Усупереч такій позиції, науковці Б.М. Габричидзе та О.Г. Чернявський акцентують на унікальності службового права порівнянно з іншими правовими інститутами, підкреслюючи, що воно еволюціонувало в окрему галузь права. Ця специфікація свідчить про значну вагу та складність відносин, які регулює службове право, особливо в контексті державної служби та управління. Виокремлення службового права в окрему галузь дасть змогу більш цілеспрямовано та ефективно вирішувати питання, пов'язані з правовим статусом державних службовців, їхніми правами та обов'язками, а також механізмами притягнення їх до відповідальності [38 с. 71].

Науковець А.І. Берлач підтримує думку, що службове право сформувалось, як самостійна галузь права, водночас зазначаючи, що процес становлення службового права, як самостійної галузі є об'єктивним і незворотнім, що викликано розвитком системи відносин організації державної служби, адже процеси еволюційних трансформацій сприяли визнанню нових, але вже авторитетних в науковому світі України та міжнародному співтоваристві, галузей права, таких як податкове, інформаційне та банківське право. Отож процес визнання службового права як самостійної галузі науковим співтовариством в Україні, в умовах його прогресу в країнах Європи, розглядається як неминучий і зумовлений часом аспект. Прогнозується, що з плином часу предмет службового права набуде більшої глибини, а методологія його регулювання стане більш диференційованою та адаптованою до унікальних характеристик відносин у сфері публічної служби, якими воно керує [10, с. 11].

Наше дослідження ґрунтується на твердженні, що службове право є самостійною галуззю права з огляду на таке.

По перше, службове право зосереджено на відносинах, які виникають у процесі державної служби, включаючи набір на державну службу, проходження державної служби, тощо; це, зокрема, головна відмінність, яка ставить межу між адміністративним правом (яке має ширше значення) і службовим правом (яке зосереджене на ефективному функціонуванні державної служби).

По-друге, службове право має власний набір нормативно-правових актів, що

регламентують специфіку державної служби, а отже має достатню самостійність для визнання його як самостійної галузі.

По-третє, службове право та адміністративне право тісно пов'язані, однак службове право охоплює більш конкретний аспект, який не завжди можна віднести під загальні категорії адміністративного права.

Отож прийнятними для нас є наукові підходи, тих дослідників, які визначають службове право як самостійну галузь права. Серед нихт – А.І. Берлач, Р.Ю. Гревцова, Н.Ю. Задирака, І.А. Мацелюх, В.В. Миргород-Карпова, А.А. Мельник, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська, М.В. Кокошко, Н.А. Литвин, Б. Шлоєр.

Таким чином, службове право як самостійна галузь права відіграє критично важливу роль не тільки на теренах України, а й у світовому масштабі, з огляду на те, що сприяє підвищенню ефективності державної служби, допомагає оптимізації та покращенню функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців, а наявність окремих нормативних актів, спеціалізованих досліджень та освітніх програм, присвячених службовому праву, підкреслюють його значення в правовій системі України. Розвиток службового права, його адаптація до сучасних викликів і потреб суспільства, а також гармонізація з міжнародними стандартами є ключовими напрямками подальшого зміцнення правової держави та підвищення ефективності державного управління в Україні.

Аналізуючи інститут юридичної відповідальності державних службовців та службове право як самостійну галузь права, наголосимо й на такому важливому питанні, як місце інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права. Ідеться про те, у якій частині (Загальній чи Особливій) службового права містяться норми досліджуваного нами інституту [36, с. 7].

Як зазначає науковець А.І. Берлач, кожна галузь права становить відповідну систему правових норм, які своєю чергою, представляють відповідні самостійні інститути та підгалузі. Іншими словами, підсистемою галузі права варто розуміти об'єктивно зумовлену внутрішню його побудову, об'єднання і розміщення правових норм, інститутів і підгалузей права в певному взаємозв'язку і послідовності [36, с. 7].

Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі

службового права України є комплексним і багатоаспектним елементом, що визначає його присутність і значущість у кожній частині службового права.

Загальна частина службового права містить матеріальні норми права та закладає фундаментальні принципи та загальні поняття, які необхідні для розуміння юридичної відповідальності державних службовців. Тут визначаються основні категорії, такі як «державний службовець», «правопорушення на державній службі», «види юридичної відповідальності» тощо.

Особлива частина зосереджується на процесуальних нормах, тобто на конкретних правилах і процедурах, що стосуються різних аспектів державної служби, а отже і юридичної відповідальності за порушення службової дисципліни, адміністративні порушення та інші види відповідальності, специфічні для державних службовців. Ця частина детально описує механізми притягнення до відповідальності та відповідні санкції.

Спеціальна частина розглядає конкретні ситуації та категорії порушень, притаманні лише державним службовцям, такі як зловживання владою, корупція, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Тут визначаються специфічні правові норми, що регулюють відповідальність за такі дії, та розробляються спеціалізовані процедури розслідування та притягнення до відповідальності.

Отже, норми інституту відповідальності можуть наповнювати як Загальну, Особливу, так і Спеціальну частини, залежно від правової природи відповідної норми та потреби. Адже Загальна, Особлива та Спеціальна частини службового права перебувають у нерозривному зв'язку і у своїй основі вони є відображенням цілого і його елементів [36, с. 7].

Таким чином, правова природа інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України є багатогранною та складною. Відповідальність цієї категорії осіб відображає особливості реалізації функцій та завдань держави через делегування повноважень посадовим та службовим особам публічних органів влади.

### 1.3 Генезис інституту юридичної відповідальності державних службовців

У контексті зміцнення принципів правової держави та демократії в Україні питання вивчення історії становлення юридичної відповідальності державних службовців набуває особливої ваги, адже вивчення історичних засад розвитку цього інституту дає змогу детальніше проаналізувати механізми його функціонування, адаптації до суспільних потреб та впливу на державотворчі процеси. Крізь призму історичних періодів, починаючи з моменту зародження державності та закінчуючи сучасністю, можна розглянути ключові моменти становлення та еволюції юридичної відповідальності, особливості законодавчого регулювання та практичного застосування.

Аналіз історичного розвитку дозволяє виявити логіку еволюції, зміни, які відбувалися в правових нормах та інститутах у відповідь на суспільні потреби та виклики. Тому дослідження генезису відповідає потребам розвитку української правової системи, спрямованої на забезпечення ефективного управління, захисту прав і свобод громадян, а також на підвищення довіри до державних інституцій.

Цю тему вивчали такі науковці, як О.Г. Аркуша, Ю.П. Битяк, О.В. Бойко, Є.І. Бородіна, С.В. Віднянський, О.С. Гальчинський, А.Б. Гришук, М.С. Грушевський, Н.Ю. Задирака, М.І. Іншин, Є.В. Іванов, Н.А. Литвин, І.П. Лаврінчук, І.А. Мацелюх, О.Ю. Оболенський та ін.

В Україні особливу увагу заслуговують наступні етапи розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців. У нашому дослідженні ми виділили вісім етапів, кожен з яких в розглянемо в історичній хронології.

Перший період розпочався з моменту утворення Руської держави. У часи Русі інститут юридичної відповідальності державних службовців формувався на основі традиційних звичаїв, законів та норм, що були характерні для того часу і культури. Незважаючи на відсутність сучасних юридичних структур і законодавства, існували способи контролю та відповідальності службовців перед князем та суспільством. Ознаки того, що досліджуваний інститут почав зароджуватись, ще в Київській Русі, є тогочасні документи, наприклад усім відома – «Руська Правда», яка є одним з

найважливіших писаних джерел з історії Русі.

У нашому дослідженні розглянемо найдавнішу «Коротку редакцію Руської правди», яка складається з «Правди Ярослава», «Правди Ярославичів», «Покону вірного» і «Уроку мостникам» [39, с.170].

Найбільш ранньою збіркою є «Правда Ярослава», у якій не передбачено відповідальності конкретно для державних службовців, однак закладено засади юридичної відповідальності в загальному розумінні, оскільки там ідеться про регулювання відносин, які були пов'язані з протиправними посяганнями на життя, здоров'я, власність, а також за вчинення злочинів. Характерною особливістю є практика нарахування штрафів за різні види злочинів, які були визначені з огляду на статус потерпілого та винуватця [39, с.170].

Проаналізувавши «Руську Правду», бачимо, що остання не містить смертної кари, що було відмінною рисою правової системи Русі порівняно з іншими середньовічними законодавствами, натомість акцент робився на відшкодуванні шкоди та вихованні винної особи.

Наступна редакція «Правда Ярославичів» включала нові статті та положення, які відображали зміни в суспільстві, економіці та політиці. Особливу увагу в новій редакції було приділено охороні життя та майна представників княжої влади, а також княжих маєтків і володінь найбільш впливових урядовців. Таке зосередження на захисті верхівки суспільства не тільки підкреслювало ієрархічність суспільства, але й відіграло важливу роль у забезпеченні політичної стабільності та економічного розвитку [40, с. 85 – 86]. Такі норми правового захисту для еліт дозволяло утверджувати та зміцнювати їхнє становище у суспільстві, гарантуючи, що влада та ресурси залишалися у руках обмеженої групи осіб.

У рамках нашої дисертації потрібно дослідити ще одну частину «Руської Правди» – статтю 42 «Покону Вірного» [40, с. 85 – 86]. Зокрема, ця стаття визначає розмір плати вірнику, яка стягувалася з громадян для життя під час виконання своїх службових обов'язків, що, в свою чергу, означає, що законом вже регулювалася оплата праці осіб, яких можна назвати тогочасними державними службовцями. Ця стаття не тільки конкретизує обсяги оплати за роботу, але й відкриває перспективи

для розуміння, як у давнину влада визнавала необхідність організації праці та її винагороди.

I, нарешті, «Урок мостникам» (стаття 43) «Руської Правди», яка регулює питання оплати та відповідальності мостників. Мостник – це будівельник мостів, і відносно до цього закону він відразу стає впливовішим за ремісника-наймита чи інших осіб. З Руської Правди вбачається, що при мостнику перебуває отрок, помічник-слуга, як і при вирнику або іншому судді, і цим мостник зрівнюється з будь-яким княжим чоловіком, на якого князь поклав службу за розумінням та вмінням у дорученні справі, у даному випадку – службу мостового будівництва [40, с. 85 – 86]. Власне, ми бачимо, що давньоруське законодавство не просто регулювало питання оплати праці мостників, а й визначало їхній високий соціальний статус, а регулювання оплати та відповідальності мостників у «Руській Правді» засвідчує прогресивність руського суспільства у вирішенні питань праці та соціальної стратифікації.

Отож у часи становлення Русі князі мали велику владу та водночас відповідальність за забезпечення правопорядку, оборону земель та управління державними справами та могли делегувати свої повноваження намісникам у різних регіонах, які також несли відповідальність за свої дії перед князем та народом. Так, ми бачимо, що в «Руській Правді» згадуються посади, які існували в князівстві, наприклад, «тіун» (князівський чи боярський прикажчик, управитель), тіун огніщій (домоуправитель), конюшинний, вирник (збирач штрафів) [40, с.85 – 86], що свідчить про наявність осіб, які служили тогочасній державі, а отже зароджувалось таке поняття, як державна служба [40, с. 85 – 86], а недбалість у виконанні своїх обов'язків могла призвести до серйозних наслідків, включаючи фінансові штрафи та компенсації.

Хоча «Руська Правда» не містить вичерпної інформації про державних службовців та їхню відповідальність, проте вона відображає загальні принципи управління та правосуддя, установлюючи санкції за недбалість та невиконання службових обов'язків у Русі і кладе початок розвитку інституту юридичної відповідальності. Інші правовідносини у сфері державної служби регулювалися

нормами звичаєвого права.

Після цього періоду, який досяг свого апогею в XI – XII століттях, настали значні політичні, соціальні та територіальні зміни, що охоплюють період розпаду централізованої Русі та подальшого розвитку регіональних князівств.

Ослаблення роздробленої Русі, падіння Києва та територіальні втрати Галицько-Волинського князівства зумовили входження українських земель до складу Великого князівства Литовського. Саме ці умови ознаменували початок другого етапу розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців.

Зокрема, будемо говорити про Велике князівство Литовське, яке розширило свої території за рахунок земель східної та західної Слов'янщини в XIV – XV століттях та відіграло значну роль у розвитку юридично відповідальності державних службовців.

Важливу роль відіграв збірник законів «Судебник Казимира» (1468) – перший уніфікований збірник правових норм та судочинства Великого князівства Литовського, який діяв на українських землях, що входили до складу Великого князівства Литовського, та декларував поняття рівної відповідальності різних верств суспільства за різні правопорушення [41].

«Судебник Казимира» корелює з «Руською Правдою» і можна зробити припущення, що остання була основою цього закону, зокрема, про це свідчать детально прописані правові положення і норми про крадіжку – «татьбу», вину, «муку» – тортури, солідарну відповідальність родичів злочинця, порядок установаження співучасників тощо [41].

Судебник є ключовим нормативним документом, що мав величезне значення для розвитку правової системи, установаження порядку захисту прав на маєтності, організації судового процесу та системи покарань. Цей документ не тільки визначав, як мають бути захищені права власності, але й окреслював, яким чином має відбуватися судове провадження, тобто які процедури потрібно було слідувати, аби забезпечити справедливе та ефективне розглядання справ [42, с. 98].

Судебник Казимира Ягайловича є свідченням досить високого рівня юридичної техніки XV століття. Судебник став помітним унеском у розвиток писаного

литовсько-руського земського (загальнообов'язкового, універсального) права і підготував ґрунт для загальної кодифікації права, яка завершилася створенням Статутів Великого князівства Литовського 1529, 1566 і 1588 рр., якими більш чітко врегульовано питання відповідальності державних службовців [42, с. 99].

Статути Великого князівства Литовського – це серія кодифікованих законів, які були одними з найважливіших документів у правовій системі князівства [43, с. 79 – 80]. Литовські статути являли собою комплексний набір правових кодексів, що охоплювали цивільне, кримінальне, процесуальне, земельне право, що дало змогу інтегрувати різні правові традиції, включаючи місцеві балтійські, слов'янські правові практики, а також римське і канонічне право [43, с. 79 – 80].

Литовські статути допомогли закласти основи правової системи, що мали важливе значення як для розвитку юридичної науки в загальному розумінні, так і для формування дефініції відповідальності осіб, які служать державі.

Аналіз змісту цих документів дав підстави дійти висновку, що цей кодекс законів вже почав регламентувати діяльність осіб, які були на державних посадах, зокрема возного, тогочасного судового урядовця [43, с. 79 – 80].

Досліджуючи зміст Литовських статутів, насамперед звернули увагу на розділ I артикул 18 у якому зазначено, що «не повинен ніхто ні за кого терпіти, тільки кожний сам за себе» [43, с. 25], та на артикул 22 «Про в'рядників двірних, воєвод і старост українних і людей служилих, які від відповідальності відмовлятись не повинні» [43, с. 34], з яких вбачається: «стараючись, ми, Господар, не затягувати правосуддя, уставуємо, що в'рядники наші двірні, пани печатарі, маршалки, підскарбії, писарі, секретарі і всі інші в'рядники і слуги наші двірні, також воєводи, старости українні і також люди служилі, кінні і піші, в полі і в замку знаходячись, ..., ми, Господар, таких листами нашими від суду визволяти не маємо, ....., кожний з них повинен буде вчинком правним, або сам, або через довіреного свого, за позволю з'явитися і виправдатися, за винятком тих, хто на службі державній, або посольством у справах земських зайняті будуть, що він, після повернення з тієї служби, на перших роках будучи позваний, повинен з'явитися і виправдатися, на іншу службу не від'їжджаючи» [43, с. 60]. Відтак, цими положеннями статут декларував рівність

громадян і встановив відповідальність осіб за власні вчинки чи протиправні діяння, до того ж прямо поклав відповідальність на тих хто служить державі і у разі свого проступку мають нести за це відповідальність і доказувати свої невинуватість у суді, водночас Литовські статuti забезпечували і презумпцію невинуватості, адже ніхто не може бути позбавлений права обіймати посаду, якщо провину не доведено в суді (артикул 14 «Про невідняття достоїнств і в'рядів за заочним звинуваченням») [43, с. 52]. Однак якщо провину буде доведено, то згідно із загальними положеннями Литовських статутів було передбачено відповідальність.

Литовські статuti чітко визначали посади службових осіб, порядок призначення, обов'язки та покарання за невиконання покладених на них обов'язків. Наприклад, артикул 34 «Про надання двох чинів або в'рядів одній особі» [43, с. 52], забороняє одній особі займати дві посади, що є аналогічним нашому законодавству про несумісність посад, але якщо хтось попри заборону одержав два чини і це було доведено, така особа несла покарання у вигляді передачі цієї посади іншій особі, але якщо особа буде заперечувати проти позбавлення права займати цю посаду, тоді буде змушена виплатити компенсацію, яка буде стягнута з її маєтку.

Розділ 2 Литовських статутів регламентує діяльність лише службових осіб, як-от: хорунжих, двірного, повітових та ін. [43, с. 57], які після призначення на посаду складали присягу. Так, ми можемо провести аналогію із сучасними державними службовцями, які теж при прийнятті на посаду складають присягу державі. Цей зв'язок між минулим та сучасністю засвідчує безперервність та універсальність ідей служіння громаді та дотримання законів, що хоч і трансформувалися через століття, але все ж таки зберегли свою актуальність.

Розділ 4 Литовських статутів регламентує діяльність суддів, працівників суду та їхню відповідальність у разі порушення цього Закону. Отож з огляду на цей розділ ми можемо дослідити питання відповідальності службових осіб у судах того часу. Так, в артикулі 4 визначено «щоб особи в'рядові самі судили, а ніхто інший на їхньому місці і про те, якби хто з них захворів або свої власні справи вирішував – повідомив», що свідчить про чітку організацію праці. Також передбачено відповідальність суддів за порушення положень визначених цим статутом: «А однак той урядник земський,

який на тих роках бути не міг, на других роках під тою ж присягою, яку, (становлячись) на в'їзд свій вчинив, має перед шляхтою повідати, що дійсно немічний був, або свої власні потреби на роках в іншому повіті мав, а не задля зволікання [іншій] стороні і ні задля чиеї шкоди тим відговорився. А де б який з тих урядників земських без дійсної тривалої хвороби або власної нагальної потреби своєї в іншому повіті на роках судових [був], на роки [ці] спізвився, і те б проти нього тричі доведено було, такий в'їзд свій втрачає» [43, с. 117]. Отож якщо суддя затягував судовий процес, його звільняли з посади. Значення цього положення полягає у встановленні чітких вимог до організації роботи судової системи, де кожна службова особа несе особисту відповідальність за якість виконання своїх обов'язків. Водночас забезпечення можливості повідомлення про неможливість виконання обов'язків через хворобу або вирішення особистих справ свідчить про гнучкість у підході до управління людськими ресурсами в судовій системі, але із чітким акцентом на відповідальність та обов'язки. Санкції за порушення положень, визначених статутом, особливо за зволікання судового процесу, є строгими. Утрата посади для судді, який без поважних причин затягував судовий процес (якщо це було доведено тричі), є виразним застереженням проти зловживань та недбалості.

Що ж до інших службових осіб, то вони теж мали обов'язки і несли відповідальність за неналежне виконання: «А писар може підписка або двох, або скільки йому потрібно буде, мати і пильно того доглядати, аби вірно і правдиво, не зволікаючи, але відразу до книг записано було. А якби де-небудь у справі з їхньої провини помилка була, [то] не повинна буде шляхта скаржитись, але сам писар за ту помилку відшкодувати має, так само і писар гродський за свою помилку, бо написане розуміти (перевірити) мають» [43, с. 117]. У цьому фрагменті Литовських статутів ідеться про відповідальність писарів за неналежне виконання своїх обов'язків. Зокрема, зацентровано на важливості точності та правдивості ведення документації, зазначено, що писар має право наймати необхідну кількість підписок (помічників) для допомоги у своїй роботі, але відповідальність за точність записів цілком лягає на нього. Особливу увагу привертає положення про обов'язок писаря пильно стежити за правильністю та своєчасністю записів в офіційних документах. Це підкреслює роль

документації як ключового елемента управління державними процесами, де кожна помилка могла мати серйозні наслідки.

За порушення цих вимог передбачалася відповідальність писаря компенсувати збитки, спричинені його помилкою. Це зобов'язання не тільки вказує на високий рівень довіри до писарів, але й на значну відповідальність, яку вони несли за якість своєї роботи. Вказівка, що шляхта не повинна була скаржитися, а писар мав самостійно відшкодувати шкоду, відображає принцип прямої відповідальності службових осіб перед суспільством.

Своєю чергою, інститут юридичної відповідальності державних службовців також розвивався і в Руському воєводстві, яке увійшло до складу Королівства Польського. Зокрема у Вислицькому статуті 1347 року зазначалось, що надання возним неправдивих відомостей карається позбавленням посади, конфіскацією майна та тавруванням обличчя [44, с. 82 – 83]. Такі заходи були спрямовані не лише на покарання винних, але й на запобігання майбутнім порушенням, підтримання порядку та довіри до державної влади та її представників. Це свідчить про кримінальну відповідальність державних службовців за дії, які могли підірвати довіру до державної адміністрації чи завдати шкоди суспільним інтересам.

Таким чином, можемо стверджувати, що засади інституту юридичної відповідальності державних службовців у Великому князівстві Литовському формували приписи Литовських статутів, відповідно до яких за проступки службових осіб передбачали різноманітні санкції. Паралельно в Королівстві Польському в нормативних документах закріплювалася кримінальна відповідальність державних службовців.

Отже, детально проаналізувавши Литовські статути, нами зроблено висновок про те, що цей документ має вагоме значення для розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців, оскільки містить санкції, які в сучасному розумінні передбачають дисциплінарну, матеріальну, кримінальну та адміністративну відповідальності.

Новий, третій етап, розпочався з 1569 року під владою Речі Посполитої і засвідчив історичний процес формування правових засад державного управління, що

зкладають фундамент для сучасних принципів верховенства права та відповідального управління.

У цей період важливим правовим документом постають Генріхові статuti 1573 року, або ж Генріхові артикули, який свідчить про активну працю влади над ухваленням законів, які визначали відповідальність державних службовців [45]. Цей документ вважається першою Конституцією Речі Посполитої, який містив засади державного устрою та вперше було встановлено обов'язки короля перед народом: «Одна королівська особа в таких великих державах не може керувати всіма справами, що може призвести до того, що Корона впаде ,..., отже, ми хочемо, щоб кожний Генеральний парламент мав вічне право призначати шістнадцять осіб із Коронних рад, як з Польщі та Литви, так і з інших держав, що належать до Корони, – йшлося у 6 артикулі, – і ці джентльмени повинні будуть забезпечити, щоб у всіх справах нічого не робилося проти загального права, а якщо ні, то тоді вони повинні будуть відповісти на це на наступних загальних зборах» [150, с. 295].

Так ми бачимо, що серед обов'язків короля було: «не перетворювати трон на спадковий та не впливати на обрання свого наступника», «зберігати релігійний мир в державі», «провадити міжнародну політику обов'язково за участю сенаторів», «не змінювати самостійно урядницьку систему» тощо. За невиконання або порушення цих правил наставала відповідальність, а саме у вигляді сучасного «звільнення з посади» [45]. Таким чином, означенні приписи вказують на можливість притягнення короля до юридичної відповідальності як державного службовця, така норма була досить прогресивною для тогочасної Європи. Це посилювало ідею, що навіть монарх підпорядковується закону і має нести відповідальність за свої дії, що мали чи можуть мати негативний вплив на державу та її громадян.

Початок нового, четвертого етапу зумовлений створенням Української гетьманської держави (Війська Запорізького), яка існувала в XVII – XVIII століттях. Як зауважують науковиці І.А. Мацелюх, Н.А. Литвин, та Н.Ю. Задирака, система виконавчих органів складалася з трьох ланок: генеральної, полкової та сотенної. Державу очолював гетьман, якому належала вища законодавча, виконавча та судова влада. Він був головнокомандувачем війська, затверджував ухвалені Генеральною

радою акти, організовував роботу органів центрального управління, здійснював контроль та нагляд за органами місцевої влади. Гетьмана обирала Генеральна військова рада пожиттєво [150, с. 295].

Генезис інституту можна простежити за допомогою аналізу гетьманування Богдана Хмельницького, оскільки він був не лише справним воїном, а й визначним політиком, який своїми діями створив сприятливі умови для розвитку української державності. Він досить уміло створив нову адміністрацію, державний апарат та забезпечив його ефективне функціонування. Уся його діяльність відображена в документах, листах та універсалах, які досі привертають увагу дослідників [46, с. 11]. На сьогодні дослідникам відомі 158 оригінальних універсалів та наказів, 11 угод та вимог Богдана Хмельницького, у яких порушено також питання юридичної відповідальності.

Так, у контексті юридичної відповідальності можна виокремити положення про призначення на важливі державні та військові посади в Українській гетьманській державі. До прикладу, серед таких документів варто звернути увагу на «Наказ Б. Хмельницького про призначення бужинського сотника» [46, с. 211] та «Універсал Б. Хмельницького про призначення І. Нечая полковником» [46, с. 230].

Відповідно, якщо були встановлені посади (старости, полковники, сотники, писарі тощо), то для посадовців були визначені і певні обов'язки та передбачено відповідальність за невиконання таких обов'язків або ж у найгіршому разі – зраду [46].

Аналіз універсалів Богдана Хмельницького дає нам уявлення, які злочини можна класифікувати, як службові. Серед основних таких злочинів – це ігнорування посадовими особами виконання своїх службових обов'язків, перевищення службових повноважень, зловживання службовим становищем, неправомірне стягнення податків із селян та міщан, порушення правил торгівлі, посягання на свободу і власність іноземців, затримання оприлюднення гетьманського універсалу, а також поширеними тоді були такі службові злочини, як хабарництво та підроблення документів [46, с. 143].

Справді, якщо йшлося про правопорушення, то очевидно, що була і практика притягнення службових осіб до відповідальності. Так, під час визначення

відповідальності брали до уваги тяжкість злочину і відповідно до цього визначали різні ступеня покарання: «строге каранья», «суворо карати» та «карани быти мають». Найважчим покаранням, звісно, була смертна кара («на горле карати», «жестокко казнить», «шибеницею карати») [46, с. 143 – 160]. Якщо ж унаслідок злочину службової особи, було завдано матеріальної шкоди, то цей посадовець мав сплатити компенсацію: «караний будет сурово и приплатит» [46, с. 143 – 160]. Така система покарань і відповідальності демонструє зусилля того часу створити справедливе та ефективне правосуддя, установити чіткі рамки поведінки для службових осіб та визначити наслідки для тих, хто ці межі порушує.

Відтак, універсали функціонували не лише як військові та адміністративні директиви, але і як засіб комунікації між гетьманом та ширшою козацькою спільнотою, визначаючи ідеологію повстання, формуючи козацькі звичаї та аспекти міжнародних відносин. Вони були ключовим елементом управління та збереження єдності серед козаків та їхніх союзників у боротьбі за автономію та права.

Також варто згадати і про ухвалення в екзилі (м. Бендери, Молдова) 5 квітня 1710 року під час обрання гетьманом Пилипа Орлика Конституції – «Пактів і Конституційних законів і вольностей Війська Запорозького» [150, с. 295].

Документ, що містив 16 розділів, представляв собою угоду між новообраним гетьманом, з одного боку, військовою верхівкою та Запорозьким Військом, зокрема козацтвом, з іншого, щодо структури управління в Україні після її звільнення від московської домінації завдяки зусиллям альянсу Швеції та України [150, с. 296].

Цей документ є конституційним актом, оскільки він містить положення, що закріплюють основи державного та соціального порядку. Він також встановлює високий статус державних службовців, які, вступаючи на посаду, повинні були скласти присягу. «Для забезпечення взаємної довіри на закритих та відкритих засіданнях між Величним гетьманом та Генеральною старшиною, полковниками та генеральними радниками, – говориться у конституційному тексті, – кожен має принести формальну присягу, публічно присягаючи на вірність Батьківщині, відданість своєму лідеру та дотримання своїх обов'язків згідно з займаною посадою» [150, с. 296].

Так, шляхом проголошення присяги, в Українській гетьманській державі формувалася повноцінний інститут юридичної відповідальності державного службовця перед суспільством та державою. До того часу такого підходу ще не було.

Початок наступного, п'ятого етапу спричинений втратою Українською гетьманською державою власної державності, ліквідацією полково-сотенного устрою в 1765 році та входженням до складу російської імперії, що зі свого боку, зумовило поширення норм загальноросійського права.

Йдеться про підписання «Уставу Благочиння» (1782), за яким уже регламентовано такі правопорушення, як зловживання службовим становищем, неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Санкціями за такі проступки було ув'язнення, а таке покарання – кримінальна відповідальність [39, с. 174]. Отож інститут юридичної відповідальності державних службовців невпинно розвивається та набуває нових форм. Так, було прийнято «Положення про покарання кримінальне і виправне – 1845» [50, с. 214], яке на думку науковців, найбільш корелює із сучасним кримінальним кодексом [50, с. 214], оскільки в Положенні диференційовано злочини на категорії, впроваджено і дисциплінарні санкції, серед яких – звільнення, пониження рангу, сувора догана (із занесенням до послужного списку та без), утримання з виплати заробітної плати (це відрізняється від штрафу) тощо [50, с. 216]. Важливим аспектом залишається і те, що, окрім звичайних службових осіб, до відповідальності могли бути притягнуті і керівники, зокрема за погану поведінку відносно своїх колег та підлеглих. Такими проступками, наприклад, були невиконання заробітної плати, приниження, примус до виконання якоїсь роботи [39, с. 174], а у разі відсутності достатніх доказів провини державних службовців, їх звільнення відбувалося згідно з правилами, встановленими Комітетом міністрів у документі «Про порядок звільнення цивільних чиновників через некомпетентність» 1849 року [51].

Звісно, ці документи були далекі від ідеалу, поняття видів юридичної відповідальності досить розмиті, спостерігається нечіткість та суттєві прогалини. Водночас умови абсолютизму перетворювали інститут державної служби на ручну машину управління імперськими ідеями. У таких умовах виключалася можливість

формування принципів доброї належної адміністрації, верховенства права, субсидіарності тощо.

У цей час на тлі гострих подій українська інтелігенція, яка протягом XIX століття прагнула до відділення від імперії, активізувала свої зусилля в політичній арені, що призвело до створення Української Центральної Ради та подальшого оголошення незалежності Української Народної Республіки. Уже на початку існування цієї молодой держави були прийняті перші конституційні документи – Універсали, а 15 червня 1917 року створено виконавчу владу – Генеральний секретаріат. Проте за короткий період не вдалося налагодити роботу місцевого самоврядування та встановити систему юридичної відповідальності для державних службовців [150, с. 296]. Естафету перехопив гетьман Павло Скоропадський, який у ніч з 29 на 30 квітня 1918 року здійснив державний переворот і прийшов до влади. Так і розпочався, новий шостий етап становлення інституту.

Щодо встановлення статусу, позиції та значення державної служби в той період, варто підкреслити, що ці питання розглядали систематично та з високим рівнем професіоналізму. Було створено реєстр державних посад, визначено особливості взаємовідносин між службовцем і державою, встановлено процедури призначення та звільнення, засновано практику ведення службових документів та визначено спеціалізований орган, що відповідав за організацію та підтримку державної служби в Українській Державі. Варто зазначити, що така організованість та структурованість інституту державної служби в Україні була досягнута в період правління гетьмана П. Скоропадського [53, с. 9].

Павло Скоропадський зосередив свій курс на створення нової держави та нового уряду, який отримав назву Рада міністрів. Власне, цей уряд складався із чиновників, які підтримували відродження української державності, військових та суспільних діячів. Окрім цього, гетьман налагодив функціонування адміністративного апарату, так почали працювати старости, почали діяти суди, поліція та ін. [52, с. 23].

Важливим документом часів гетьмана Павла Скоропадського був закон «Про порядок призначення осіб на урядову службу» (1918) [53, с. 154], яким

встановлювався порядок призначення на службові посади, які були поділені на 7 класів, відповідно до порядку призначення та покладених повноважень [53, с. 154]. Таке поділення посад на класи забезпечувало гнучкість у системі державної служби, кожен клас мав свої специфічні критерії призначення та вимоги до кандидатів. Це не лише полегшувало процес відбору кандидатур на конкретні посади, але й забезпечувало більшу відповідність між кваліфікацією службовців та їхніми службовими обов'язками. Цей закон відіграв значну роль у процесі становлення нової державної ідентичності України, засвідчив намагання П. Скоропадського створити ефективну та справедливую систему державного управління.

Відповідальність державних службовців була вже чітко регламентована. Наприклад, Закон «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність українській державі» передбачав звільнення з посади державного службовця, який відмовився присягати на вірність українському народові [53, с. 154], що свідчить про визначення відданості державі як основоположного принципу для державних службовців. Або ж, наприклад, у Законі «Про раду міністрів і про міністрів» написано: «За преступні по посаді вчинки Отаман-Міністр і Міністри підлягають громадській і карній відповідальності на основах, в законі визначених» [53, с. 154], що своєю чергою, означає, що державні службовці на високих посадах несуть більшу відповідальність перед законом та громадськістю за свої дії. Таким чином, можна зробити висновок, що законодавство визначало чіткі рамки відповідальності для державних службовців різного рівня, наголошуючи на важливості їхньої відповідальної поведінки та можливих наслідках за умови порушення правил та норм щодо забезпечення правопорядку та довіри до державних інституцій.

Отже, ми з упевненістю можемо стверджувати, що на той час інститут юридичної відповідальності державних службовців, уже становив окрему ланку державотворчого процесу і став прототипом сучасного інституту, адже таке законодавство, що окреслює чіткі рамки відповідальності для державних службовців на різних рівнях, є ключовим для забезпечення правопорядку, прозорості та довіри громадян до державних інституцій.

Проте, як звертає увагу І.А. Мацелюх, утверджувати державотворчі процеси в умовах військової агресії було неможливо, тому на початку 1919 р. значна частина української території була захоплена російськими військами, а уряд УНР був змушений залишити Київ і відступити до західних кордонів і, зрештою, покинути територію України [150, с. 297].

Наступний етап – період радянської влади, для якого був характерний розвиток у сфері трудового законодавства, яке взяло на себе регулювання відповідальності державних службовців. Тоді закони про працю стали основоположними під час установа правил та обов'язків для працівників державного апарату, але межа між державним та приватним секторами праці була розмита і становила поєднання особистого та професійного в контексті трудових відносин [47, с. 36]. Це сприяло тому, що службове та трудове право запозичили окремі елементи один в одного та стали подібними у своїх нормах [39, с. 174].

Ми проаналізували затвержені постановою Радою народних комісарів «Положення про робітничі дисциплінарні товариські суди» (1919), відповідно до яких за дисциплінарні правопорушення накладали такі санкції: догану, пониження в посаді, звільнення, позбавлення виборчих прав, суспільні роботи [39, с. 174]. Такий підхід відображав суворий контроль держави над особистими та професійними аспектами життя громадян, якими передбачалось забезпечення високого рівня дисципліни та продуктивності праці.

Ще одним із проаналізованих нами документів є постанова 1929 року «Про основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР і союзних республік» [55], яка була чинною до розпаду СРСР. Відтак, пунктом першим цього положення передбачена дисциплінарна відповідальність за ті порушення трудового розпорядку, для яких не передбачена кримінальна відповідальність, проте законодавством не передбачено адміністративну відповідальність. У цьому контексті можемо знайти актуальний для сучасності перелік дисциплінарних санкцій, таких як попередження, догана, пониження в посаді або звільнення [39, с. 174].

Що стосується «Кодексу законів про працю УРСР» (1971 року), то вважаємо за доцільне зазначити, що останній устанавлював основні принципи трудового права та

регулював трудові відносини в радянський період, а отже й правила щодо юридичної відповідальності державних службовців. Цей документ був одним з ключових нормативно-правових актів, що визначали порядок прийняття на роботу, умови праці, відпустки, робочий час, відповідальність за порушення трудової дисципліни та інші аспекти трудових відносин [39, с. 174]. У контексті відповідальності державних службовців Кодекс закріплював механізми дисциплінарної відповідальності за порушення трудової дисципліни, які могли включати попередження, догану, пониження в посаді чи звільнення [56].

Таким чином, період СРСР характеризується розвитком законодавства, яке регулювало трудові відносини та встановлювало відповідальність державних службовців. Зокрема, у цей час були сформовані основоположні принципи трудового права, що мали на меті забезпечити дисципліну та порядок в роботі державного апарату.

Проте система відповідальності державних службовців в СРСР не була позбавлена недоліків. Бюрократизація, централізований контроль й обмежені можливості для профспілкового руху створювали певні бар'єри для повного захисту прав працівників та розвитку ефективної системи відповідальності.

Останній, восьмий етап розпочався з моменту проголошення незалежності України. Він започаткував формування євроорієнтованого, новітнього інституту юридичної відповідальності державних службовців.

За тридцять три роки інститут юридичної відповідальності державних службовців зазнав значних змін та реформ, що були спрямовані на забезпечення ефективності державного управління, підвищення рівня правової культури та зміцнення принципів правової держави. За цей період запроваджено низку законодавчих актів та нормативно-правових документів, які регламентують діяльність державних службовців, визначають їхні права, обов'язки, а також передбачають механізми відповідальності.

Зокрема, у 1993 році був прийнятий Закон України «Про державну службу», яким визначався правовий статус державних службовців. Він утратив чинність з 1 травня 2016 р. Його замінив новий – Закон України «Про державну службу»,

ухвалений 10 грудня 2015 року [150, с. 298].

У період після 2000 року в Україні були проведені реформи у сфері державного управління, серед них – створення нових органів контролю та нагляду за діяльністю державних службовців, таких як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Національне антикорупційне бюро (НАБУ). Ці органи мають на меті забезпечити високий рівень відповідальності та боротьбу з корупцією серед державних службовців [150, с. 298].

Основними елементами інституту юридичної відповідальності стали дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова (матеріальна) та кримінальна відповідальності, кожна з яких має свої особливості та застосовується залежно від характеру та тяжкості вчиненого правопорушення. Значну увагу приділено також запобіганню корупції, що знайшло відображення в прийнятті антикорупційного законодавства та створенні спеціалізованих органів з боротьби з корупцією. Реформування інституту юридичної відповідальності державних службовців відбувалося в контексті загальних змін у правовій системі України, що включали гармонізацію національного законодавства з міжнародними стандартами та нормами Європейського Союзу.

Наприклад, у Законі України «Про державну службу» (статті 64 та 80) згадуються дисциплінарна та матеріальна відповідальність [6], а в статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» визначено всі можливі види відповідальності – адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, цивільно-правова (матеріальна) [57]. Аналізу наведених законодавчих положень України засвідчує, що в країні існує комплексна система відповідальності для державних службовців, що включає різні види відповідальності залежно від характеру порушень. Такий комплексний підхід, що включає різноманітні форми відповідальності, свідчить про зрілість України щодо питання відповідальності державних службовців.

Так, зазначимо, що дисциплінарна відповідальність передбачає потребу застосування дисциплінарних стягнень до державного службовця відповідно до процедур, установлених законом [58, с. 147]. Щодо кримінальної відповідальності, то вона розглядається крізь призму Кримінального кодексу України, що визначає

покарання за злочини, скоєні державними службовцями, у тому числі корупційного характеру, таким чином, вона діє як важливий чинник протидії неправомірній поведінці на державній службі. Адміністративна відповідальність, передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, дозволяє притягувати до відповідальності за менш тяжкі правопорушення. Однак важливо зауважити, що в цьому Кодексі відсутній розділ, який присвячений виключно державним службовцям, що засвідчує потребу в подальшому вдосконаленні законодавства для більш деталізованого регулювання їхньої відповідальності [49].

Цивільно-правову (матеріальну) відповідальність регулює Цивільний кодекс України. Зокрема, відповідно до статей 1173 – 1175 цього Кодексу встановлено обов'язок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади [60].

Отже, інститут юридичної відповідальності є невід'ємною частиною структури будь-якої галузі права, включаючи службове право. Призначення цього інституту полягає в забезпеченні дотримання законів та нормативних актів, що регулюють діяльність державних службовців та встановлюють їхні права та обов'язки. Завдяки механізмам юридичної відповідальності здійснюється контроль за виконанням державними службовцями своїх професійних обов'язків, а також застосування відповідних заходів у разі їх порушення [36, с. 5].

Аналіз інституту юридичної відповідальності державних службовців уможливив виділення восьми етапів його становлення, кожен з яких має певні особливості.

Зокрема, сучасний етап розвитку інституту юридичної відповідальності держслужбовців характеризується прагненням до гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, удосконаленням механізмів боротьби з корупційними правопорушеннями та забезпеченням ефективного правового захисту прав і свобод громадян. Висновки, отримані в ході дослідження генезису цього інституту, можуть стати основою для подальших реформ у правовій системі, спрямованих на підвищення довіри громадян до державних інституцій.

## Висновок до розділу 1

1. На підставі вивчення наукових праць зарубіжних та вітчизняних науковців, юристів, філософів, практиків проаналізовано поняття «державна служба» та досліджено роль державної служби в державотворчих процесах України. Зроблено висновок, що державна служба – це політичний, організаційно-управлінський і соціальний інститут держави, основною метою якого є забезпечення ефективного виконання законів, ухвалених урядом, реалізації державної політики, а також потреб та інтересів громадян України відповідно до демократичних принципів та стандартів.

2. На основі аналізу основних категорій і понять, що містяться в наукових працях вітчизняних та зарубіжних учених, розкрито зміст і сутність таких понять, як «відповідальність», «юридична відповідальність», «юридична відповідальність державних службовців» та «інститут юридичної відповідальності державних службовців». Сформульовано авторський підхід до дефініції «інститут юридичної відповідальності державних службовців» і констатовано, що це система правових норм, яка регламентує механізм притягнення державних службовців до відповідальності за вчинення ними протиправних діянь. Крім цього, визначено роль службового права як самостійної галузі в системі права України, що відкриває нові перспективи для більш ефективного врегулювання публічно-службових правових відносин, забезпечуючи зміцнення правової системи України.

3. На підставі історичних нормативно-правових документів, робіт вітчизняних та зарубіжних науковців, виконано комплексне дослідження генезису інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України та окреслено основні етапи становлення цього інституту. Перший етап розпочався з моменту утворення Руської держави й тривав до занепаду Галицько-Волинського князівства. Другий період узяв свій початок з моменту входження українських територій до складу Великого князівства Литовського і Королівства Польського і тривав до підписання Люблінської унії в 1569 році. З утворенням Речі Посполитої розпочався третій етап становлення інституту юридичної

відповідальності державних службовців завершення якого зумовило утворення Української гетьманської держави. Початок нового, четвертого етапу зумовлений створенням Української гетьманської держави (Війська Запорізького), яка існувала в XVII – XVIII століттях і завершився ліквідацією полково-сотенного устрою в 1765 році. П'ятий етап розпочався з моменту входження українських земель до російської імперії і завершився подіями української революції у 1917 – 1921 рр., які своєю чергою стали початком нового, шостого етапу еволюції інституту юридичної відповідальності державних службовців. Сьомий етап розпочався із включенням українських земель до складу радянської республіки і завершився її розпадом. Восьмий, новітній етап розпочався з моменту проголошення незалежності України.

## РОЗДІЛ 2 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

### 2.1 Види юридичної відповідальності державних службовців

Як нами було визначено раніше, юридична відповідальність – це інститут, при якому держава застосовує різні види покарань до особи, яка скоїла правопорушення і яка настає за порушення норм чинного законодавства, правил службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх обов'язків.

Відповідальність державних службовців настає за порушення норм законодавства, правил службової дисципліни, невиконання або ж неналежне виконання ними своїх посадових обов'язків. Відповідальність полягає насамперед в застосуванні до державних службовців покарань, стягнень, передбачених законодавством, за здійснені ними винні правопорушення, тобто за провини та дії, що визнані законодавцем як протиправні [127, с. 384].

Юридична відповідальність державних службовців суворо регламентується чинним законодавством і для її настання необхідні певні умови, такі як протиправна поведінка, шкода, яка з'явилася внаслідок порушення, причинно-наслідковий зв'язок між правопорушенням і нанесеною шкодою суспільству.

Вивчення складного та багатогранного об'єкту як юридичної відповідальності державних службовців, неможливе без класифікації основних видів. Задача класифікації юридичної відповідальності є ключовою для з'ясування теми нашого дисертаційного дослідження.

Багато дослідників, як вітчизняних, так і зарубіжних досліджували це питання, серед них І.А. Аземша, В.В. Баштанник, А.І., Берлач, М.І. Зубрицький, Т.Л. Желюк, Д. М. Лук'янець, І.А. Мацелюх, С.М. Мельник, Т.О. Коломоєць, І.І. Шемелинець та ін.

Так, науковець А.І. Берлач дає характеристику адміністративній відповідальності державних службовців, правознавець М.І. Зубрицький розробив

порівняльну характеристику різних видів юридичної відповідальності державних службовців, В.В. Баштанник вивчив адміністративну та кримінальну відповідальності державних службовців, Т.Л. Желюк описала матеріальну відповідальність державних службовців, сербський правознавець Боян Пайтич досліджував питання цивільно-правової (матеріальної) відповідальності, проте питання класифікації всіх видів юридичної відповідальності досі залишається актуальним.

Законодавчу базу, яка регулює питання юридичної відповідальності державних службовців, можна структурувати в такий спосіб. Конституція України – основний Закон, який прямо не регулює питання державної відповідальності державних службовців, але закладає основу [18]; Кримінальний кодекс України – регулює притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності [68]; Закон України «Про державну службу» – питання дисциплінарної і матеріальної відповідальності [6]; Кодекс України про адміністративні правопорушення відповідає за адміністративну відповідальність [49]; Цивільний кодекс України визначає цивільно-правову (матеріальну) відповідальність [60]; Закон України «Про запобігання корупції» регулює відповідальність державних службовців за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а саме; кримінальну, адміністративну, цивільно-правову (матеріальну) та дисциплінарну відповідальності [57].

Проаналізувавши праці науковців та норми чинного законодавства – виокремили такі види юридичної відповідальності, що застосовують відносно державних службовців і які ми будемо досліджувати надалі – кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність, а такий поділ на види залежить від характеру порушення.

Кримінальна відповідальність – найважчий вид відповідальності, що настає лише за порушення, пов'язані з високим ступенем суспільної небезпеки, зокрема це корупція, перевищення службових повноважень, зловживання владою, шахрайство та (з моменту збройної агресії російської федерації) колаборантство. Основними видами покарання за скоєний кримінальний злочин є штраф, позбавлення волі, обмеження волі, обов'язкові роботи, позбавлення спеціального права або спеціального звання та

ін.

Адміністративна відповідальність за своєю суттю схожа з кримінальною відповідальністю, проте порушення, за які передбачена адміністративна відповідальність, мають менший ступінь суспільної небезпеки. Основними покараннями є штраф, виправні роботи тощо. Метою адміністративної відповідальності є виховання винної особи та запобігання новим правопорушенням [58, с. 147].

Підставою для адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, який має на меті винне (умисне або необережне) діяння, тобто дію чи бездіяльність, яка посягає на правопорядок, власність, права і свободи громадян, правила системи управління [63, с. 19].

На думку В.В. Скорікова «державні службовці притягаються до адміністративної відповідальності за порушення встановлених загальнообов'язкових правил власними діями» [58, с. 147], серед них і «неправомірними рішеннями, розпорядженнями чи вказівками, виконуючи які, інші працівники порушують встановлені законодавством правила» [58, с. 147].

Дисциплінарна відповідальність закріплена в Законі України «Про державну службу» [6] і застосовується у разі порушення закону, службової етики або внутрішніх правил організації. Наслідки можуть передбачати попередження, догану, відсторонення від виконання службових обов'язків або звільнення. Дисциплінарна відповідальність є найпоширенішим видом юридичної відповідальності державних службовців.

Ще одним видом відповідальності державних службовців є цивільно-правова (матеріальна) відповідальність, яка застосовується за умови невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, що призвело до збитків державному органу або третім особам [63, с. 19].

Однак тут варто наголосити, що досі в наукових колах тривають дискусії, щодо того, чи цивільно-правова і матеріальна відповідальність є тим самим видом юридичної відповідальності, чи їх варто розділити. Закон України «Про державну службу» [6], чітко визначає матеріальну відповідальність, а Закон України «Про

запобігання корупції» передбачає цивільно-правову відповідальність [38, с. 209].

Проте, якщо проаналізувати зміст та особливості матеріальної і цивільно-правової відповідальності, можна впевнено стверджувати, що ці поняття є тотожними і їх варто розглядати в одному ключі.

Однак із цим твердженням не погоджується В.В. Скоріков, який зазначає: «Матеріальна відповідальність представляє собою вид юридичної відповідальності, який виникає в разі недотримання законодавчих вимог щодо державної служби та неналежного виконання посадових обов'язків, внаслідок чого відбувається завдання матеріальної шкоди державній установі. Цивільно-правова відповідальність є законодавчо обумовленою негативною реакцією на порушення цивільних правил, що реалізується через обмеження певних цивільних прав особи або накладення на неї майнових зобов'язань» [58, с. 146].

Науковець О.О. Губанов зауважує що ці поняття однакові за своєю суттю та пропонує «для уникнення дискусії стосовно цього питання використовувати таку назву юридичної відповідальності публічних службовців, як «цивільно-правова (матеріальна) відповідальність» [38, с. 211], що, на нашу думку, є цілком прийнятним, адже це допоможе уникнути двозначності та забезпечить чіткість у юридичній термінології. Таке визначення забезпечить правову ясність та допоможе як юристам, так і особам, що підпадають під визначення державних службовців, краще розуміти сутність певного виду відповідальності.

Деякі науковці серед видів юридичної відповідальності розглядають і політичну відповідальність. Так, О.С. Балан переконаний, що хоча політична відповідальність це не юридична відповідальність у класичному розумінні, державні службовці, особливо високопосадовці, можуть нести політичну відповідальність перед громадськістю та органами влади за дії або бездіяльність, що мають значний суспільний резонанс або вплив на державну політику [64, с. 3 – 5].

Ми ознайомилися із досвідом зарубіжних науковців щодо класифікації видів юридичної відповідальності державних осіб. Зокрема, правники Іспанії підтримують думку, що політична відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, оскільки державні службовці несуть політичну відповідальність за свої рішення та дії

перед державою та громадськістю і якщо очікування будуть не виправдані, це може спричинити звільнення з посади [63, с. 19]. Отже політична відповідальність виступає як механізм саморегуляції та самоконтролю на вищих рівнях влади, стимулюючи державних службовців до більш відповідального та етичного прийняття рішень. Однак фокусування на політичній відповідальності може відвертати увагу від потреби в професіоналізмі та компетентності державних службовців, акцентуючи більшою мірою на лояльності до політичної сили, ніж на якості виконання службових обов'язків.

Англійські науковці складником юридичної відповідальності державних осіб визначають і моральну відповідальність, яка є подібною до політичної відповідальності і передбачає відповідальність державних осіб за дії, які відповідно до чинного законодавства є прийнятними, але вважаються морально сумнівними або ж неприйнятними для громадських очікувань [65, с. 375]. Такий підхід розширює рамки відповідальності, включаючи до її структури політичну та моральну відповідальність, що визначає відповідальність за рішення та дії, які можуть бути законними, але водночас спірними з етичного погляду. Це посилює вимогу до державних службовців бути відповідальними не тільки перед законом, але й перед громадськістю, яка прагне високих моральних стандартів в управлінні та рішеннях, що ухвалюють в інтересах суспільства.

Неординарною є думка, О.Ф. Скакун та А.С. Піголкіна, які поділили юридичну відповідальність на право-відновлювальну та штрафну (карну). Кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальності дослідники розглядають серед штрафних (карних) відповідальностей, а цивільно-правову (матеріальну) – серед право-відновлювальних відповідальностей [38, с. 206]. Однак, на наше переконання, такий поділ не є слушним, оскільки юридична відповідальність передбачає набагато більше функцій, ніж запропонували науковці. Юридична відповідальність не обмежується лише покаранням або відновленням прав. Вона також може бути спрямована на досягнення превентивних та виховних цілей, що не завжди чітко підпадають під категорію штрафної чи право-відновлювальної відповідальності, наприклад, адміністративна відповідальність хоча й може включати штрафи, проте не

завжди має каральний характер у традиційному розумінні. Вона часто використовується для забезпечення дотримання норм та правил без необхідності криміналізації поведінки.

У рамках нашого дослідження ми ідентифікували та детально розглянули чотири ключові види відповідальності, які мають законодавче закріплення: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, та цивільно-правову (матеріальну) відповідальності. Цей поділ відображає чітку логічну структуру та є найбільш доречним для аналізу предмета нашого дослідження.

Отже, підсумовуючи слід зазначити, що чинне законодавство визначає кримінальну, адміністративну, дисциплінарну цивільно-правову (матеріальну) відповідальності, що дає змогу охопити різні правопорушення, які можуть бути вчинені державними службовцями в ході своєї діяльності. Водночас усі види відповідальності державного службовця різняться предметом захисту, порядком та підставами притягнення. Наявність ефективного механізму юридичної відповідальності служить гарантією дотримання високих стандартів у професійній діяльності державних службовців, сприяє прозорості, відповідальності та загальній довірі до державної служби.

## **2.2 Кримінальна відповідальність державних службовців**

Державні службовці виконують важливу частину суспільних завдань під час виконання яких мають керуватися лише інтересами служби, бути об'єктивними та неупередженими, однак ці очікування не завжди виправдовуються й особи, які виконують функції держави, починають діяти всупереч чинному законодавству. Тоді настає юридична відповідальність, одним із видів якої є кримінальна відповідальність.

У сучасному суспільстві питання кримінальної відповідальності державних службовців набуває особливої актуальності та значення, відіграючи критичну роль у забезпеченні законності, правопорядку та ефективного державного управління.

Кримінальна відповідальність може бути визначена, як кримінально-правове

примусове відношення, що виникає в результаті вчинення правопорушення між державою, з одного боку, і правопорушником, з іншого боку, і відповідно формує право держави затримати правопорушника, застосувати покарання, передбачене законом.

Кримінальна відповідальність регулюється певними принципами, які хоча й тісно пов'язані з принципами кримінального права, але все ж мають особливий характер, наприклад:

- принцип законності у сфері кримінальної відповідальності передбачає, що виникнення, розвиток і регулювання кримінальних правовідносин мають відбуватися на підставі закону та в повній згоді з ним [67, с. 82];

- кримінальна відповідальність ґрунтується на чіткому визначенні та встановленні факту скоєння злочину, що є основоположним для застосування покарання [67, с. 82];

- кримінальну відповідальність несе лише державний службовець, який вчинив або брав участь у вчиненні правопорушення [67, с. 83];

- принцип невідворотності передбачає, що кримінальна відповідальність службової особи є неминучим наслідком злочину [67, с. 81];

Отже, кримінальна відповідальність настає за правопорушення, вчинені під час служби на посаді, яку обіймає державний службовець, і здійснюється відповідно до Кримінального кодексу України.

Кримінальну відповідальність державних службовців досліджували такі вітчизняні науковці, як П.П. Андрушко, Н.Б. Болотіна, О.О. Губанов, М.І. Зубрицький, О.О. Кваша, М.І. Іншин, О.М. Литвак, О.М. Ярошенко та ін. Проте наукової літератури, яка присвячена ґрунтовному аналізу юридичної відповідальності державних службовців недостатньо, що також зумовило значущість та своєчасність обраної теми дослідження.

Актуальність цього підрозділу спричинена ще й тим, що Україна прагне до інтеграції в міжнародні організації, а також бореться за свою цілісність та протистоїть агресії російської федерації, а такі обставини створюють передумови переосмислення деяких норм.

Отож актуальність цієї теми обумовлена потребою в забезпеченні законності, боротьби з корупційними правопорушеннями, зміцнення демократичних інституцій, інтеграції в міжнародні структури та захисту прав людини.

По-перше, нами було проаналізовано Кримінальний кодекс України, оскільки це Закон, який відповідає за питання притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності [68].

Так, нормативною підставою кримінальної відповідальності державних службовців слугує «Розділ XVII Кримінального кодексу України, який регулює кримінальні порушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [68].

Відповідно до Кримінального кодексу України, основними з правопорушень державних службовців, за які передбачена кримінальна відповідальність, є: «зловживання владою або службовим становищем» [68, ст. 364], «службове підроблення» [68, ст. 366], «декларування недостовірної інформації» [68, ст. 366-2], «неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [68, ст. 366-3], «службова недбалість» [68, ст. 367], «прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» [68, ст. 368], «незаконне збагачення» [68, ст. 368-5]. Аналіз цих статей Кримінального кодексу України, дає підстави зробити висновок, що вони окреслюють досить сувору кримінальну відповідальність для державних службовців за ряд серйозних правопорушень. Установлені норми свідчать про намір держави забезпечити прозорість, відповідальність та чесність у державному управлінні, а також про боротьбу з корупцією та іншими проявами службової недобросовісності.

Відповідно до частини третьої статті 18 Кримінального кодексу України встановлені суб'єкти кримінального правопорушення, зокрема розкрито поняття «службова особа». Зокрема, «службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах

чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [68].

Отож Кримінальний кодекс України чітко визначає, хто із службових осіб є суб'єктами кримінальної відповідальності і буде нести відповідальність за правопорушення, які визначені спеціальним Розділом XVII КК України. Включення широкого кола посад та функцій підкреслює універсальність підходу законодавства до визначення суб'єктів кримінальної відповідальності серед службових осіб, що дає змогу охопити різноманітні форми державного управління та влади. У визначенні також ідеться про ситуації, коли спеціальні повноваження можуть бути надані судом або законом, що забезпечує додаткову правову основу для притягнення до відповідальності. Загалом, це положення Кримінального кодексу створює правову основу для притягнення до відповідальності широкого кола службових осіб за дії або бездіяльність, що відповідають кримінальному правопорушенню.

Згідно зі статтею 19 КК України, «осудною визнається особа, яка під час вчинення кримінального правопорушення могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними [68]. Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка під час вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого цим Кодексом, перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства або іншого хворобливого стану психіки. До такої особи за рішенням суду можуть бути застосовані примусові заходи медичного характеру» [68].

Аналізуючи ці норми, зазначимо, що суб'єктом кримінальної відповідальності державних службовців є особа, яка, перебуваючи на державній службі, маючи повноваження виконувати дії від імені держави, порушила умови виконання своїх службових обов'язків.

Обов'язковою ознакою злочинів є корислива чи інша особиста зацікавленість

державного службовця (зловживання посадовими повноваженнями підроблення) або корисливий, меркантильний мотив (одержання хабаря). Усе сказане дає підстави дійти висновку, що кримінальна відповідальність відносно державного службовця настає тільки у разі усвідомлення своїх вчинків.

Відтак, об'єктивна сторона кримінальної відповідальності полягає в різних формах правопорушення за наявності активної поведінки (дій), а суб'єктивна сторона – у навмисному діянні.

Однак деякі норми потребують уточнення, зокрема і через те, що з 2014 року Україна протистоїть збройній агресії, а велика частина української території окупована нападником.

Після повномасштабного вторгнення російської федерації життя українців змінилося. Що стосується реальних умов воєнного стану, то роль і значення державної служби на сьогодні є ще не повною мірою оціненою, адже саме завдяки державним службовцям була збережена державність країни та життя мільйонів її громадян [69, с. 214 – 219].

Як зазначає Н.А. Алюшина, голова НАДС, «ми маємо статистичні дані, які свідчать, що станом на 2022 рік чисельність державної служби скоротилася на 6 тисяч людей. Загалом кількісний склад зараз трохи понад 168 170 людей. Переважна більшість звільнилася з посад із початком війни» [70].

З огляду на це, зауважимо, що чисельність державної служби значно зменшилась, що надалі може спричинити нестачу кадрів, а це, зі свого боку, зумовлює низку серйозних ризиків та небезпек, які можуть негативно вплинути на ефективність, продуктивність та якість управління державними процесами. Нестача кваліфікованих кадрів може спричинити затримки в наданні послуг, зниження їх якості.

Як повідомляє голова НАДС, «на окупованих територіях і в районах, де ведуться бойові дії, перебуває майже 5,5 тисяч держслужбовців. Вони виконують свої обов'язки штатно або дистанційно. Прикрим фактом є те, що 39 держслужбовців загинули, 56 поранено, 141 зник безвісти. Ця статистика була обрахована за наявними даними. І, звісно, це неповна інформація. Яка реальна ситуація – страшно уявити»

[71]. «Відносно державних службовців, які перебувають на окупованих територіях, відсоток держслужбовців, які зрадили Україну, на рівні статистичної похибки становить 1 – 2 %» [70].

Щоб урегулювати ситуацію з державними службовцями на окупованих територіях, у березні 2022 року в Україні було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» (№ 2108-IX) від 03.03.2023, яким було доповнено КК України [72].

Однак, перш ніж йти далі, вважаємо за необхідне зазначити, що вперше питання колабораціонізму постало ще у 2014 році і відтоді почався процес дискурсу про потребу в закріпленні в законі такої дефініції.

Так було запропоновано декілька проєктів. Наприклад, у статті 10 проєкту Закону «Про забезпечення прав та свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території» вперше сказали про необхідність внести санкції за співпрацю з окупантом, звісно, саме слово «колабораціонізм» використано не було, але автори мали на увазі його значення [72].

У 2019 році ВРУ ухвалила законопроєкт «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України (щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та особливості застосування запобіжних заходів за вчинення злочинів проти основ національної та громадської безпеки» (№ 7186) [72].

Відтак, лише 03.03.2023 були внесені зміни і КК України було доповнено статтю 111-1 «Колабораційна діяльність», а згодом і 111-2 «Пособництво державі-агресору», які перелічують види такої діяльності і визначають відповідальність за такі діяння [72].

За ступенем тяжкості злочину, яке скоєне колаборантом, стаття 111-1 КК України пропонує різноманітні форми відповідальності, до яких останній може бути притягнутий. Серед можливих санкцій: «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років»; «виправні роботи на строк до двох років»; «арешт на строк до шести місяців»; «штраф

до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; «позбавлення волі на строк до п'ятнадцяти років»; «довічне позбавлення волі; конфіскація майна» [73].

Власне, у контексті триваючої збройної агресії феномен колабораціонізму набув особливої актуальності. Ми виявили, що попри значний суспільний інтерес до цього питання та його актуальність, питання щодо законодавчого регулювання колабораціонізму залишається недостатньо вивченим та потребує подальшого уточнення. Ця ситуація вимагає від законодавців чіткіших правових норм, що дозволили б ефективно притягати до відповідальності осіб, які співпрацюють з агресором, у такий спосіб нейтралізуючи загрозу національній безпеці та суверенітету держави.

По перше, відсутність в українському законодавстві та юридичній практиці чіткого визначення поняття «колабораційна діяльність» створює певні труднощі під час класифікації осіб як колаборантів. Як зауважує юрист Д.Ю. Терещенко, Кримінальний кодекс України статтею 111-1 намагається врегулювати це питання, встановлюючи критерії, за якими діяльність особи може бути кваліфікована як колабораціонізм. Зазначена стаття, яка складається з восьми частин, надає опис різних видів кримінальних діянь, що можуть бути розцінені як колабораційна діяльність [74].

Для того, щоб зрозуміти сутність такої дефініції, як «колабораційна діяльність», потрібно звернутися до історичного контексту використання терміна «колабораціонізм». Аналізуючи період після завершення Другої світової війни, спостерегли, що у Франції та Бельгії термін «колабораціонізм» використовували для опису взаємодії місцевого населення з окупаційними німецькими військовими силами. Важливо зазначити, що в цей історичний момент термін не мав у собі однозначного негативу та не асоціювався безпосередньо зі зрадою або злочинною діяльністю [75, с 16].

За Кримінальним кодексом Франції співпраця з ворогом складалася з таких злочинів: «передача розвідувальної інформації / торгівля з ворогом» [75, с. 16]. Що стосується Кримінального кодексу Бельгії, то в ньому зазначено, що колаборантство – це діяльність, яка завдає шкоди та підриває безпеку держави як з внутрішньої сторони, так і з зовнішньої [75, с. 16].

У післявоєнній Франції поняття «державна зрада» або «колабораціонізм» покривало дії такого характеру: використання зброї, угоди з іноземними державами з наміром атакувати Францію, співпрацю з ворожими силами для їх входження на французьку територію, забезпечення ворога зброєю, людськими ресурсами, фінансами та продовольством, підривання морального духу французької армії, листування з ворогом, передача іноземному уряду конфіденційної інформації дипломатичного характеру особою, яка має до неї офіційний доступ, а також передача будь-якою особою, незалежно від громадянства, інформації, що становить «таємницю національної оборони», серед них – військові, політичні, економічні та промислові дані, іноземній державі [75, с. 16].

Слово «колабораціонізм» походить від французького «collaboration», що в перекладі означає «співробітництво», тобто умисна та добровільна співпраця громадян окремої держави з окупаційною владою в інтересах загарбника, що завдає шкоди окупованій державі чи її союзникам, і участь у переслідуванні патріотів країни, громадянином якої є колаборант [76, с. 256].

Після закінчення війни в Польщі було введено правові норми, які передбачали покарання за колабораціонізм, зокрема за співпрацю з окупаційною владою, за переслідування громадян, за нанесення шкоди громадянам в Польщі, примус до зізнання у вині через загрозу звітування перед окупаційною владою, а також за підтримку в здійсненні вказаних злочинів. Санкції за такі дії включали смертну кару, позбавлення волі, конфіскацію власності та обмеження в громадянських правах на певний період [75, с. 16].

У СРСР було покарання за пособництво з ворогом, однак саме слово «колабораціонізм» не стало вживаним, натомість використовувалися такі поняття, як «пособництво» та «державна зрада».

У сучасному кримінальному законодавстві країн Європи немає такого злочину, як «колабораціонізм», однак це не означає, що відсутні такі поняття, як співпраця з ворогом. Наприклад, Кримінальний кодекс Литви визначає злочин, який полягає в допомозі нелегітимній владі закріпитися через окупацію або анексію Литви, включаючи придушення опору литовських громадян або підтримку окупаційних чи

анексійних зусиль незаконної влади [75, с. 17] .

Відповідно до положень статті 5 Женевської конвенції «Про захист цивільних осіб під час війни», індивіди, що підпадають під підозру участі в діяльності, яка становить загрозу для державної безпеки, або тих, кого кваліфікують як шпигунів, диверсантів чи осіб, яких обґрунтовано підозрюють у діяльності, що може піддавати ризику безпеку окупаційної держави, позбавляються захисту, передбаченого конвенцією [75, с 31] .

Варто зауважити, що термін «колаборантство», зазвичай, пов'язаний із окупованою територією, однак, на нашу думку, це досить застаріле поняття, адже на відміну від часів Другої світової війни, у наш час є всі можливості співпрацювати з ворогом, перебуваючи на території, яка підконтрольна українській владі, використовуючи при цьому соціальні мережі. На жаль, сьогодні такі випадки непоодинокі.

Проаналізувавши судову практику, можемо подати як приклад, рішення Індустріального районного суду міста Дніпропетровська від 07.04.2022 (номер судового провадження: 1-кп/202/237/2022), у якому зазначено, «ОСОБА\_5» 25.03.2022 приблизно о 15 год. 30 хв. продовжила злочинну діяльність з умислом, використовуючи інтернет і свій профіль у соцмережі TikTok під псевдонімом «ОСОБА\_6», розмістила відео для загального перегляду. У цьому відео, під час дії воєнного стану, оголошеного в Україні згідно з указом Президента від 24.02.2022, вона висловлювала заклики, що заперечують факт військової агресії росії проти України і закликала підтримати дії російської федерації [131].

Або ж, наприклад, рішення Володимирецького районного суду Рівненської області від 06.07.2023 по справі № 556/1884/23, у якому зазначено: «з 5 квітня 2023 року по 26 квітня 2023 року ОСОБА\_3, будучи обізнаним про факт збройної агресії російської федерації проти України, включаючи повномасштабне військове вторгнення, діяв умисно на підтримку інформаційних впливів держави-агресора, завдаючи шкоди інформаційній безпеці України та поширюючи цю пропаганду серед населення. Перебуваючи в місці відбування покарання за адресою: АДРЕСА\_2, він, спілкуючись із працівниками установи, громадянами України ОСОБА\_4 та

ОСОБА\_5, а також з іншими засудженими – ОСОБА\_6, ОСОБА\_7, ОСОБА\_8 та ОСОБА\_9 – у присутності співробітників і засуджених, публічно заперечував факти збройної агресії російської федерації проти України і закликав до підтримки рішень та дій держави-агресора» [158.] Так, своїми умисними діями, які виразились в публічному запереченні громадянина України здійснення збройної агресії проти України та публічних закликах громадянином України підтримувати рішення та/або дії держави-агресора, учинив кримінальний проступок, передбачений ч. 1 ст. 111-1 КК України [158].

Отже, аналізуючи ситуацію, зауважимо, що зовсім інше, коли особа, перебуваючи на не окупованій та підконтрольній легітимній вдалі території, скоює злочин, що передбачений статтею 111-1 КК України. У контрасті до колабораційної діяльності в окупованих регіонах у цих ситуаціях значно ясніше простежується елемент умисності та добровільності дій особи. Це вказує на заздалегідь продумане рішення особи вчинити злочин, що має антидержавний характер, з усвідомленням його потенційних наслідків.

Таким чином, колабораціонізм не обмежується лише фізичною присутністю на окупованих територіях, а може розвиватися та підтримуватися через різноманітні механізми та мотивації, що включають широкий спектр ідеологічних, політичних, економічних та соціальних чинників.

Колабораціонізм – це відносно нове поняття в національному законодавстві і досі залишається суперечливим явищем, адже, з одного боку, це зрада держави, громадян цієї держави та, можливо, власних переконань, а з іншого – це може бути вимушеним кроком, завдяки якому вдається зберегти життя, коли території підконтрольні окупаційній владі.

Так, український дослідник О.В. Потильчак запропонував вживати колабораціонізм у двох значеннях, а саме «вимушений» колабораціонізм та «добровільний» колабораціонізм [130, с. 58], що має зміст в умовах сучасної російсько-української війни, адже не можна звинувачувати людину за те, що вона, керуючись своїми біологічними інстинктами, намагається вижити в тих умовах.

Науковець Я.Й. Грицак виокремив три види в колабораціонізмі: «вимушений»,

«добровільний» та «ідеологічний» [130, с. 58]. Вимушений колабораціонізм – це факт виживання, це та ситуація, коли люди змушені працювати на окуповану владу, аби вижити або щоб живими zostалися їхні рідні. Відмінність між добровільним та ідеологічним колабораціонізмом полягає в тому, що перший спрямований на підтримку економічного життя населення, а другий означає навмисну співпрацю з окупаційною владою.

Дослідниця Т.І. Бородіна зауважує, що основою колабораціонізму є мотив, а саме особисті матеріальні інтереси, наприклад, кошти, майно, влада, хабарі тощо [130, с. 58]. Тобто умовою колабораціонізму є певні меркантильні мотиви, але аж ніяк не бажання вижити.

З огляду на відсутність єдиного визначення поняття «колабораційна діяльність» у правовому полі України, пропонуємо сформулювати пропозиції щодо вдосконалення норм Закону, а саме вважаємо за доцільне доповнити статтю 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України частиною першою такого змісту: *«Колабораційна діяльність – це діяльність, яка полягає в добровільній та навмисній співпраці громадян держави з країною-агресором для забезпечення інтересів ворога та заподіяння шкоди власній державі»*.

На нашу думку, така позиція може закріпити в суспільній свідомості громадян переконання, що кримінальна відповідальність за колабораціонізм виникає лише у випадках, коли вчинені дії були здійснені свідомо та з корисливих спонукань. Таке розуміння підкреслює важливість наміру та особистої мотивації в оцінюванні вини, указуючи на те, що не кожному співпрацю або взаємодію з окупаційною владою автоматично варто кваліфікувати, як кримінально каране колабораціоністське діяння.

Наступне питання, яке потребує уточнення, це визначення суб'єктів, яких можуть притягати до відповідальності за статтею 111-1 КК України.

Норми статті 111-1 Кримінального кодексу України, які передбачають кримінальну відповідальність за співпрацю з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією та/або її збройними чи воєнізованими формуваннями у військовій, політичній, інформаційній, адміністративній, господарській та трудовій сферах стосуються всіх наших співгромадян, які переступили закон, а не лише державних

службовців [72]. Однак, на наше переконання, варто розмежовувати поняття «громадянин» і «державний службовець», оскільки останні є громадянами України, які урочисто присягли на вірність українському народу і саме цей юридичний статус покладає на державних службовців обов'язок служити своїй країні, а не окупаційним силам, а отже потребує окремої, більш суворої відповідальності [130, с. 58].

Традиційно державні службовці часто мають доступ до секретної інформації, що стосується національної безпеки, оборони, внутрішньої та зовнішньої політики, і їхня співпраця з ворожими силами може призвести до витоку цієї інформації, що ставить під загрозу безпеку держави. Колабораціонізм серед державних службовців може серйозно підірвати довіру громадян до уряду та інших державних інституцій. Це може призвести до соціальної нестабільності, зниження ефективності управління та утруднень у забезпеченні національної безпеки.

На підставі аналізу відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень, можна зробити висновок про збільшення кількості випадків колабораціонізму серед державних службовців. У цьому контексті введення чіткої та суворої санкції за колабораційну діяльність, на нашу думку, виступатиме як значний стримувальний чинник, що сприятиме зменшенню подібних випадків у майбутньому.

З огляду на вищезазначене пропонуємо сформулювати пропозиції щодо вдосконалення норм Закону. Зокрема, вважаємо за доцільне доповнити статтю 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України частиною 9 і викласти її в такій редакції: *«Вчинення дій, прийняття рішень, зазначених у частинах п'ятій – сьомій цієї статті службовими особами – караються позбавленням волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади, або займатися певною діяльністю на строк від п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої»*. На наше переконання, більш суворе покарання та окреме ставлення Закону до державних службовців має стати частиною комплексних заходів державної політики, спрямованих на зміцнення національної безпеки, захист суверенітету та територіальної цілісності України.

Загалом, державна політика держави України щодо колабораціонізму має будуватися на декількох ключових принципах, які враховують як національні

інтереси, так і міжнародні норми, щоб у відповідь на колабораціонізм держава дотримувалася міжнародних зобов'язань щодо прав людини, уникаючи колективної відповідальності та гарантуючи право на справедливий суд. Важлива роль у політиці має відводитися превентивним заходам та освітнім програмам, спрямованим на підвищення правової обізнаності населення [75, с. 31]. Зокрема, такий підхід дозволить Україні ефективно протидіяти колабораціонізму, забезпечуючи дотримання правових норм та зміцнення демократії.

Актуальність тематики колабораціонізму та зростання кількості випадків, що потребують юридичної кваліфікації, виникає потреба в подальших дослідженнях присвячених вивченню питання ідентифікації та розпізнавання колабораціонізму.

Як ми зазначали вище, однією з ознак колабораціонізму як протиправного діяння є добровільність та умисність [69], але як зрозуміти, чи особа діяла за власним бажанням, як визначити цю міру добровільності та умисності людини, яка пішла на співпрацю з ворогом, адже поняття «власна ініціатива» та «вільне волевиявлення» дозволяють досить широке трактування.

Як зазначає, науковець А.І. Берлач, «українське законодавство не містить інформації, як має себе вести публічний службовець, який поставлений перед фактом необхідності біологічного виживання та дотримання норм вітчизняного законодавства. Якою має бути правова оцінка його дій!?» [69].

До прикладу, рішення Бобринецького районного суду Кіровоградської області від 16 березня 2023 року по справі № 383/478/23, у якому зазначено, що громадянка України, знаючи про окупацію м. Снігурівка Баштанського району Миколаївської області російськими силами, усвідомлюючи, що Україна є суверенною державою з непорушними кордонами, вирішила діяти на користь Росії, власне особа добровільно працювала на посаді «головного спеціаліста відділу бухгалтерського обліку військово-цивільної адміністрації Снігурівського району Херсонської області» в нелегітимній окупаційній адміністрації, займаючись виплатами соціальної допомоги, пенсій та інших грошових виплат у російських рублях [132]. Як суд встановив, що особа діяла добровільно, а не примусово, громадянка справді підтримувала окупаційну владу, чи може йшла мова про перебування на межі виживання ?!

Визначення, чи діяла особа на окупованій території умисно чи під примусом, є складним процесом, який вимагає ретельного розгляду кожного конкретного випадку, важливою є робота експертів, що мають врахувати всі нюанси, навіть і психологічний стан особи, її попередню поведінку та інші чинники, що можуть впливати на її рішення співпрацювати з агресором, адже неправильне рішення призведе до покарання невинної людини.

Отже, особи, які не мали можливості покинути окуповану територію, стали заручниками ситуації, і, з огляду на факт потреби біологічного виживання, вимушені працювати на державу-агресора, отримувати заробітну плату у валюті окупаційної влади, не завжди можуть бути автоматично кваліфіковані як колаборанти. Така ситуація вимагає від держави і суспільства диференційованого підходу та розуміння, що сприятиме уникненню внутрішніх конфліктів та спростить процедуру реінтеграції жителів тимчасових окупованих територій.

Аналіз колабораціонізму дозволяє зробити висновок, що це явище як в Україні, так і в багатьох країнах Європейського Союзу є ще не достатньо дослідженою проблемою. Вивчення таких понять, як «колабораціонізм» та «колаборант» в історичній проєкції дає змогу краще зрозуміти, чому це відбувається, і запропонувати варіанти, як із цим ефективно боротися. На підставі юридичного аналізу норми, передбаченої статтею 111-1 Кримінального кодексу України, визначено ключові положення, які спрямовані на покращення практичного застосування цієї норми. Цей аналіз уможливив виокремлення необхідних критеріїв та умов, що забезпечують більшу ефективність та цілеспрямованість у використанні зазначеної статті під час притягнення до відповідальності за колабораціоністські дії.

Отже, усебічний аналіз феномену колабораціонізму серед державних службовців зумовив розкриття дефініції «колаборантство», що позначає співпрацю з окупаційними режимами або ворожими державами. Аргументовано доцільність чіткого розмежування примусової співпраці під загрозою для життя чи здоров'я та усвідомленого вибору, як зради національних інтересів, тому потрібно зосередити увагу на важливості розроблення та впровадження ефективних правових механізмів для притягнення до відповідальності осіб, які свідомо обрали шлях колабораціонізму,

з одночасним забезпеченням захисту тих, хто був змушений до таких дій обставинами, адже ефективно протидіяння колабораціонізму вимагає солідарності суспільства, державної підтримки та міжнародної співпраці, а також готовності до постійного перегляду та адаптації правових норм відповідно до змінюваних умов та викликів сучасності.

### **2.3 Адміністративна відповідальність державних службовців**

Тема адміністративної відповідальності державних службовців посідає важливе місце в правовій системі будь-якої держави, особливо в контексті забезпечення прозорості, ефективності та законності в державному управлінні.

На жаль, у законодавстві трапляється неоднозначність у підходах щодо кваліфікації дії або бездіяльності, за які державні службовці несуть адміністративну відповідальність. Це, звісно, ускладнює правозастосування цих норм та їх аналіз. Власне, дієвий механізм адміністративної відповідальності дасть змогу на досить ефективному рівні регулювати поведінку державних службовців, сприяти дотриманню ними законів та нормативних актів, а отже й правопорядку та законності в управлінні. До того ж адміністративна відповідальність є важливим інструментом у боротьбі з корупцією серед державних службовців.

Якісний механізм притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності сприятиме довірі громадян до держави, а в контексті євроінтеграції дослідження адміністративної відповідальності допоможе адаптувати національне законодавство до міжнародних стандартів і практик. Зрештою, аналіз адміністративної відповідальності сприятиме виявленню прогалин у нормативній базі та управлінських процесах, надаючи можливість їх оптимізації та покращенню.

З огляду на зазначене, зауважимо, що вивчення адміністративної відповідальності державних службовців є важливим складником сучасного правового дослідження та практики, спрямованої на підвищення ефективності державного управління.

Тема адміністративної відповідальності державних службовців стала

предметом наукового пошуку таких дослідників, як А.І. Берлач, Л.Р. Біла-Тіунова, О.О. Губанов, Н.Ю. Задирака, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.А. Литвин, С.А. Федчишин, А.О. Яфонкін та ін. Проте сьогодення ставить нові виклики й актуалізує нові завдання, на які потрібно відповідно реагувати, серед них і питання адміністративної відповідальності.

Щонайменше важливо з'ясувати змістовну ємність терміна «адміністративна відповідальність».

Згідно з КУпАП (частини першої статті дев'ятої) «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [49].

Що стосується адміністративної відповідальності, то в ч. 2 статті 9 КУпАП зазначено: «Відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності» [49]. Зазначена стаття підкреслює, що адміністративна відповідальність настає за вчинення діянь, які, хоча і є правопорушеннями за своєю суттю, не мають настільки суспільно небезпечного характеру, щоб передбачати кримінальну відповідальність, однак законодавство не пропонує нам чіткої та лаконічної дефініції цього поняття.

Незважаючи на відсутність нормативного визначення поняття «адміністративна відповідальність» у законодавчих актах України, існує значна кількість наукових праць, де його проаналізовано. Учені в галузі права розробляють теоретичні підходи до визначення адміністративної відповідальності, розглядаючи її як систему юридичних заходів, спрямованих на запобігання, припинення та покарання за адміністративні правопорушення.

Зокрема, вітчизняний вчений В.К. Колпаков зазначає, що «адміністративна відповідальність – це примусове, однак з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які здійснені правопорушником» [77].

Таке твердження свідчить про те, що попри свій примусовий характер застосування адміністративної відповідальності передбачає дотримання певної процедури. Це означає, що перед застосуванням заходів впливу має бути дотриманий визначений законодавством алгоритм, щоб забезпечити права та законні інтереси особи.

Натомість Ю.П. Битяк та В.В. Зуй визначають адміністративну відповідальність як застосування до суб'єктів правопорушень універсально дійсних нормативів, які функціонують у сфері державного управління, адміністративних санкцій, які спричиняють для вказаних індивідів обтяжливі наслідки, які мають матеріальну або моральну сутність [78, с. 24 – 26].

Адміністративну відповідальність також визначають, як вплив, що здійснюється уповноваженими державними органами або посадовими особами і тягне за собою негативні для правопорушника наслідки, які можуть мати моральний характер, наприклад, попередження, матеріальний (штраф) або особистий (адміністративний арешт) [79]. На наше переконання, таке формулювання підкреслює важливість впливу державних органів та посадових осіб на тих, хто порушив адміністративні норми, і висвітлює різноманітність наслідків, які можуть настати в результаті таких порушень, забезпечуючи ефективний механізм дотримання законності та порядку.

Дослідник В.Б. Авер'янов висловлює думку, що до адміністративної відповідальності притягають тоді, коли вчинено адміністративне правопорушення. Він зауважує, що така відповідальність є формою державної реакції на неправомірні дії, що спрямовані проти окремих осіб та за певних ситуацій, проти організацій. Це виражається через установлення конкретних обмежень, заборон та передбачених законом покарань для тих, хто порушує правила [80]. Ми підтримуємо цю позицію, адже тут ідеться про механізм державної реакції на протиправні діяння державних службовців, зокрема через встановлення чітких правил, обмежень та санкцій, які є прийнятними до скоєних правопорушень. Такий підхід дозволяє забезпечити справедливе, тобто пропорційне покарання, спрямоване не лише на покарання, як таке, а й на запобігання майбутнім правопорушенням [126, с. 170].

З огляду на значний інтерес та обсяг наукових досліджень, присвячених

адміністративній відповідальності, стає очевидною потреба формалізації та закріплення цього поняття на законодавчому рівні. Це не лише забезпечить юридичну визначеність, але й сприятиме більшій консистенції та ефективності правозастосування. У цьому контексті ми вбачаємо за доцільне внести доповнення до статті 9 КУпАП частиною третьою такого змісту: *«Адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка настає внаслідок вчинення особами адміністративних правопорушень»*. Таке уточнення стане одним із кроків на шляху до створення більш прозорої та зрозумілої правової системи, зміцнюючи правову основу для притягнення до відповідальності за адміністративні порушення.

Щодо адміністративної відповідальності державних службовців зазначимо таке.

Відповідно до статті 14 КупАП, «посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків» [49].

Зауважимо, що в КУпАП, використовують термін «посадова особа», а не «державний службовець», що на наше переконання, виправдано, оскільки до адміністративної відповідальності можуть притягатися не лише державні службовці, що працюють в органах державної влади, але й інші посадові особи, що працюють в зазначених органах та не прирівнюються до державного службовця. Однак, мета нашого дослідження дослідити адміністративну відповідальність державних службовців, тому і будемо зосереджуватись на них.

Особливістю механізму адміністративної відповідальності є те, що коли адміністративне порушення, скоєне державним службовцем, не має стосунку до порушення службових обов'язків (або їх неналежного виконання), така особа не вважається посадовою особою в контексті цього порушення і підпадає під адміністративну відповідальність на загальних засадах. Отож основною умовою адміністративної відповідальності держслужбовця є скоєння ним правопорушення, яке безпосередньо пов'язане з невиконанням або неправильним виконанням

службових обов'язків [81]. Тобто якщо державний службовець вчиняє правопорушення, яке не пов'язане з його професійною діяльністю, воно розглядається за загальними нормами.

Отже, адміністративна відповідальність державних службовців – це вид юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців за порушення правил, вимог законодавчих актів або службових інструкцій, тобто така відповідальність настає за вчинення дій, які не відповідають вимогам службового становища та обов'язків, а також за бездіяльність у ситуаціях, коли вони зобов'язані діяти відповідно до закону.

Аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення дає підстави констатувати, що до адміністративних правопорушень державних службовців належать такі: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень – відмову від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації (ст. 91-4), порушення законодавства під час планування забудови територій (ст. 96-1), порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12), порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9), порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2), порушення права на інформацію та права на звернення (ст. 212-3); 2) перевищення повноважень – перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2), порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8) [49].

Для кращого розуміння сутності адміністративної відповідальності державних службовців потрібно виокремити її ключові ознаки, які дозволять чітко диференціювати цей вид відповідальності від інших юридичних категорій, наприклад:

- підставою притягнення до адміністративної відповідальності є адміністративний проступок;

- суб'єктами адміністративної відповідальності є службові особи, які виконують певні державні функції;

- адміністративна відповідальність передбачає застосування специфічних санкцій, таких як попередження, штрафи, відсторонення від посади тощо. Важливо, що ці санкції мають виправний та превентивний характер;

- регулюється нормами адміністративного права [38, с. 264].

Так, ми бачимо, що адміністративна відповідальність державних службовців є однією з ключових складників ефективного функціонування публічної служби та забезпечення додержання Закону. Україна, як країна зі складною історією та перехідним періодом, звертає особливу увагу на розвиток та вдосконалення системи адміністративної відповідальності державних службовців. Незважаючи на існуючу законодавчу базу, система адміністративної відповідальності державних службовців українського суспільства стикається з рядом проблем. Серед яких – недостатня ефективність механізмів контролю, відсутність консистентного підходу до застосування санкцій та недостатня прозорість у процесі вирішення питань адміністративної відповідальності.

Для розв'язання цих проблем варто активізувати зусилля в напрямі поліпшення законодавства, збільшення ефективності контролю та забезпечення більшої прозорості в роботі органів, що вирішують питання адміністративної відповідальності.

Адміністративні правопорушення державних службовців виокремлюють серед правопорушень здійснених фізичними особами, оскільки правопорушення здійсненні державними службовцями мають підвищену суспільну небезпеку, яка виникає, через те, що останні наділені спеціальним статусом та мають доступ до обмеженої інформації [82, с. 121].

Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює ряд санкцій, що мають застосовуватися у разі вчинення адміністративних правопорушень посадовими особами, серед них – штрафи, конфіскація одержаних коштів та

попередження.

Однак сьогоднішня зумовлю потребу в розширенні нормативної бази щодо видів покарань, аби забезпечити більш ефективні інструменти для запобігання потенційним наслідкам правопорушень та їх нейтралізації. Розширення видів санкцій та введення додаткових механізмів відповідальності можуть включати, наприклад, обмеження певних прав або можливостей на державній службі, обов'язкове проходження спеціалізованих навчань з питань законодавства та етики державної служби, а також введення більш жорстких заходів за умови повторного порушення.

Таким чином, під час дослідження ми звернули увагу на таке покарання, як попередження. На нашу думку, попередження, як м'яка форма відповідальності, може не сприйматися серйозно державними службовцями та не виконувати достатнього стримувального впливу, необхідного для запобігання подальшим правопорушенням. Крім того, процес адміністративного розслідування, оформлення та прийняття рішень, які обмежуються лише попередженням, вимагає значних адміністративних зусиль та часу, які могли б бути спрямовані на більш ефективну роботу з профілактики та вирішення серйозніших випадків порушень.

З огляду на зазначене, ми пропонуємо *виключити із переліку санкцій, які можуть застосовуватися до державних службовців, попередження*. Виключення попередження як покарання може допомогти створити більш ефективну систему державного управління, де кожен випадок правопорушення розглядатиметься з урахуванням його потенційного впливу на суспільство та державні інтереси.

Основною категорією адміністративних проступків є корупційні правопорушення, тому проаналізуємо адміністративну відповідальність державних службовців за корупційні правопорушення. Для нас важливо звернути увагу на цю проблему, оскільки відповідно до висновків Київського міжнародного інституту соціології, зроблений на підставі опитування українців, найбільшою проблемою після війни є корупція [118].

Згідно з даними Національного агентства з питань запобігання корупції, за період з листопада 2021 року до лютого 2024 року кількість осіб, які були притягнуті до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, які

пов'язані з корупцією, становить 4124 особи, а за весь період – 29 699 осіб [160].

Власне, як уже було зазначено, адміністративна відповідальність державних службовців регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, проте, якщо вчинене правопорушення відноситься до корупційних, окрім КУпАП, адміністративна відповідальність державних службовців починає регулюватися й Законом України «Про запобігання корупції» [57]. Підставами для притягнення до адміністративної відповідальності, відповідно до цього закону, є вчинення ними правопорушень, пов'язаних з корупційною сферою (порушення спеціальних обмежень, невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, порушення вимог фінансового контролю, умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією) [57].

Зокрема в статті 65-1 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [57]. В частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [57].

Це положення свідчить про комплексний підхід держави до питання боротьби з корупційними правопорушеннями, надання правоохоронним органам та судовій системі широкий спектр засобів для реагування на корупційні правопорушення. Зазначений підхід демонструє зусилля щодо створення ефективної правової рамки для запобігання та протидії корупції, наголошуючи на важливості відповідальності на всіх рівнях управління серед усіх категорій посадовців.

Корупційне правопорушення – це дія або бездіяльність, що відбувається з порушенням закону і має на меті отримання неправомірної вигоди для себе або інших осіб, а також надання такої вигоди іншій особі або особам. Корупційні діяння можуть включати широкий спектр неправомірних дій, таких як хабарництво, зловживання службовим становищем, незаконне вплив, відмивання грошей, розкрадання

державного або муніципального майна, зловживання владою, неправомірне збагачення тощо.

Основою для притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка обіймає публічну посаду, є скоєння діяння, що вважається правопорушенням з ознаками корупції та порушує положення адміністративного законодавства.

Власне, Розділ 13-А КУпАП містить вичерпний перелік адміністративних правопорушень, за вчинення яких особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією. А саме, адміністративна відповідальність передбачена за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності: (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) [49].

Переважає частина санкцій, визначених у цих статтях, установлює покарання у формі штрафу розміром від 50 до 2500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також можливість накладення на порушника адміністративних заходів, як-от: конфіскація коштів, отриманих унаслідок адміністративного порушення, та/або заборона обіймати певні посади або здійснювати певний вид діяльності на термін до одного року [49]. Згідно зі статтею 38 КУпАП, адміністративні заходи за порушення, пов'язані з корупцією, можуть бути застосовані протягом шести місяців з моменту їх виявлення, але не пізніше ніж через два роки після їх скоєння [49].

Отже, законодавство передбачає широкий спектр санкцій для адміністративних правопорушень, включаючи фінансові штрафи значного розміру та інші обмежувальні заходи, такі як конфіскація незаконно отриманих коштів та заборона обіймати певні посади, або здійснювати певний вид діяльності. Ці заходи відображають серйозне ставлення держави до порушень, особливо тих, що пов'язані з корупцією, наголошуючи на важливості своєчасного виявлення та реагування на такі порушення. Строки для накладення адміністративних стягнень встановлені для

забезпечення оперативності та ефективності правосуддя, а також для врахування необхідності своєчасного виявлення та розслідування адміністративних порушень, забезпечуючи тим самим правопорядок та законність у суспільстві, проте законодавча база має недоліки та прогалини, які потрібно врегулювати.

Звернемо увагу на статтю 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», у якій зазначено, «несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [49]. Отже, ця норма відображає важливість фінансового контролю в контексті прозорості та підзвітності державних службовців, однак передбачає можливість врахування поважних причин невчасного подання декларацій.

Строки подання декларації визначаються положеннями статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», з яких слідує: «несвоєчасне подання декларації за минулий рік має місце, коли її подано 1 квітня поточного року або пізніше – щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також тих, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (останні подають декларації за період, не охоплений раніше поданими деклараціями, наступного року після припинення діяльності незважаючи на факт її припинення)» [57]. Так, ми бачимо, що законодавець окреслює і питання строків декларування, закон встановлює чіткі терміни та вимоги до процесу декларування, що є важливою частиною механізму запобігання корупції, спрямованого на забезпечення прозорості та відповідальності осіб, що обіймають публічні посади.

Це ми можемо простежити за допомогою ЄДРСР через аналіз судової практики, наприклад, згідно з постановою Тернівського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 04.08.2021 у справі № 215/4186/21 зазначено, що з протоколу видно, що ОСОБА\_1, призначений на посаду з відповідальністю за корупційні діяння згідно із законодавством від 25.06.2022, був звільнений 31.08.2020 за власним бажанням. Після звільнення він несвоєчасно, без поважних причин, подав декларацію про припинення державної служби до 05.05.2022. В судовому засіданні пояснив, що не подав вчасно декларацію «після звільнення» бо не знав, коли саме її

необхідно подавати. Перед звільненням йому ніхто не повідомляв про необхідність складання декларації, крім того, він страждає на захворювання, що призводить до часткової втрати пам'яті. Про необхідність подати декларацію йому стало відомо з телефонного дзвінка прокурора 28.04.2021 р. після чого він подав декларацію» [161]

Проаналізувавши таку практику, дійшли висновку, що законодавцем і справді чітко врегульоване питання строків декларування, однак що робити з «поважними причинами», як з'ясувати: особа зловживає своїм правом чи все-таки має вагомий підстави? Визначення межі між зловживанням правом на недекларування та наявністю поважних причин для такої відмови є важливим аспектом у забезпеченні прозорості та відповідальності, особливо в контексті державної служби чи виконання публічних обов'язків.

Відповідно до тлумачень, які подав Вищий спеціалізований суд України з питань цивільних і кримінальних справ у документі «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією» (№ 223-943/0/4-17 від 22.05.2017) під поважними причинами, які перешкоджають своєчасному поданню декларацій, розуміють обставини, що об'єктивно перешкоджають особі виконати цей обов'язок в установленій термін, зокрема у зв'язку з 1) хворобою, 2) перебуванням особи на лікуванні, внаслідок стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу), 3) технічних збоїв офіційного веб-сайту Національного агентства з питань запобігання корупції, 4) витребуванням відомостей, необхідних для внесення в декларацію, 5) перебуванням (триманням) під вартою тощо [136]. Однак варто зазначити, що ці пояснення не містять вичерпного переліку таких підстав, а це означає, що залежно від фактичних обставин справи вони можуть бути розширені, на розсуд суду.

Тому вважаємо за доцільне запропонувати удосконалений перелік поважних причин для подання декларації із запізненням або ж узагалі неподання декларації. Така невизначеність щодо того, що становить «поважну причину», створює умови, за яких державні службовці можуть уникати відповідальності, використовуючи лазівки в законодавстві, що лише сприяє корупційним процесам. Це стає можливим, оскільки можна вказати причину затримки, достовірність якої важко перевірити, а в контексті

корупційних правопорушень такі причини можуть бути прийняті без належної перевірки, що веде до незастосування адміністративних санкцій.

Тому пропонуємо доповнити статтю 172-6 КУпАП приміткою такого змісту: *«Поважні причини неможливості подати вчасно декларацію: стан хвороби; перебування особи на лікуванні; настання стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу); технічні збої офіційного вебсайту НАЗК; перебування (тримання) під вартою; перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або по догляду за дитиною; тимчасова непрацездатність; перебування на військовій службі та інші».*

Також для вирішення цього питання може бути встановлена процедура подання обґрунтування «поважних причин», що включатиме надання документальних доказів, що підтверджують обставини, які перешкоджають декларуванню.

Водночас для запобігання зловживань потрібно чітко визначити наслідки для осіб, які намагаються використовувати поважні причини для ухилення від виконання своїх обов'язків без наявності справді вагомих підстав. Як наслідок такої ситуації може бути адміністративна, або навіть кримінальна відповідальності за подання неправдивої інформації.

Отож забезпечення балансу між захистом прав осіб на недекларування через поважні причини та запобіганням можливим зловживанням цим правом вимагає від держави розроблення прозорих, справедливих та ефективних механізмів оцінювання та контролю.

По-друге, на нашу думку, притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів також є однією з актуальних проблем. Про це йдеться в статті 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» (глава 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією») [49].

Згідно зі статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів у випадках і порядку, встановлених законом, передбачено штраф у розмірі від ста до двохсот

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі вчинення дій або прийняття рішень під час наявності реального конфлікту інтересів, штраф становитиме від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів. Якщо такі дії були здійснені особою, яка вже протягом року підпадала під адміністративне покарання за подібні порушення, на неї накладається штраф від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів з одночасним позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на термін одного року [49]. Отож ці норми мають на меті забезпечити дотримання встановлених законом вимог щодо конфлікту інтересів, а штрафи, передбачені цією статтею, слугують інструментом для забезпечення відповідальності та впливу на таких осіб, які порушують встановлені правила.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність, або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [49].

Проаналізувавши судову практику в Єдиному державному реєстрі судових рішень, ми дійшли висновку про велику кількість справ, які стосуються порушення статті 172-7 КУпАП.

Наприклад, згідно з постановою Комінтернівського районного суду м. Харкова від 18.01.2023 по справі № № 641/70/23 ОСОБА\_1 , будучи директором, являючись згідно з п.п. а п.2 ч.1 ст. 3 Закону № 1700-VII суб'єктом, на якого поширюється дія вказаного закону, діючи умисно, маючи приватний інтерес, перед підписанням та видачою наказу від 20.12.2021 №300, яким особисто на власний розсуд визначила собі розмір премії (27637 грн.), не повідомила у встановленому цим Законом порядку безпосереднього керівника про наявність у неї реального конфлікту інтересів. Крім того, під час виконання службових повноважень вчинила дії та прийняла рішення в умовах реального конфлікту інтересів, а саме власноруч підписала та видала наказ, яким особисто на власний розсуд визначила собі розмір премії в сумі 27637 грн. Таким чином, ОСОБА\_1 під час виконання службових повноважень вчинила дії та

прийняла рішення в умовах реального конфлікту інтересів» [162].

На нашу думку, в Україні питання конфлікту інтересів є досить актуальним, і тому для зменшення випадків, коли службова особа приймає якісь рішення в конфлікті інтересів, потрібно звернутися до практики зарубіжних країн. Законодавство та практика інших країн передбачають різні механізми вирішення подібних ситуацій, включаючи штрафи, обмеження на перебування на певних посадах у майбутньому тощо.

Проаналізувавши досвід таких країн, як Франція, Німеччина, Італія, Латвія та Іспанія, ми зрозуміли, що відповідно до їхнього законодавства встановлено такі види адміністративних санкцій, як фінансові штрафи, покарання морального характеру (наприклад, оприлюднення інформації про порушення в офіційних виданнях парламенту чи уряду), подання звітів до парламенту, обмеження на обіймання службових посад до 10 років, а також конфіскація майна, отриманого незаконним шляхом [125, с. 547].

Такі адміністративні покарання передбачають широкий спектр заходів, які мають на меті не лише покарати порушників, але й запобігти подальшим порушенням через детермінацію та виховні заходи. Порівняно, наше законодавство має досить лояльні санкції відносно осіб, які діють в умовах реального конфлікту інтересів, а як відомо, відповідальність за правопорушення досить часто запобігає скоєнню правопорушень.

Тому пропонуємо статтю 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» викласти у такій редакції:

*«Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.*

*Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або/з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.*

*Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом*

*року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на два роки».*

Більш чіткі санкції сприятимуть підвищенню відповідальності державних службовців за виявлення та повідомлення про конфлікт інтересів та запобігання можливих випадків конфлікту інтересів, корупції в державних структурах, що, зі свого боку, сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до державних інституцій, а це може позитивно позначитися на загальному розвитку демократичних процесів у суспільстві.

По-третє, згідно з пунктом 5 статті 65-1 Закону України «Про запобігання корупції», особу, проти якої було складено протокол про адміністративне правопорушення у зв'язку з корупцією, можна відсторонити від виконання службових обов'язків рішенням керівника відповідної установи, організації чи підприємства. Таке рішення зухвалюють до моменту прийняття судом остаточного рішення по справі, за умови що Конституція та інші закони України не передбачають іншого порядку. У випадку, якщо провадження у справі буде закрито через відсутність події або складу правопорушення, особі, яка була відсторонена, компенсують середній заробіток за час примусового прогулу [57].

Аналіз зазначеної норми висвітлює важливий момент адміністративного регулювання в контексті боротьби з корупційними діяннями, зокрема ця норма законодавства дозволяє керівнику відповідного органу (або установи, підприємства, організації) відсторонити від виконання службових обов'язків особу, стосовно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, до моменту остаточного рішення суду у справі. Однак заявлена норма може призвести до того, що особа, яка не вчиняла адміністративного правопорушення, може понести покарання за вказаний злочин до винесення рішення відповідним судом.

Зазначена норма порушує статтю 62 Конституції України, а саме: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено

обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину» [18]. Оскільки відповідно до практики Європейського суду з прав людини справи про адміністративні правопорушення є кримінальними для цілей застосування Конвенції [137].

Також ця норма порушує Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, тому що порушує принцип презумпції невинуватості стосовно особи, вина якої не була доведена в установленому законом порядку. Застосування принципів конвенції для України є обов'язковим, а одним з основних принципів зазначеної конвенції є презумпція невинуватості.

Застосування такого виду покарання, як відсторонення від роботи може мати негативні наслідки для особи, оскільки її позбавляють не лише професійної діяльності, але й основних засобів для існування. Цей аспект викликає певні занепокоєння з погляду дотримання принципу гуманізму, адже в сучасному тлумаченні права важливим є не лише покарання за порушення, але й забезпечення гідних умов життя для кожної особи, навіть у разі її відсторонення від виконання службових обов'язків. У вирішенні цього питання важливу роль може відіграти розроблення додаткових правових механізмів, які дозволять ефективно застосовувати принципи гуманізму в адміністративному праві.

Відсутність у законодавстві чітко сформованої норми, що дозволяла б державним службовцям займатися альтернативною трудовою діяльністю на час відсторонення, зумовлює потребу в її удосконаленні. Надання можливості державним службовцям займатися іншою роботою, не пов'язаною з їхніми основними посадовими обов'язками, може стати розумним компромісом, який з одного боку, забезпечить виконання покарання, а з іншого – дасть змогу особі забезпечити фінансову стабільність.

На підставі аналізу встановлено, що норма, яка передбачена Законом України «Про запобігання корупції», а саме пунктом 5 статті 65-1, потребує удосконалення.

Водночас варто наголосити, що норма, яка передбачає компенсацію середнього заробітку особі в разі закриття провадження по адміністративному правопорушенню, пов'язаному з корупцією, корелює з основоположними принципами справедливості,

закріплені в Конституції України. Стаття 62 Конституції проголошує, що в разі неправосудного засудження держава зобов'язана відшкодувати матеріальну та моральну шкоду. Таким чином, зазначена норма не тільки відповідає конституційному положенню про право на компенсацію в разі помилкового засудження, але й розширює цей принцип, застосовуючи його до випадків адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією [9].

Це важливо, оскільки така компенсація виступає як захист прав і свобод особи в контексті адміністративного правопорушення, а також як гарантія проти необґрунтованого або помилкового притягнення до відповідальності. Це засвідчує відповідальність держави перед громадянами за дії своїх посадовців та наголошує на важливості принципу презумпції невинуватості.

У ході дослідження адміністративної відповідальності державних службовців виявлено низку ключових аспектів та проблем, які потребують уваги та розв'язання. Аналіз нормативно-правової бази, практики її застосування та взаємодії між різними видами відповідальності вказує на необхідність її подальшого вдосконалення з метою забезпечення ефективності, справедливості та прозорості в регулюванні діяльності державних службовців.

Особливу увагу варто звернути на підвищення правової обізнаності та кваліфікації державних службовців, розроблення та впровадження чітких критеріїв для визначення адміністративних порушень та відповідних санкцій, а також на створення ефективних механізмів контролю та притягнення до відповідальності.

Адаптація законодавства до сучасних викликів, включаючи технологічний розвиток та міжнародні стандарти, вимагає переосмислення традиційних підходів до адміністративної відповідальності та її ролі в забезпеченні законності та дисципліни серед державних службовців.

Отже, подальше вдосконалення законодавства у сфері адміністративної відповідальності державних службовців, розроблення ефективних інструментів для його застосування, а також забезпечення належного контролю за дотриманням законодавства є ключовими для підвищення довіри громадськості до державного апарату та ефективності публічного управління загалом.

## 2.4 Дисциплінарна відповідальність державних службовців

У сучасному державному управлінні важливе місце посідає питання дисципліни державних службовців. Забезпечення високого рівня професіоналізму, етики та законності в діяльності державного апарату є важливим питанням, розв'язання якого унеможливить ефективну реалізацію державної політики та задоволення потреб суспільства. У цьому контексті дисциплінарна відповідальність службовців стає механізмом забезпечення дотримання встановлених норм та стандартів, що передбачає наявність чітких правил поведінки та санкцій за їх порушення.

У цьому підрозділі маємо на меті дослідити правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців, на підставі аналізу нормативно-правової бази, що визначає основні принципи та процедури притягнення до відповідальності. Ми розглянемо як загальні положення, так і специфічні аспекти дисциплінарної відповідальності, її місце та роль у системі державного управління, а також виклики та перспективи її розвитку в умовах сучасних реформ.

Актуальність теми зумовлена потребою посилення правової дисципліни державних службовців. Розуміння механізмів дисциплінарної відповідальності, правильне їх застосування та розвиток є важливими для створення справедливої та ефективної системи державного управління, яка сприяє зміцненню довіри громадськості до інститутів влади та підвищенню якості надання публічних послуг.

Розв'язання актуалізованої проблеми сприятиме забезпеченню доброчесності та прозорості державного управління, розуміння дисциплінарної відповідальності зменшить ризик корупційних правопорушень, допоможе вдосконалити систему державного управління, забезпечуючи ефективність та відповідальність у роботі державних службовців. Окрім цього, вивчення цього питання сприяє розвитку правової культури та правосвідомості не тільки серед державних службовців, але й у суспільстві загалом.

Досліджуваною проблематикою займалися зарубіжні та вітчизняні вчені, серед

яких А.І. Берлач, О.О. Губанов, В.В. Зуй, Т.О. Коломоєць, І.О. Кортузова, Л.М. Корнута, А.О. Купріянова, Я.П. Миколюк, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, А.А. Неселевська, О.Д. Новак, В.Б. Саюк, О.Є. Луценко, О.В. Литвин, О.К. Любимов, С.А. Федчишин та ін.

Як зазначила Т.О. Коломоєць, «поняття дисциплінарної відповідальності, її зміст і обсяг досі залишаються одним із найдискусійніших питань в українському праві загалом» [153, с. 14], а дисциплінарну відповідальність науковиця визначає, як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення дисциплінарного проступку заходів впливу, які реалізовані щодо правопорушника» [153, с. 18].

Науковець С.А. Федчишин, зазначив, що «в юридичній науці під дисциплінарною відповідальністю прийнято розуміти накладення на осіб, які вчинили дисциплінарні правопорушення (проступки), дисциплінарних стягнень, передбачених законом» [139, с. 112].

Дисциплінарна відповідальність державних службовців в Україні регламентується відповідними нормативними документами, які визначають процедуру та види дисциплінарних стягнень. Дисциплінарні стягнення можуть застосовуватися до державних службовців різних категорій, включаючи категорії «А», «Б» та «В».

Обговорення питання щодо «дисциплінарної відповідальності» активізувалося через широке використання цього терміна в законодавстві, фаховій літературі, практиці правозастосування та повсякденному житті [153, с. 14].

Дисциплінарній відповідальності в деяких нормативно-правових актах присвячено окремі структурні частини.

Зокрема, Закон України «Про державну службу» містить розділ VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців», до якого входить глава 2 «Засади дисциплінарної відповідальності» [6].

Сутність поняття «дисциплінарна відповідальність» державних службовців визначено в статті 64 Закону України «Про державну службу», згідно з якою за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених

законодавчими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому законодавством [6].

Так само, поняття дисциплінарної відповідальності розкривається і Законі України «Про судоустрій і статус суддів» зокрема в розділі 6 «Дисциплінарна відповідальність судді», однак у ньому немає статті, яка б, за логікою, розкривала поняття (або суть поняття), що винесено в назву розділу.

Про дисциплінарну відповідальність також ідеться в нормах Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України, Законів України «Про адміністративні послуги», «Про основи національного спротиву» тощо [153, с. 15].

У Законі України «Про державну службу» подано перелік підстав, з яких державний службовець може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, серед них – недотримання вимог законодавства та Конституції, порушення прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, вчинення дій, що ганьблять державну службу та завдають шкоди її авторитету. Підставою для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності є порушення правил етичної поведінки, вияв неповаги до держави Україна, державних символів та українського народу, вчинення дії, що підривають авторитет державної служби, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, доручень та наказів керівників, що прийняті в межах їхніх повноважень [6].

Законодавець також включив до причин, за які може бути застосована дисциплінарна відповідальність, такі дії, як-от: невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця, використання службових повноважень для особистої вигоди або для вигоди третіх осіб, подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби [6].

Так, наприклад, у рішенні від 12 листопада 2019 р. Дніпропетровського

окружного адміністративного суду по справі № 160/6760/19 вказано, що підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є невиконання вимог норм ст. 64 Закону України «Про державну службу», а саме посадовою особою Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру було порушено норми ст. 118, 186 Земельного кодексу України про порядок процедури погодження проекту землеустрою, унаслідок чого до винній особі було оголошено догану [62, с. 268].

Як ми зазначали, до підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності законодавцем також віднесено невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. До прикладу, у рішенні Миколаївського окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2019 р. по справі № 400/2227/19 суд визнав дописи на особистій сторінці Facebook у мережі «Інтернет» як такі, що підтверджують невиконання вимог щодо політичної неупередженості державним службовцем, оскільки згідно зі ст. 10 Закону України «Про державну службу» демонстрація політичних поглядів державного службовця заборонена тільки під час виконання ним службових обов'язків, оскільки ця стаття закону, яка передбачає таке обмеження, не містить часові розмежування (під час виконання службових обов'язків чи в особистий час) в поведінці державного службовця щодо політичної неупередженості. До того ж працівником було вказано назву державного органу, місце роботи працівника на особистій сторінці Facebook у мережі інтернет [62, с. 268].

Що стосується Присяги державного службовця, хочемо звернути увагу, на те, як КАС ВС у постанові від 20 січня 2022 року у справі № 815/3667/17 адміністративне провадження № К/9901/12497/19, № К/9901/12596/19, розглядаючи спірні правовідносини, що виникли у зв'язку із звільненням позивача за порушення Присяги державного службовця (скасування наказу ДФС від 23 червня 2017 року № 133-дс «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності» позивача на підставі пункту 1 частини другої статті 65, статей 66, 77 Закону України «Про державну службу»), звертає увагу на те, що з тексту Присяги поданої в частині першій статті 36 Закону України №889-VIII, впливає, що в основі поведінки державного службовця мають бути етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання

яких є фактом порушення Присяги. Тому, складаючи Присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їхнє виконання. Присяга має правову природу одностороннього, індивідуального, публічно-правового характеру, конституційного зобов'язання державного службовця. Аналогічний висновок міститься в рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2011 року у справі № 2-рп/2011 [163]. Отже, Присяга державного службовця є зобов'язанням дотримуватися не тільки професійних, але й моральних норм, порушення яких розцінюється як невиконання самої Присяги.

Отже, дисциплінарна відповідальність, відповідно до законодавства України, – це наслідки за порушення службової дисципліни. Службова дисципліна – це неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку (Закон України «Про державну службу) [6]. Державний службовець, який порушує ці принципи, може підлягати дисциплінарним санкціям, які варіюються від попереджень до звільнення, залежно від тяжкості порушення. Це створює систему відповідальності та стимулів, спрямовану на підтримку високого рівня професійності та ефективності в державній службі. Така система наголошує на важливості особистої відповідальності кожного службовця за дотримання законів та норм, установлених для забезпечення добробуту та безпеки суспільства, а також захисту державних інтересів.

Поняття службової дисципліни окреслене в наукових доробках вітчизняних вчених.

Зокрема, учений О.Д. Новак визначає службову дисципліну, як додержання конституційних норм, законодавства України, міжнародних стандартів поведінки для держслужбовців, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, Присяги державного службовця, виконання службових обов'язків, а також дотримання заборон і обмежень, установлених законодавчими та нормативними документами, посадовими інструкціями [83], таке визначення є слушним, адже у ньому відображено основоположні принципи, на яких має базуватися діяльність державних службовців.

Вітчизняний науковець І.В. Лазор інтерпретує службову дисципліну як набір правил, обмежень та прав установлених на законодавчому рівні, що підлягають чіткому й усвідомленому виконанню державними службовцями [84]. Додатково хочемо наголосити на важливості культури доброчесності та прозорості серед держслужбовців, адже виховання таких якостей сприяє не лише дотриманню законодавства та службових інструкцій, але й формуванню глибшої відданості принципам справедливості та загальнолюдським цінностям, що є незамінним для підвищення довіри громадян до державних інститутів та ефективного виконання державних функцій.

Також варто зазначити, що дефініція службової дисципліни розкривається і в дисциплінарних статутах державних органів. До прикладу, в Законі України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» зазначено, що службова дисципліна – це дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Основою службової дисципліни є створення відповідних організаційних та соціально-економічних умов, що забезпечують справедливе, неупереджене та гідне виконання завдань поліцейським, утвердження поваги до честі та гідності, а також розвиток відповідального підходу до обов'язків за допомогою доцільного використання методів переконання, стимулів та санкцій [85].

Тобто Законодавець намагався конкретизувати зміст поняття «службова дисципліна», з огляду на специфіку діяльності органів державної влади. Ключова мета такого підходу – забезпечити неухильне дотримання високих стандартів професійної поведінки та відповідальності державними службовцями. Конкретизація поняття службової дисципліни дозволяє уникнути неоднозначностей та розбіжностей у його трактуванні, що є особливо значущим у контексті різноманітності завдань, що виконують державні службовці.

На підставі аналізу законодавчих матеріалів, ми пропонуємо таке

дефініціювання поняття «службова дисципліна». Зокрема, службова дисципліна – це неухильне додержання Присяги державного службовця, праця на благо держави та громадянина, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Порушення вимог службової дисципліни є прямим чинником процесу притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Таке порушення, що може виявлятися у вигляді невиконання або неналежного виконання покладених на службовців обов'язків, є основоположним для активації відповідних механізмів реагування в рамках державної служби.

Однак механізм дисциплінарної відповідальності є недосконалим.

Вітчизняна вчена А.А. Неселевська зазначає, що правове регулювання інституту дисциплінарної відповідальності у сфері державної служби перебуває на стадії розробки і потребує вдосконалення через якісну законодавчу нормативну базу. Згідно зі Стратегією реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр., затвердженою Кабінетом Міністрів України, визначено, що ключові виклики у сфері державної служби в Україні пов'язані з порушенням принципів набору на державну службу на основі заслуг, політичного нейтралітету, відкритості та прозорості діяльності держслужбовців, що супроводжується недостатнім рівнем дисципліни, відповідальності та неоптимальними процедурами [86]. З огляду на це, розробка та впровадження вдосконаленої законодавчої бази, яка б чітко регулювала питання дисциплінарної відповідальності, стає ключовим завданням на шляху до підвищення якості стандартів державної служби.

Дослідниця А.Ю. Коротких зазначила, що потрібно більш детально регламентувати питання стадійності дисциплінарного провадження в частині надання пояснень, адже такі строки залишаються неврегульованими [89, с. 191]. Варто погодитися із таким зауваженням, адже єдина норма, яка певною мірою регулює це питання, є частина перша статті 75 Закону України «Про державну службу», у якій зазначено, що отримання таких пояснень надається «перед накладанням дисциплінарного стягнення» [6], що своєю чергою, є завершальною стадією дисциплінарного провадження.

Розглядаючи існуючі процедури, ми стикаємося з викликами, пов'язаними з обмеженим доступом до повної інформації про обставини справи та відсутності можливості для постійного діалогу між особою, що залучена до дисциплінарного провадження, та органом, що його проводить. Це не тільки ускладнює процес установлення об'єктивної істини, але й може призводити до прийняття рішень, що не відображають всієї сукупності обставин справи.

На основі вищевикладеного пропонуємо сформулювати абзац п'ятий пункту 31 Порядку здійснення дисциплінарного провадження таким чином:

*«надати письмові пояснення з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження до прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи, надавати додаткові пояснення протягом усього дисциплінарного провадження, а також надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються».*

Таке формулювання надає кілька важливих переваг у контексті дисциплінарного провадження. Зокрема, акцентує на потребі надання письмових пояснень із чітко визначеного моменту, що забезпечує чіткість і прозорість процедури, дозволяючи всім сторонам розуміти свої обов'язки та права, а зобов'язання надавати додаткові пояснення протягом усього дисциплінарного провадження забезпечує, врахування всіх обставин справи, що сприятиме об'єктивності рішення. І нарешті, чітке формулювання обов'язків стосовно надання пояснень та документів допомагає оптимізувати процес розгляду дисциплінарних справ, зменшуючи можливість затримок та непорозумінь, пов'язаних з недостатньою інформацією або відсутністю необхідних доказів.

Проблема неефективності та формальності деяких видів дисциплінарних покарань полягає в тому, що вони не завжди досягають своєї основної мети – виправлення поведінки працівника та запобігання подібним порушенням у майбутньому.

Законодавець, визначив види стягнень, які можуть застосовуватися до державних службовців. Зокрема, у частині 1 статті 66 Закону України «Про державну службу», зазначено, що «до державних службовців застосовується один із таких видів

дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби» [6].

У цьому контексті доцільно ознайомитися із зарубіжним досвідом, оскільки аналіз законодавчої бази інших країн допоможе розширити уявлення про дисциплінарні стягнення.

Наприклад, у законодавстві Франції, зокрема в статті 66 Закону «Про статутні положення державної служби» визначено різні види дисциплінарних стягнень, серед них – попередження та догана. Додатково застосовують обмеження у кар'єрному зростанні, тимчасове відсторонення від служби на строк до 15 днів, а також переміщення на іншу посаду. Для більш серйозних порушень передбачені такі санкції, як пониження в посаді та відсторонення від виконання обов'язків на строк від трьох місяців до двох років. У свою чергу, найсуворішим видом покаранням, подібним до вітчизняної практики, є звільнення з державної служби [63].

Зауважимо, що положення про можливість видалення записів про дисциплінарні стягнення з персонального файлу державного службовця в разі дотримання ним трудової дисципліни протягом трьох років після покарання є досить прогресивною практикою, адже це не тільки стимулює позитивну поведінку та виправлення серед працівників державної служби, але й демонструє гуманний підхід до управління персоналом [102]. Ця система відображає розуміння того, що люди можуть помилятися, але також мають здатність вчитися на них і покращувати свою поведінку.

Адаптація переліку дисциплінарних стягнень, які застосовуються у Франції, до вітчизняного законодавства може виглядати як перспектива вдосконалення системи державної служби в Україні, однак концепція про видалення з особових справ інформації про порушення службової дисципліни може зумовити певні застереження, адже відомості про минулі порушення дозволяють формувати повне розуміння професійного та особистісного розвитку службовця. Це, зі свого боку, може ускладнити прийняття обґрунтованих кадрових рішень на підставі історії діяльності службовця. Замість того щоб видаляти інформацію про порушення, службовцям, які прагнуть виправити свою поведінку, варто давати можливість

демонструвати особистісне зростання в цьому аспекті та, відповідно стимулювати такі зусилля у вигляді заохочень.

А тепер звернімося до румунського досвіду. Закон Румунії «Про статус державних службовців» [103] передбачає окремі види дисциплінарних стягнень, які відсутні в галузевому законодавстві України. Серед них – тимчасове зменшення розміру заробітної плати (на 5 – 10% на строк від 1 до 3 місяців), зупинення просування по службі строком від 1 до 3 років, пониження на посаді строком від 6 до 12 місяців (відповідно, зменшується і розмір заробітної плати) [63].

Важливо підкреслити, що в українському законодавчому полі не існує норм, які б дозволяли застосовувати до працівників фінансові санкції у вигляді штрафів або зниження їхньої заробітної плати як покарання за дисциплінарні проступки. Таке положення базується на конституційному принципі, який гарантує право на оплату праці, уважаючи її непорушним правом кожного громадянина. Єдиною формою фінансової відповідальності, передбаченою законом, є матеріальна компенсація за завдану шкоду унаслідок дій державного службовця. Це означає, що ідея запровадження дисциплінарних санкцій через тимчасове зниження заробітної плати в українському контексті не знаходить підтримки та вважається неприйнятною [63].

Така позиція відображає зобов'язання держави захищати економічні права своїх громадян, особливо у сфері трудових відносин, де заробітна плата є основним джерелом існування більшості людей. Підходи, що передбачають зменшення доходів працівника як форма покарання могли б спричинити небажані соціально-економічні наслідки та підірвати соціальну справедливість та захист працівників. Отже, замість фінансових покарань, вітчизняне законодавство прагне знаходити інші, більш виважені та ефективні способи дисциплінарного впливу, які б відповідали міжнародним нормам та стандартам.

Згідно зі статтею 52 Закону України «Про державну службу», існує можливість нагородження державних службовців преміями за високі результати роботи. Таке фінансове стимулювання працівників не впливає безпосередньо на їхній основний оклад та додаткові виплати [6].

Преміювання державних службовців, здебільшого є винагородою за високу

продуктивність, досягнення певних результатів або виняткову працю. Якщо державний службовець учинив проступок, це може бути оцінено як порушення професійних обов'язків й етичних норм, що, безсумнівно може впливати на його право отримання премій.

Однак конкретні умови позбавлення премій повинні бути чітко визначені у відповідних нормативно-правових актах, положеннях про преміювання, а також у внутрішніх правилах організації.

У зв'язку з викладеним пропонуємо доповнити частину першу статті 66 Закону України «Про державну службу» [6] такими видами дисциплінарних стягнень, як *«позбавлення поточної премії (у випадку, якщо така премія ще не була виплачена)»* та *«тимчасове позбавлення права на преміювання»*.

Таким чином, чітка перспектива втрати фінансових винагород за неналежне виконання обов'язків або порушення дисципліни стимулюватиме службовців дотримуватися встановлених правил та вимог.

Враховуючи значимість фінансових стимулів у професійній діяльності державних службовців, внесення таких доповнень до Закону України «Про державну службу» створить додатковий механізм мотивації та самоконтролю. Упровадження дисциплінарних стягнень, пов'язаних безпосередньо з винагородами, які ще не були виплачені, а також установлення обмежень на майбутнє преміювання, забезпечить важливий інструментарій для підвищення відповідальності та ефективності роботи державних службовців.

Варто відзначити й інші пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, пропозиція науковиці Т.М. Лежневої щодо введення додаткових дисциплінарних заходів таких, як анулювання неповного або скороченого робочого дня, видається досить незвичною [124, с. 256]. Що ж до цього вважаємо за доцільне зазначити таке.

Режим робочого часу державного службовця є ключовою умовою його трудової діяльності, як це вказано в пункті 4 частини третьої статті 43 Закону України «Про державну службу» [6]. До того ж, як зазначено в статті 56 Закону України «Про

державну службу», існують ситуації, коли неповний робочий час або тиждень є обов'язковим, тому застосування такого виду санкції стає неможливим [6]. Окрім того, такі дисциплінарні заходи можуть негативно вплинути не тільки на окремого працівника, але й на загальну атмосферу в колективі, знижуючи мотивацію та продуктивність праці. З огляду на ці аспекти, застосування анулювання неповного або скороченого робочого дня як дисциплінарного стягнення вимагає детального аналізу та може вимагати значних змін у законодавстві, щоб забезпечити його законність та справедливість.

Здається досить раціональним рішенням впровадження давності притягнення до дисциплінарної відповідальності за аналогії до кримінального чи адміністративного законодавства, на що звертає увагу О.О. Губанов [63] під час дослідженні Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина [105]. Власне, можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності колишніх державних службовців, у разі виявлення дисциплінарних порушень після їх звільнення або переходу на пенсію, варто розглядати як ефективний захід. Це допоможе запобігти ситуаціям, коли особи уникають належної відповідальності за свої дії, зокрема це створює систему, в якій немає «безкарних» періодів або можливості уникнути відповідальності через зміну статусу працівника. Такий підхід сприяє зміцненню дисципліни та відповідальності серед державних службовців, підкреслюючи, що відповідальність за дії чи бездіяльність не зникає разом із завершенням служби.

Проте важливо, щоб такі заходи проводилися з дотриманням принципів справедливості та пропорційності, а також з повагою до основних прав і свобод громадян. Це означає, що процес мають бути чіткі критерії визначення порушень, належне розслідування, можливість захисту з боку обвинуваченого та врахування всіх обставин справи.

У цьому підрозділі дисертації проведено всебічний аналіз дисциплінарної відповідальності державних службовців, що охоплює її правову основу, механізми реалізації та сучасні виклики. Детальний розгляд нормативно-правових актів, судової практики та доктринальних підходів дозволив визначити ключові аспекти

дисциплінарної відповідальності, серед них і критерії та умови її застосування, процедури розгляду дисциплінарних проступків та накладення санкцій.

Отож ефективність механізму дисциплінарної відповідальності значною мірою залежить від чіткості законодавчого регулювання, об'єктивності та справедливості процедур, а також від наявності незалежного контролю за їх дотриманням. Було виявлено, що хоча сучасна система має великий потенціал для забезпечення дисципліни та відповідальності серед державних службовців, проте існують певні прогалини та обмеження, що потребують подальшого усунення та вдосконалення.

Окрім цього, важливим є проведення наукових досліджень у цій сфері, розроблення конкретних рекомендацій для законодавця та практиків з метою забезпечення більш ефективного й справедливого механізму дисциплінарної відповідальності, який сприятиме підвищенню довіри громадян до державних інститутів та ефективності публічного управління.

## **2.5 Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність державних службовців**

Для комплексного дослідження інституту юридичної відповідальності державних службовців існує нагальна потреба проведення аналізу цивільно-правової (матеріальної) відповідальності, яка є одним із ключових механізмів функціонування державної служби. Відповідальність за матеріальні збитки, завдані службовцями, вимагає ретельного розгляду як з теоретичної, так і з практичної точки зору. Визначення умов і меж цивільно-правової (матеріальної) відповідальності, а також механізмів її реалізації є важливим для розуміння правових наслідків порушень, учинених державними службовцями. У рамках цього підрозділу детально розглянемо основні поняття та принципи цивільно-правової (матеріальної) відповідальності, законодавче регулювання, а також проаналізуємо судову практику щодо застосування відповідних норм права.

Дослідження цивільно-правової (матеріальної) відповідальності допоможе забезпечити ефективний захист державних інтересів у разі завдання шкоди діями або

бездіяльністю державних службовців, це стосується як фінансових втрат, так і втрат репутації. Дослідження дозволить удосконалити нормативно-правову базу, забезпечити її відповідність сучасним викликам і потребам, а також підвищити рівень дисципліни в державних органах. До того ж осмислення та розвиток цивільно-правової (матеріальної) відповідальності сприяє встановленню справедливих та збалансованих відносин між державою та громадянами, а також між самими державними службовцями.

Розуміння цивільно-правової (матеріальної) відповідальності державних службовців відіграє важливу роль у формуванні правової свідомості та культури, сприяє підвищенню відповідальності за вчинення професійних дій та рішень, а також зміцнює захист прав та інтересів громадян і держави.

Зазначену проблематику вивчали такі вітчизняні правознавці, як О.О. Губанов, Т.О. Гуржій, І.А. Кліпацька, А.Ю. Коротких, В.Л. Костюк, М.М. Левенець, які розглянули окремі аспекти питання матеріальної відповідальності державних службовців у нашій державі.

Оскільки питання цивільно-правової (матеріальної) відповідальності досліджували та досліджують багато вітчизняних науковців, щонайменше варто проаналізувати загальні підходи до визначення цього поняття.

Так, В.Л. Костюк зазначає, що матеріальна відповідальність є превентивно-попереджувальним чинником належного виконання державними службовцями своїх обов'язків. Насамперед вона передбачає понесення державним службовцем негативних наслідків майнового характеру за заподіяну шкоду. При цьому дослідник зауважує, що є певні суперечності щодо законодавчої допустимості застосування принципів цивільно-правової відповідальності до матеріальної відповідальності посадових осіб, а отже й державних службовців [89, с. 45].

Науковець В.І. Микитин зазначає, що «цивільно-правову відповідальність можна визначити як передбачене законом або договором і забезпечене державним примусом правовідношення, яке настає в результаті вчинення правопорушення і яке виражається в обов'язку учасників цивільно-правових відносин понести додаткові позбавлення майнового характеру за вчинене правопорушення, з метою найбільш

повного відновлення або компенсації порушених прав потерпілої особи» [135, с. 99 – 102]. Таке визначення подає аналіз механізму юридичної відповідальності державних службовців в контексті цивільно-правових відносин й акцентує увагу на тому, що юридична відповідальність є законодавчо регламентованим і державою гарантованим правовідношенням, яке активізується у разі правопорушення та передбачає наявність обов'язку для правопорушника понести майнові санкції.

Учена І.А. Кліпацька наголошує, що підставою притягнення до матеріальної відповідальності є заподіяння певного матеріального збитку [92, с. 149]. Позиція науковиці є цілком слушною, оскільки відповідає загальноприйнятим юридичним принципам, згідно з якими матеріальна відповідальність виникає як наслідок завдання шкоди, що може бути виміряна в грошовому еквіваленті. Це ключовий елемент багатьох правових систем, що забезпечує механізм відновлення порушених прав та компенсації збитків, заподіяних діями або бездіяльністю особи.

Науковиця А.Ю. Коротких акцентує на тому, що ключовою характеристикою цивільно-правової (матеріальної) відповідальності державних службовців є унікальність їх правового становища в контексті трудового права в Україні. Це особливо проявляється у властивостях трудових відносин, що складаються між працівником-державним службовцем та роботодавцем (державою або її представницьким органом) [87, с. 17].

А.Ю. Коротких підкреслює, що матеріальна відповідальність за вчинені діяння настає незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності [89, с. 23]. Ця концепція зауважує самостійність матеріальної відповідальності як правової категорії, що застосовується для забезпечення відновлення порушених прав і компенсації збитків, завданих діями працівника. Вона виступає як інструмент забезпечення незалежно від наявності чи відсутності моральної чи юридичної вини в інших сферах правовідносин.

Таким чином, підхід А.Ю. Коротких вказує на потребу в розумінні матеріальної відповідальності, як важливого елемента правової системи, що забезпечує ефективний захист прав та інтересів постраждалих сторін, незалежно від інших

аспектів правопорушення [89, с. 23].

Про значення цивільно-правової (матеріальної) відповідальності ідеться і в судовій практиці, наприклад у рішенні Печерського районного суду м. Києва (провадження № 757/66154/19-ц 24.09.2020) зазначено, що основою для нарахування цивільно-правової (матеріальної) компенсації (з боку держави через дії державного службовця) у зв'язку із заподіяною шкодою є вчинене правопорушення. Таке правопорушення містить у собі елементи збитку, протиправної поведінки особи, чії дії спричинили шкоду, та причинно-наслідковий зв'язок між ними, причому компенсація шкоди здійснюється незалежно від наявності провини [90]. З наведеного тексту стає очевидним, що суд визначив, що основою для настання матеріальної відповідальності держави – є вчинення правопорушення, яке завдало шкоди.

Установлення матеріальної відповідальності держслужбовців за незаконні дії наголошує на важливості дотримання закону та відповідального ставлення до своїх обов'язків, однак застосування цих норм вимагає чіткого розуміння механізмів відшкодування шкоди та ефективної судової системи, здатної забезпечити справедливе та своєчасне розглядання відповідних випадків.

Отже, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність – це вид юридичної відповідальності, який виникає унаслідок учинення матеріальної шкоди однією стороною іншій через протиправні дії або бездіяльність. Ця форма відповідальності передбачає обов'язок порушника відшкодувати збитки, спричинені його діями або бездіяльністю, потерпілій стороні [87, с. 17].

Нормативною базою для цивільно-правової (матеріальної) відповідальності державних службовців слугують положення статті 56 Конституції України. Згідно із цією статтею, кожна особа має право на компенсацію матеріальної та моральної шкоди, яка була завдана через незаконні рішення, дії або бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхніх службовців у процесі виконання ними службових обов'язків [18]. Уважаємо за необхідне зазначити, що це положення Конституції відіграє основну роль у забезпеченні правової захищеності громадян та утвердженні принципу відповідальності держави за дії своїх представників.

Крім Конституції України, це питання регулюється Законом України «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, Цивільним кодексом, Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянином незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду», Законом України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі», тощо.

Зауважимо, що цей перелік може бути доповнений іншими нормативно-правовими актами, положеннями, статутами, посадовими інструкціями чи контрактами [164, с. 262].

Так наприклад, в розумінні Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 № 160-ІХ під матеріальною відповідальністю треба розуміти – вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку військовослужбовців та деяких інших осіб покрити повністю або частково пряму дійсну шкоду, що було завдано з їхньої і вини шляхом знищення, пошкодження, створення нестачі, розкрадання або незаконного використання військового та іншого майна під час виконання обов'язків військової служби або службових обов'язків, а також додаткове стягнення в дохід держави як санкція за протиправні дії у разі застосування підвищеної матеріальної відповідальності [165].

Положення щодо відшкодування збитків містяться в статті 80 Закону України «Про державну службу», у якій зокрема, зазначено, що будь-яка матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам унаслідок неправомірних дій або бездіяльності державних службовців під час виконання ними службових обов'язків, компенсується за кошти держави [6].

Схожі положення містяться в частині 4 статті 1191 Цивільного кодексу України, в якій зазначено, що шкоду, завдану третім особам працівником через неналежне виконання трудових обов'язків, компенсує держава, як роботодавець. Це положення підкреслює відповідальність держави за дії своїх службовців у випадку, якщо їхня непрофесійна поведінка призводить до збитків для інших осіб, які не мають

трудова відношень з працівником [93]. Цей правовий принцип відображає концепцію відповідальності роботодавця, у цьому випадку держави, за вчинки своїх працівників. Він забезпечує захист третіх осіб від негативних наслідків помилок або прорахунків службовців, гарантуючи, що потерпілі можуть отримати відшкодування навіть тоді, коли конкретний працівник може не мати достатньо ресурсів для покриття збитків.

Після відшкодування збитків третій особі, зокрема компенсації втрат у майні, шкоди здоров'ю, виплачених пенсій чи соціальних виплат, підприємство або організація, які несуть перед нею матеріальну відповідальність, мають право звернутися з регресним позовом проти працівника, котрий спричинив шкоду, згідно з положеннями трудового законодавства [93].

Так, законодавець визначає, що службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків (частина перша статті 81 Закон України «Про державну службу») [6].

Коли матеріальну шкоду держава компенсує приватним особам на підставі судового рішення, тоді вона має право звернутися з регресним позовом до працівника, який є винним у заподіянні шкоди через незаконні рішення, дії або бездіяльність. Таке право держави на звернення регресного позову прописане в другій частині статті 81 Закону України «Про державну службу» [6]. На нашу думку, у ситуації, коли держава відшкодовує матеріальну шкоду приватним особам, вона має законне право вимагати від винного працівника відшкодування цих витрат. Це створює правову основу для держави захистити свої фінансові інтереси та стимулює службовців виконувати свої обов'язки в правовому полі.

Аналогічне положення про обов'язок працівника відшкодувати матеріальну шкоду міститься і в статті 130 Кодексу законів про працю України. Ця стаття конкретизує те, що співробітники відповідають за збитки, які вони спричинили роботодавцю – підприємству, установі чи організації унаслідок невиконання або неналежного виконання своїх трудових обов'язків [56]. Ці норми є важливими для забезпечення законності та справедливості в діяльності державних службовців. Вони покладають на державу відповідальність за дії своїх представників, що є основою для

довіри громадян до державних інституцій. Водночас такий підхід спонукає до відповідальності державних службовців та заохочує їх до уважного та законного виконання своїх обов'язків, усвідомлення того, що будь-які неправомірні рішення можуть мати фінансові наслідки для держави.

Прикладом може слугувати рішення Одеського окружного адміністративного суду за 16.11.2020 по справі № 420/5531/20, у якому зазначено, що через недбале виконання службових обов'язків співробітником Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками в Одеській області було спричинено матеріальну шкоду у вигляді неправомірних виплат надбавок за інтенсивність праці. Цей факт був виявлений під час аудиту фінансової діяльності, що призвело до ініціювання дисциплінарного провадження. Унаслідок звернення державного органу до суду з вимогою про регресне відшкодування збитків, суд задовольнив позов, спираючись на статтю 80 Закону України «Про державну службу» та статтю 1191 Цивільного кодексу України [91].

Тут доцільно визнати коректним висновок М.М. Левенець про те, що у випадках, коли матеріальну шкоду спричинено особистими діями державного службовця через невиконання ним своїх службових обов'язків, державі надається право на регресні вимоги до такої посадової особи за збитки, компенсовані нею [88, с. 142], адже таке формулювання відображає ключовий принцип відповідальності в правовому аспекті. Коли державних службовець особисто наніс матеріальну шкоду через недотримання свої посадових обов'язків, то держава має право на регресну вимогу до цього державного службовця, оскільки це у свою чергу відновлює справедливість.

Законодавцем також чітко визначено, що процес нарахування матеріальної відповідальності працівників, а отже й державних службовців, відбувається тільки у випадках завдання ними безпосередньої фактичної шкоди та здійснюється згідно з встановленими нормами та процедурами, які передбачені частиною першою статті 130 Кодексу законів про працю України та частиною четвертою статті 1191 Цивільного кодексу України [56].

Так, у рішенні Черкаського окружного адміністративного суду від 22.07.2019 за

справою № 580/1444/19 зазначено, що на підставі статті 80 Закону України «Про державну службу» державний службовець відповідає матеріально лише за шкоду, яку він умисно спричинив внаслідок своїх незаконних дій чи бездіяльності. Відповідальність не поширюється на дії інших службовців або керівництва, наголошуючи на індивідуальній відповідальності за власні протиправні дії [93].

У випадку, коли особа зазнає матеріальних збитків в результаті незаконного рішення, як-от необґрунтоване дисциплінарне стягнення, що призводить до втрати премій чи надбавок, то ця особа має законне право оскаржити таке рішення в суді, з огляду на положення статті 56 Конституції України, яка гарантує право на відшкодування шкоди, завданої діями органів державної влади. Додатково особа може вимагати відновлення порушених прав та отримання компенсації за втрачені доходи, а також моральної шкоди, якщо така була завдана. Це підкріплюється іншими нормативними актами, включаючи Цивільний кодекс України, який передбачає механізм реалізації цього права [93].

Так, виключне право подавати до суду позови про компенсацію збитків через регресні вимоги належить державі або органу, що діє від її імені. Процедура відшкодування збитків, спричинених діяльністю працівника, описана в статті 136 Кодексу законів про працю України, проте механізм матеріальної відповідальності для державних службовців містить певні специфічні аспекти, які регулюються відповідними законодавчими актами [108].

Щодо порядку відшкодування шкоди у порядку регресу зазначимо таке: згідно зі статтею 82 Закону України «Про державну службу» для відшкодування шкоди керівник органу державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для цього [6].

Державний службовець зобов'язаний у письмовій формі відреагувати на запит про добровільне покриття збитків. Якщо відповіді від службовця не надходить, він відмовляється компенсувати збитки або не виконує це зобов'язання у встановлений термін, керівництво державної служби має право ініціювати судовий позов для відшкодування шкоди [6].

Ми погоджуємося з думкою М.М. Левенця, про те, що механізм добровільного відшкодування шкоди на досудовій стадії дійсно забезпечує швидке та ефективно вирішення конфліктів, даючи змогу уникнути тривалих та складних судових процедур. Це не лише сприяє економії часу та ресурсів сторін, але й відповідає засадам примирення та відновлення справедливості [95, с. 142]. До того ж, цей підхід відповідає конституційній нормі про можливість встановлення обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів, що підкреслює його правову обґрунтованість та важливість у правовій системі України [94].

Попри те, що законодавець визначає право регресу та регулює питання цивільно-правової (матеріальної) відповідальності, Закон містить певні прогалини та недоліки.

Однією з вагомих проблем є визначення правового статусу суб'єкта, який зобов'язаний відшкодувати матеріальну шкоду, адже Конституція України в частині другій статті 61 проголошує, що юридична відповідальність є індивідуальною, що передбачає особисту відповідальність за правопорушення [18]. Однак Цивільний кодекс України в статтях 1173-1174 встановлює, що обов'язок відшкодувати шкоду лежить не на окремому державному службовцеві, який міг заподіяти шкоду, а на органі державної влади в цілому, і це не залежить від наявності вини службовця [60].

Існує певна неузгодженість між конституційним принципом індивідуальної юридичної відповідальності та положеннями Цивільного кодексу, відповідно до яких відповідальність за відшкодування шкоди покладається на державні органи. Це створює колізії в правовій системі та може призводити до випадків, коли відповідальність за дії окремих осіб розподіляється серед державних інституцій, що потенційно може знижувати особисту відповідальність службовців та ефективність юридичної відповідальності як детермінанта правової поведінки.

Ці положення різняться від принципів, що викладені в трудовому законодавстві, де, згідно зі статтею 130 Кодексу законів про працю України, обов'язок матеріальної відповідальності покладається безпосередньо на працівників у разі доведення їхньої вини в діях чи бездіяльності [108].

Отже, відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної державним службовцем, лягає на плечі державного бюджету, який утворюється з податків громадян, не причетних до цього правопорушення. Після цього, відповідно до статті 81 Закону України «Про державну службу», держава має право звернутися з регресним позовом до винної особи [6].

Така практика суперечить конституційному принципу індивідуалізації юридичної відповідальності. Тому доцільним було б унормувати ці питання в законодавстві про державну службу, узявши за зразок відповідні положення Кодексу законів про працю України [107, с. 100].

Отже, існуючий механізм відшкодування шкоди, заподіяної державними службовцями, обтяжує державний бюджет та не співвідноситься з принципом особистої відповідальності, внаслідок чого виникає потреба в його удосконаленні та узгодженні з конституційними засадами.

Дослідниця В.Ю. Чернишова вказує на таку проблематику, що ініціатива пропозиції з відшкодування завданої шкоди надходить від керівника структурного підрозділу, органу, а не від винної особи. На її думку, таке формулювання, як «пропозиція відшкодування шкоди» нівелює весь інститут відповідальності публічно-правових суб'єктів, оскільки недопустимим є диспозитивне регулювання відносин, унаслідок реалізації яких завдається шкода правам, свободам та інтересам приватних осіб та державному ладу загалом [106, с. 142 – 144]

Ця проблема актуалізує потребу в перегляді та вдосконаленні законодавчих механізмів матеріальної відповідальності, щоб забезпечити автоматизм у розв'язанні питань відшкодування шкоди, завданої діями державних службовців. Необхідно визначити процес ініціювання відшкодування, де ключову роль відіграватиме не тільки «пропозиція» від керівництва, а й винної особи.

Таке вдосконалення не тільки зміцнить інститут відповідальності та забезпечить ефективніший захист прав та свобод громадян, але й сприятиме підвищенню довіри до державних органів та їхньої діяльності.

Так, пропонуємо змінити частину першу статті 82 Закону України «Про державну службу», виклавши її в такій редакції:

*«Для відшкодування шкоди державний службовець, або керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі».*

Таким чином, врегулювання цього питання на законодавчому рівні дозволить створити більш справедливу та прозору систему відповідальності, де кожна дія, що завдає шкоди, зустрічатиметься адекватним і необхідним відшкодуванням.

Уважаємо за потрібне зазначити і про досвід зарубіжних країн. Згідно з італійськими правовими нормами, існують певні винятки із загального принципу, який звільняє державні установи від матеріальної відповідальності. В італійському праві передбачено, що у випадках, коли державний службовець завдає шкоди державі або відомству, де він працює, то він несе особисту матеріальну відповідальність. Це правило наголошує на важливості індивідуальної відповідальності працівників державних органів за свої дії, спрямовані на забезпечення прозорості та справедливості в державному управлінні [109, с. 48 – 55]. На нашу думку, правила, закріплені в італійському законодавстві, сприяють вихованню культури відповідальності серед державних службовців, підвищують рівень довіри громадян до державних інституцій та зміцнюють принципи прозорості та справедливості в державному управлінні. Це спонукає державних службовців до більш уважного та відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків, зменшуючи ризики вчинення дій, які можуть завдати шкоди державним інтересам.

Закон України «Про державну службу» (частинами 3-4 статті 81) встановлює важливі принципи для визначення розміру відшкодування шкоди, завданої діями державного службовця. Урахування майнового становища працівника, його стажу роботи, отриманих наказів та інструкцій, а також співвідношення між розміром шкоди та заробітною платою службовця є визначальними для забезпечення справедливості та обґрунтованості розміру компенсації. Також закон передбачає пропорційне розподілення відповідальності між кількома винуватцями, що забезпечує врахування ступеня вини кожного державного службовця у випадку

спільної шкоди. Ці положення підкреслюють зусилля законодавця забезпечити справедливий та зважений підхід до відшкодування шкоди, зважаючи на те, що процес відшкодування враховує індивідуальні обставини у кожній ситуації [6].

Думка про обмеження матеріальної відповідальності державного службовця до певної частини його заробітку є важливою для забезпечення справедливості та розумності у відносинах між державою та службовцями. Цей підхід виходить з припущення, що відшкодування збитків, завданих діями службовця, має бути пропорційним до прямої дійсної шкоди та не має ставити особу у фінансово не вигідне або критичне становище, що може перевищувати її фінансову спроможність [87, с. 19]. Обмеження розміру матеріальної відповідальності до середнього місячного заробітку службовця, окрім випадків, спеціально передбачених законодавством (наприклад, у випадках грубої недбалості або умисних дій), слугує захистом для працівника від непомірного фінансового навантаження. Водночас це стимулює службовців до більш відповідального ставлення до виконання своїх обов'язків, оскільки вони знають, що неправомірні дії можуть мати особисті фінансові витрати.

Треба підкреслити, що хоча законодавство не надає чіткого тлумачення терміна «пряма дійсна шкода», але він дефініційований у судовій практиці. Так, згідно з Постановою Пленуму Верховного Суду № 14 «Про судову практику у справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їхніми працівниками» від 29.12.1992 поняття «пряма дійсна шкода» означає будь-яку втрату, ушкодження або зменшення вартості майна, необхідність державного підприємства, установи чи організації понести витрати на відновлення або придбання майна чи інших цінностей, або потребу в здійсненні додаткових фінансових виплат, які виникають через порушення працівником своїх трудових обов'язків [96].

Важливо зазначити про складнощі, що пов'язані з притягненням державних службовців до матеріальної відповідальності у випадках розкриття комерційних таємниць. Згідно зі статтею 505 Цивільного кодексу України, до комерційної таємниці відноситься інформація технічного, організаційного, комерційного, виробничого чи іншого характеру, яка не доступна широкому колу осіб і має комерційну вартість [60].

А.Ю. Коротких підкреслює, що не можна звинувачувати державних службовців у недоотриманні прибутку чи втраті можливої вигоди, і пропонує замість цього, на підставі четвертої частини статті 130 Кодексу законів про працю України [108], покласти таку відповідальність на держслужбовців, які обіймають посадові посади, за аналогією до відповідальності за інші порушення [89, с. 293]. На нашу думку, цілком доцільно розширити цей вид відповідальності на всіх, хто мав доступ до комерційної таємниці та порушив її конфіденційність [63, с. 20].

Науковиця А.І. Кліпацька висловлює думку про те, що включення компенсації за моральні збитки до категорії матеріальної відповідальності може бути не доцільним, адже основною передумовою матеріальної відповідальності є наявність реального матеріального збитку [92, с. 149]. Ця думка є слушною, оскільки вона відображає фундаментальну різницю між двома видами шкоди: матеріальною, яка має конкретне фінансове вимірювання та безпосередньо впливає на майновий стан особи, та моральною, яка стосується нематеріальних збитків, таких як фізичні та емоційні страждання. Матеріальна відповідальність традиційно спрямована на компенсацію збитків, що можуть бути виміряні грошима, тобто втрати або пошкодження майна. Водночас моральна шкода стосується втрат, які не можна безпосередньо ідентифікувати та які вимагають окремого підходу до відшкодування, зазвичай через компенсацію за нематеріальні страждання.

Відокремлення моральної шкоди від матеріальної відповідальності дозволяє більш точно і справедливо вирішувати питання компенсацій, забезпечуючи, щоб особи, які зазнали нематеріальних збитків, могли отримати адекватну компенсацію за свої страждання. Це відповідає принципам справедливості та відповідальності в праві, забезпечуючи, що жодна зі сторін не несе непропорційного чи необґрунтованого тягаря [92, с. 149].

В.Л. Костюк зазначає, що немає чіткого визначення співвідношення норм Закону України «Про державну службу» та норм трудового законодавства щодо питання притягнення до матеріальної відповідальності [95, с. 47]. Ми погоджуємося з такою думкою і вважаємо за необхідне зауважити, що відсутність чіткого визначення співвідношення між нормами Закону України «Про державну службу» та трудовим

законодавством стосовно притягнення до матеріальної відповідальності може створювати правову невизначеність. Це, у свою чергу, може призводити до різних поглядів на норми та складнощів у їх застосуванні на практиці, особливо в ситуаціях, коли необхідно визначити обсяг відповідальності державних службовців. Така невизначеність може ускладнити захист прав як працівників, так і держави чи інших зацікавлених осіб. Отже, важливою є робота над усуненням цих розбіжностей та розроблення чітких правил, що уніфікують підходи до матеріальної відповідальності в рамках державної служби та загального трудового законодавства.

Крім того, значним недоліком є відсутність у законодавстві України спеціалізованих норм, що встановлюють процедуру оскарження рішень про притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності. Це позбавляє службовців можливості ефективного захисту своїх прав через правові механізми, якщо вони вважають таке рішення необґрунтованим або неправомірним.

Також, як наголошують науковиці Н.Ю. Задирака та Н.А. Литвин, досудове врегулювання спорів загалом, і зокрема, спорів, пов'язаних із проходженням державної служби, є одним з пріоритетів розвитку сучасної правової системи демократичної країни. Налагодження функції соціального діалогу та її дієвості у врегулюванні спорів та застосування заходів юридичної відповідальності є свідченням високого рівня розвитку громадянського суспільства та визнається як один із пріоритетів світової концепції Сталого розвитку [147, с. 593]. Тому на сьогодні, важливим питанням є дослідження альтернативних методів розв'язання конфліктів.

У більш широкому контексті ці питання вказують на потребу подальшого вдосконалення законодавчої бази у сфері матеріальної відповідальності державних службовців. Зокрема, необхідно розробити та впровадити чіткі норми, що визначатимуть види шкоди, які підлягають відшкодуванню, та встановлять прозору процедуру оскарження рішень про притягнення до відповідальності. Такі зміни не тільки забезпечать більшу правову визначеність, але й сприятимуть зміцненню принципів справедливості та рівності перед законом для всіх учасників правовідносин.

Отже, основною метою цивільно-правової (матеріальної) відповідальності є відновлення порушених прав та інтересів потерпілої сторони шляхом компенсації матеріальної шкоди. Це може включати відшкодування збитків, втраченого прибутку, а також моральної шкоди, якщо таке відшкодування передбачено законодавством. Важливою особливістю цивільно-правової (матеріальної) відповідальності є її майновий характер, тобто вона завжди пов'язана з відшкодуванням матеріальної шкоди в грошовій формі. Це відрізняє її від інших видів відповідальності, наприклад, кримінальної або адміністративної, які можуть передбачати інші види покарань (штрафи, позбавлення волі, попередження тощо).

Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність активізується на основі факту наявності шкоди, протиправності дій, причинного зв'язку між діями порушника та завданою шкодою, а також вини порушника (хоча у деяких випадках можлива відповідальність і без вини, згідно з принципом об'єктивної відповідальності).

На основі зазначеного вище можемо констатувати, що цивільно-правова (матеріальна) відповідальність державних службовців вимагає чіткого законодавчого регулювання, що забезпечує достатній рівень захисту прав громадян та інтересів держави. Установлено, що наявність конкретних норм, які визначають умови та обсяг відповідальності, є ключовою для ефективної реалізації цього принципу. Розроблення ефективних механізмів застосування цивільно-правової (матеріальної) відповідальності державних службовців є критичною для забезпечення правової визначеності та передбачуваності. Це передбачає чітке визначення процедур оцінки збитків, установлення фактів протиправної поведінки та вирішення спорів.

## Висновок до розділу 2

1. Досліджено види юридичної відповідальності державних службовців, зокрема з'ясовано, що основними видами в Україні є: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність державних службовців.

2. На основі досліджень вітчизняних науковців розкрито поняття кримінальної відповідальності державних службовців. Окреслено актуалізовано проблему «колаборантства» в Україні та зазначено, що колабораційна діяльність – це діяльність, яка полягає в добровільній та навмисній співпраці громадян держави з країною-агресором для забезпечення інтересів ворога та заподіяння шкоди власній державі. Окрім того, з'ясовано, що питання колабораціонізму в Україні містить недоліки у вітчизняному законодавстві, що зумовлює правові суперечності та труднощі під час визначення відповідальності за співпрацю з окупаційною владою.

3. У ході аналізу адміністративної відповідальності державних службовців констатовано актуальність оптимізації наявних механізмів контролю та притягнення до відповідальності державних службовців за правопорушення, які пов'язані з корупцією, що вимагає від законодавчої та виконавчої влади активізації зусиль для посилення заходів протидії корупційним правопорушенням серед державних службовців, що своєю чергою, сприятиме сталому розвитку України.

4. Аналіз нормативно-правових актів, судової практики та доктринальних підходів дозволив визначити ключові аспекти дисциплінарної відповідальності, серед них і критерії та умови її застосування, процедури розгляду дисциплінарних проступків та накладення санкцій, що своєю чергою дозволило з'ясувати основні питання, які потребують уточнення. Зокрема обґрунтовано висновок щодо удосконалення дисциплінарної відповідальності державних службовців, що полягає у необхідності конкретизації процедурних етапів дисциплінарного процесу власне, щодо надання службовцями пояснень, оскільки наразі строки їх надання не мають чіткого регулювання. Окрім цього запропоновано розглянути нові дисциплінарні

санкції, які можуть застосовуватися до державних службовців за вчинення ними проступків.

5. Здійснено аналіз чинної законодавчої бази, що регулює цивільно-правову (матеріальну) відповідальність державних службовців, унаслідок чого було з'ясовано, що основною метою цивільно-правової (матеріальної) відповідальності є відновлення порушених прав та інтересів потерпілої сторони шляхом компенсації матеріальної шкоди. Це може включати відшкодування збитків, втраченого прибутку, а також моральної шкоди, якщо таке відшкодування передбачено законодавством. Важливою особливістю цивільно-правової (матеріальної) відповідальності є її майновий характер, тобто вона завжди пов'язана з відшкодуванням матеріальної шкоди в грошовій формі. Це відрізняє її від інших видів відповідальності, наприклад, кримінальної або адміністративної, які можуть передбачати інші види покарань (штрафи, позбавлення волі, попередження тощо).

## РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

### **3.1 Використання зарубіжного досвіду в Україні щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців**

Україна перебуває на шляху важливих реформ у всіх сферах державного управління. Підвищення ефективності роботи державних службовців та їхньої відповідальності перед суспільством є ключовим елементом цих реформ. Упровадження зарубіжного досвіду може сприяти створенню ефективної системи юридичної відповідальності, яка буде корелювати з міжнародними стандартами й практиками.

Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій зумовив динамічні зміни у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Не є винятком і законодавство, а отже й законодавство про державну службу. На думку багатьох учених основною метою таких перетворень є формування ефективної системи державного управління, що своєю чергою, сприятиме прискоренню євроінтеграційних процесів і у сфері державного управління.

Разом з тим, зростання ролі державних службовців в реалізації завдань і функцій держави, збільшується і ризик порушення норм законодавства та вчинення проступків. Тому разом із законодавством про державну службу розвивається і законодавча база про притягнення державних службовців до відповідальності.

Упровадження зарубіжного досвіду щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців є актуальним з кількох причин. По-перше, це дасть змогу ознайомитися з ефективними передовими практиками та інноваціями, які реалізовані в інших країнах, що сприятиме поліпшенню власних систем і процесів. По-друге, адаптація та інтеграція міжнародного досвіду допоможе уникнути помилок, допущених іншими, та зекономити ресурси, спрямовувавши їх на реалізацію найбільш перспективних та перевірених рішень. По-третє, це сприяє

глобальній інтеграції та співпраці, відкриває нові можливості для міжнародного партнерства та обміну знаннями.

Отже, упровадження зарубіжного досвіду є важливим чинником прогресу та інноваційного розвитку у сфері юридичної відповідальності державних службовців. Але запозичувати досвід зарубіжних країн, варто з обережністю, щоб не втратити власної ідентичності, інакше кажучи, необхідно адаптувати наше законодавство до вимог ЄС.

Питання юридичної відповідальності державних службовців в Україні та зарубіжних країнах вивчали такі вчені, як С. М. Братусь, А.І. Берлач, С.Т. Гончарук, О.О. Губанов, Н.Ю. Задирака, Н.П. Долгіх, Т.О. Коломоєць, О. О. Кожевнікова, М. І. Козюбри, Н.А. Литвин, І.А. Мацелюх, О. Ф. Скакун, С.А. Федчишин та ін.

Як зазначає С.А. Федчишин, «в умовах реформування державної служби в Україні, пошуку ефективних засобів стимулювання професійної діяльності державних службовців актуального значення набуває аналіз зарубіжного досвіду у сфері врегулювання заохочень, що застосовуються до державних службовців» [155, с. 11].

Науковець О.О. Губанов наголошує, що будь-які законодавчі зміни, в тому числі і ті, що здійснюються шляхом адаптації національного законодавства, повинні ґрунтуватися на дотриманні вимог ключових принципів законотворення. Так, на законодавця покладаються завдання щодо створення дієвих та ефективних нормативно-правових актів в частині забезпечення системності та повноти дії, відсутності прогалин, усуненні колізій правових норм тощо [38, с. 85].

З погляду теорії, адаптація є процесом, у якому система налаштовується на умови зовнішнього середовища, зберігаючи водночас свою унікальність. Цей процес охоплює різні аспекти, такі як соціальний, політичний та адміністративний. У контексті державного управління адаптація відбувається шляхом налаштування діяльності установ, системи методів і технологій на умови зовнішнього середовища [38, с. 89]. Отже, враховуючи системний підхід, адаптація у сфері державного управління виступає як важливий механізм, що дає змогу установам та органам управління гнучко налаштовуватися на зміни в соціальному, політичному та

адміністративному середовищах.

Наразі основними законодавчими актами, що регулюють відповідальність державних службовців, є Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про державну службу», Кодекс законів про працю, Цивільний кодекс тощо. Якщо порівняти нашу законодавчу базу з нормативно-правовими актами провідних країн, то стає очевидним, що ми різні в підходах до питання притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

Перше на що ми звернемо увагу, це підстави притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

Частиною шостою статті 9 Закону України «Про державну службу» державному службовцю надається право отримати письмове підтвердження від керівництва щодо виконання наказу, доручення або розпорядження, що видаються незаконними. Після підтвердження такого факту, відмовитися від виконання можна лише у випадку явної злочинності наказу, в протилежному випадку – повідомити про виконання керівництвом вищого рівня [6].

Попри подекуди антидемократичні позиції керівництва Китайської Народної Республіки, мусимо визнати переваги статті 54 Закону Китайської Народної Республіки «Про державних службовців». Вона за змістом близька до вищенаведеної, однак державний службовець не обмежується підтвердженням сумнівних наказів – йому надається право викласти свої міркування щодо законних наказів, які можуть призвести до негативних наслідків, з пропозиціями щодо внесення змін чи скасування наказу. Якщо негативні наслідки настануть, відповідальність нестиме саме керівник [128, с. 548].

Тож у Китайській Народній Республіці державний службовець може уникнути відповідальності за помилки свого керівництва, виклавши письмово свої застереження, що вважаємо за доцільне запровадити і в Україні. Зокрема, частину шосту статті 9 Закону України «Про державну службу» необхідно доповнити реченням другим (з відповідним зміщенням інших речень) такого змісту: *«Державний службовець у разі виникнення у нього підозр щодо негативних наслідків*

*виданого керівником наказу (розпорядження), доручення може викласти свої міркування та пропозиції у письмовій формі перед виконанням відповідного наказу (розпорядження), доручення» [128, с. 548].*

Таке нововведення може сприяти культурі діалогу та співпраці між державними службовцями різних рангів, підвищенню ефективності державного управління та зменшенню ризиків непродуманих рішень, що, зрештою слугуватиме інтересам громадян України.

Нами було досліджено, юридичну відповідальність державних службовців у Сполучених Штатах Америки і з'ясовано, що остання регулюється цілою низкою законів і норм, які забезпечують прозорість діяльності уряду та відповідальність його представників. Основними аспектами такої відповідальності є відповідальність за порушення закону, етичні стандарти поведінки, а також відповідальність за використання бюджетних коштів [166].

На федеральному рівні ключовими документами, що регулюють поведінку державних службовців, є Hatch Act (Закон Хетча), який обмежує політичну активність державних службовців, забороняючи їм брати участь у політичних кампаніях під час виконання службових обов'язків. Остання редакція Закону була у 2017 році і наразі за порушення вимог політичної нейтральності, до службовця може застосовуватися звільнення, пониження рангу, відсторонення від роботи у федеральних органах на строк не більше ніж 5 років, тимчасове відсторонення від посади, штраф у розмірі не більше ніж 1000 доларів США, догана. Крім того, за один проступок до службовця може застосовуватися не одне, а декілька стягнень у поєднанні [168, с. 235].

У США також діє Ethics in Government Act (Закон про етику в уряді), який вимагає від високопосадовців подавати декларації про свої фінансові інтереси та подарунки, які вони отримали, а також обмежує їхній перехід на роботу до приватного сектору після завершення державної служби. Так в розділі 1 цього Закону зазначено таке: «Вимоги щодо розкриття фінансової інформації для законодавчого персоналу – Вимагає від кожного члена Конгресу, кожного службовця та співробітника Конгресу, які отримують винагороду в розмірі, що дорівнює або перевищує ставку заробітної плати для рівня GS-16, і будь-якого кандидата на посаду

Учасник повинен подавати щорічний звіт про фінансову інформацію, що містить певну інформацію, включаючи: (1) суми джерел доходу, подарунків і відшкодування; (2) ідентичність і приблизна вартість утримуваного майна та заборгованості; (3) операції з майном, товарами та цінними паперами; і (4) певні фінансові інтереси подружжя або утриманця» [169].

Контроль за дотриманням етичних норм та законів здійснюють різні агентства, включаючи General Services Administration (Управління загальних служб), Office of Special Counsel (Офіс спеціального радника), а також Inspectors General (Генеральні інспектори) у кожному федеральному агентстві [169].

В контексті досвіду США, Україна може запозичити систему Office of Government Ethics (Офіс урядової етики), тобто створити незалежний орган, що відповідав би за встановлення, моніторинг та забезпечення дотримання етичних норм серед державних службовців. Такий орган міг би займатися розробленням кодексів поведінки, проведенням тренінгів з етики та розслідуванням порушень.

В контексті вивчення досвіду зарубіжних країн доцільно дослідити сутність та значення дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарну відповідальність державних службовців врегульовано як у профільних законах про державну службу так і в спеціальних законах.

Одним з перспективних напрямів упровадження зарубіжного досвіду у сфері притягнення до відповідальності державних службовців є перевірка скарг та звернень державних службовців щодо порушення їхніх прав під час виконання ними своїх обов'язків та неправомірного накладення дисциплінарних стягнень. До наприкладу, у Франції таким органом є Державна рада, яку очолює прем'єр-міністр, а його заступником є міністр юстиції [114, с. 444]. Повноваження цього органу мають адміністративний та судовий характер. Адміністративні повноваження полягають в аналізі рекомендації та надання висновків про необхідність проведення реформ у публічній сфері. Основною функцією Державної ради є розгляд судових справ щодо діяльності чиновників, де вона виступає як інстанція першого рівня, а її вердикти є остаточними. Крім того, Державна рада виконує також роль адміністративного суду для розгляду питань, що стосуються підпорядкованих адміністративних органів у

структурі державного управління [114, с. 445].

Також у державі створена розгалужена система органів контролю та аудиту державних органів влади, яка здійснює перевірку їхньої діяльності. Адміністративне інспектування та контроль у Франції здійснюється відповідними генеральними інспекціями при міністерствах. Ці органи контролюють і перевіряють діяльність та виконання процедур, оцінюють ефективність усіх державних органів та установ, які отримують державні кошти [114, с. 445].

Дисциплінарними стягненнями, що можуть бути застосовані до державних службовців у Франції, є: виключення зі списку просування по службі; тимчасове відсторонення від займаної посади до 15 днів або від 6 місяців до 2 років; переведення на іншу роботу; пониження рангу; примусовий вихід на пенсію. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Таким чином, державний службовець не має права на відповідне кар'єрне зростання, тобто зайняття вищої посади [125, с. 547].

У Чехії подібний досвід, адже в них Законом «Про службу» передбачено створення дисциплінарних комітетів, на чолі яких може бути державний службовець, який займає найвищу посаду. Створення таких комітетів можливо за умови, що в державній установі працює 25 державних службовців і більше [114, с. 445].

Важливим є також питання щодо фіксування правопорушення вчиненого державним службовцем. До прикладу у статті 106 Закону Польської Республіки «Про цивільну службу» передбачені жорсткі умови застосування дисциплінарних стягнень. Обов'язковою умовою, яка передує дисциплінарному провадженню, є отримання письмових пояснень [115, с. 5]. Така позиція польського законодавця дає нагоду отримати у письмовому вигляді пояснення від винної службової особи в обов'язковому порядку та дозволяє чиновникам викласти всі обставини справи, свою аргументацію, а також пом'якшуючі обставини вчинення правопорушення.

Також, стаття 110 Закону Польщі «Про цивільну службу» встановлює систему дисциплінарних комісій на рівні відомств та Вищої Дисциплінарної Комісії Цивільної Служби. У цій системі дисциплінарні комісії відомств функціонують як первинні органи розгляду справ, тоді як Вища Дисциплінарна Комісія виступає як апеляційна

інстанція, що розглядає скарги на рішення дисциплінарних комісій відомств [115, с. 5]. На нашу думку, ця система дозволяє забезпечити справедливість та об'єктивність під час розгляду дисциплінарних справ, оскільки дає змогу переглянути рішення на вищому рівні. Вона також сприяє уніфікації практики застосування дисциплінарних заходів у межах цивільної служби, забезпечує розгляд усіх справ відповідно до єдиних стандартів та процедур. Водночас наявність двох інстанцій розгляду справ дає змогу дисциплінарно притягнутим особам отримати право на апеляцію, що є важливим аспектом правової захищеності державного службовця.

Згідно з польським законодавством, перелік дисциплінарних стягнень охоплює широкий спектр заходів, які варіюються за ступенем серйозності: від зауваження та догани до більш суворих заходів, таких як позбавлення можливості підвищення в службовому ступені на термін до двох років, зниження основного окладу щонайбільше на 25% на період до шести місяців, пониження в посаді, аж до звільнення з державної служби [66]. Ця система стягнень демонструє гнучкий підхід до регулювання дисциплінарної відповідальності, дозволяючи адаптувати покарання до тяжкості порушення. Легші порушення можуть бути попереджені за допомогою зауваження або догани, тоді як більш серйозні випадки передбачають суворіші наслідки, включаючи фінансові втрати.

Якщо звернутися до досвіду Федеративної Республіки Німеччини, то можемо виокремити для себе таке. Відмінністю законодавчого регулювання Федеративної Республіки Німеччини є те, що дія Федерального дисциплінарного статуту поширюється як на державних службовців, так і на відставних державних службовців у разі виявлення дисциплінарних проступків, які були скоєні ними під час перебування на державній службі [104, с. 98]. За результатами розгляду дисциплінарного провадження в Німеччині палата з дисциплінарних питань приймає рішення, на яке державний службовець, у разі своєї незгоди, має право подати скаргу до Федерального дисциплінарного суду [104, с. 98].

Тобто в Німеччині відповідальність поширюється і на звільнену особу, дисциплінарний проступок якої було вчинено під час проходження державної служби. Для державного управління в Україні така система є досить актуальною,

оскільки особа буде зацікавлена в мінімізуванні ризиків вчинення дисциплінарного проступку, адже навіть у разі звільнення залишатиметься загроза притягнення до юридичної відповідальності.

Також, варто звернути увагу, на функціонування Дисциплінарної палати та Дисциплінарної палати суду, тому що на наше переконання, створення таких органів в Україні полегшить процедуру притягнення до відповідальності державних службовців та створить умови для оскарження таких рішень, що буде корисно, як для державних службовців, так і для держави, адже наявність таких структур допоможе швидко, незалежно та якісно розглядати справи про притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності.

На сьогодні в Україні оскаржити рішення про притягнення до відповідальності можна в суді загальної юрисдикції, а саме в палаті з розгляду Цивільних справ, а враховуючи завантаженість судів, рішення можна очікувати досить тривалий строк.

Власне, створення окремої палати для оскарження рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності буде помітним покращенням, що сприятиме створенню ефективного інституту юридичної відповідальності державних службовців. Водночас варто звернути увагу на таке: у випадку якщо дисциплінарна палата відмовить у перегляді даного рішення, то державний службовець має право оскаржити його в суді загальної юрисдикції, адже відсутність такого пункту може суперечити Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод в частині обмеження доступу до правосуддя.

Закон «Про публічну службу» в Литві передбачає різноманітні дисциплінарні санкції за порушення службових обов'язків, серед них – попередження, догана, сувородогана та звільнення зі служби. Найсуворішою із цих санкцій є звільнення, яка може бути застосована лише за певний перелік визначених проступків, що підкреслює принцип справедливості та пропорційності в підході до дисциплінарної відповідальності [111]. Така система дисциплінарних заходів демонструє послідовний підхід до вирішення питань порушень на державній службі. Вона дозволяє адаптувати покарання до тяжкості вчиненого порушення, забезпечуючи в такий спосіб ефективне управління персоналом та підтримання дисципліни.

Установлення вичерпного переліку проступків, за які може бути застосовано найсуворішу санкцію – звільнення, є важливим для забезпечення передбачуваності та законності в застосуванні дисциплінарних заходів. Такий підхід також сприяє виробленню чітких правил поведінки для публічних службовців, указуючи на неприпустимість певних дій та наслідки їх порушення. Водночас можливість застосування менш суворих санкцій, таких як попередження або догана, надає можливість для корекції поведінки без крайніх заходів, сприяючи освітнім та виховним аспектам дисциплінарної системи.

В Австрії дисциплінарними стягненнями є: догана; штраф у розмірі половини місячного окладу; штраф у розмірі від 1 місячного окладу до 5 місяців окладу; звільнення [86, с. 99].

Варто зауважити, що в Австрійському законодавстві під час накладення штрафу враховують особисті та економічні обставини державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна комісія може дозволити оплатити штраф кількома платіжками [110]. Отож австрійське законодавство демонструє гуманний підхід до накладення штрафів на державних службовців, що притягуються до дисциплінарної відповідальності, шляхом врахування особистих та економічних обставин винної особи. Такий підхід не лише засвідчує дотримання принципів справедливості та індивідуальності до розв'язання кожної ситуації, але й забезпечує те, що покарання не стануть непомірним тягарем для службовців, який може мати негативні наслідки.

Можливість оплати штрафу частинами є важливою адаптацією системи до реальних потреб та змоги людей. Це дозволяє державним службовцям виконати свої зобов'язання перед державою без ризику потрапити у фінансову скруту. Водночас така гнучкість у виконанні покарання сприяє збереженню мотивації службовців до відповідальної поведінки та усвідомленню наслідків своїх дій.

Ця практика може слугувати прикладом для України, показуючи, як збалансувати необхідність дисциплінарних заходів із врахуванням особистих обставин працівників, забезпечуючи справедливі та ефективні механізми відповідальності в публічному секторі.

Австрійське законодавство також передбачає обов'язковість залучення дисциплінарного адвоката на відкритому слуханні про дисциплінарне правопорушення [86], і ця норма є досить цікавою та актуальною, оскільки надання безоплатного адвоката для захисту державного службовця від неправомірного застосування дисциплінарних стягнень під час слухання про притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця може привести до зменшення кількості необґрунтовано накладених стягнень та в подальшому зменшити кількість звернень до суду для оскарження таких рішень.

Дисциплінарними стягненнями відповідно до швейцарського законодавства є: догана; штраф у сумі до 500 франків; зняття пільг на проїзд; тимчасове відсторонення від роботи у разі зниження окладу або позбавлення посадового окладу; переведення на іншу посаду в дисциплінарному порядку або пониження на посаді; зниження посадового окладу; зниження, або позбавлення чергового підвищення посадового окладу; переведення на тимчасову роботу; відсторонення від займаної посади. Зазначений перелік стягнень є вичерпним та може застосовуватися одночасно із відстороненням від займаної посади. Заходи переведення на тимчасову роботу та відсторонення від займаної посади застосовуються, як крайні заходи в разі скоєння серйозних або систематичних порушень державним службовцем [86, с. 97]. Отже, швейцарське законодавство встановлює широкий спектр дисциплінарних стягнень, що дозволяє варіювати під час їх застосування до державних службовців. Так, введення чіткої ієрархії дисциплінарних стягнень в Україні забезпечить пропорційність покарань відповідно до тяжкості порушень, сприятиме справедливості та ефективності дисциплінарної системи, можливості тимчасового відсторонення від роботи за серйозні порушення, дасть можливість запобігти подальшим негативним наслідкам і ретельно розслідувати обставини справи.

Варто зауважити, що в більшості зарубіжних країн щодо дисциплінарної відповідальності існують норми, які різняться від наших, серед них – накладення штрафу за порушення, відшкодування збитків, відстороненням від посади на певний термін, позбавлення пільг, які надаються державним службовцям, тимчасове переведення на іншу роботу. На нашу думку, такі норми можна застосувати і в

українському законодавстві, тобто розширювати вичерпний перелік видів санкцій, що уможливить градацію порушень. Також завдяки цьому можна більш точно визначати, який вид покарання варто застосовувати в тій чи іншій ситуації.

Цікавий досвід спостерігаємо в Іспанії, де згідно із Законом «Про основний звіт правил про публічних службовців», існує впорядкована система класифікації дисциплінарних порушень, що охоплює три категорії: важкі порушення (наприклад, відмова виконувати службові завдання); серйозні порушення (ці порушення визначає парламент або законодавчі збори автономних регіонів з урахуванням певних обставин); та легкі порушення (інші випадки порушення дисципліни та вчинення дій, що призводять до матеріальної шкоди і не входять у перші дві категорії) [66].

Досвід Іспанії дає змогу удосконалити законодавство в аспекті групування дисциплінарних правопорушень. Поділ порушень за складністю на три групи спростить механізм накладення певного виду покарання до державних службовців, оскільки такі санкції не зможуть виходити за межі визначеного в законодавстві.

Наступним питанням, яке потребує ретельного вивчення, є кримінальна відповідальність державних службовців у контексті досвіду зарубіжних країн.

Зокрема, в Австрійському Кримінальному кодексі зазначено, що «посадова особа, яка з наміром завдати шкоди правам іншої особи використовує свої повноваження, щоб діяти від імені федерального уряду, штату, муніципального об'єднання, муніципалітету чи іншої особи публічного права, як їхнього органу для зловживання службовими повноваженнями карається позбавленням волі на строк від шести місяців до п'яти років» [105].

Проаналізувавши Австрійський Кримінальний кодекс, ми з'ясували, що їхнє законодавство має чітку градаційну суму, тоді як українське законодавство відштовхується від неоподатковуваних мінімумів громадян. Окрім того, існують певні види санкцій не лише для державних службовців як отримувачів неправомірної вигоди, але й для тих, хто пропонує таку неправомірну вигоду.

Прикладом для українського законодавства може слугувати така дефініція, як «незначна вигода», що означає вигоду під час отримання якої державний службовець звільняється від відповідальності. Наразі така незначна вигода в Австрії становить

300 євро, тоді як в Україні це 1700 гривень. Відтак, ми вважаємо, що у питаннях кримінальної відповідальності, цей мінімальний поріг необхідно збільшити, у зв'язку із збільшенням прожиткового мінімуму.

Проаналізувавши правові норми Німеччини у сфері притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності, ми звернули увагу на одну з особливостей Кримінального кодексу Німеччини, яка полягає в тому, що покарання за порушення у сфері сплати податків та фінансовій є більш жорсткими ніж у сфері порушення державної таємниці, тобто за порушення державної таємниці передбачено більш м'яке покарання у вигляді можливих штрафних санкцій, а за порушення у сфері фінансів – позбавлення волі. Проте, на нашу думку, такий підхід є сумнівним, оскільки розголошення державної таємниці несе більшу загрозу для суспільства і для існування держави, ніж порушення у сфері податків та фінансів [112].

Щодо цивільно-правової (матеріальної) відповідальності державних службовців, варто зазначити таке.

Проаналізувавши досвід таких країн, як Німеччина, Іспанія та Польща, зазначимо, що в цих країнах цивільно-правова (матеріальна) відповідальність державних службовців регулюється окремими законами.

Так, у Німеччині це «Закон про матеріальну відповідальність державних службовців», в Іспанії – «Закон про матеріальну відповідальність адміністративних посадовців», а в Польщі – «Закон про матеріальну відповідальність адміністративних посадовців». На відміну від зазначених країн в Україні цивільно-правова (матеріальна) та матеріальна відповідальність регулюється Цивільно-процесуальним кодексом України, Законом України «Про державну службу», Кодексом законів про працю та іншими законодавчими актами.

На нашу думку, окремий закон, який би регулював механізм притягнення державних службовців до цивільно-правової (матеріальної) відповідальності допоміг би позбутися неточностей та колізій, які трапляються в українському законодавстві.

Щодо адміністративної відповідальності державних службовців, то варто сказати, що це питання в кожній країні регулюється різними національними законами та правовими актами. Так, в Німеччині це «Федеральний закон про державну службу»

(Bundesbeamtenengesetz - BBG) та Закони про державну службу федеральних земель (Landesbeamtenengesetze) [113].

Відповідно до цих законів, основними санкціями до державних службовців є: попередження, догана, штраф, пониження в службовому становищі, відсторонення від служби. Досить цікавим видом санкцій є зниження в службовому становищі, що передбачає пониження на посаді та зменшення заробітної плати. Таке покарання можливе за такі порушення: систематичне невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, що свідчить про непридатність службовця до виконання певних обов'язків; зловживання службовим становищем, наприклад, використання службових повноважень для особистого збагачення або надання переваг родичам чи знайомим; скоєння дій, що завдають шкоди репутації державної служби, таких як участь у корупційних схемах, ганебні вчинки або вчинення злочинів; порушення законодавства, яке регулює конфлікт інтересів, зокрема несвоєчасне або неповне декларування майна, доходів, фінансових зобов'язань тощо [113].

Запозичення німецького досвіду щодо впровадження санкції у вигляді пониження на посаді може сприяти вдосконаленню механізмів відповідальності державних службовців. Така міра покарання не тільки розширює арсенал доступних санкцій, але й відкриває шлях до більш гнучкої та індивідуалізованої системи відповідальності, дозволяючи краще враховувати специфіку вчиненого правопорушення та брати до уваги особистісні характеристики правопорушника.

Пониження на посаді як санкція дозволить ефективніше впливати на державних службовців, спонукаючи їх до дотримання норм та обов'язків, не вдаючись до крайніх заходів, таких як звільнення, що може мати непропорційно великі наслідки. Застосування таких санкцій може сприяти вихованню відповідальності та підвищенню мотивації до професійного зростання, а також дати можливість для переоцінки власних дій та корекції поведінки.

Таким чином, проаналізувавши досвід зарубіжних країн, ми дійшли висновку, що в контексті реформування державної служби в Україні, що відбувається протягом останніх десятиліть, доцільно адаптувати вітчизняне законодавство до вимог ЄС та стандартів міжнародного законодавства, а саме: запозичити досвід Німеччини й

утворити Дисциплінарну палату та Дисциплінарну палату суду. Окрім цього прийняти Дисциплінарний статут державного службовця, як це зробили провідні країни, внести до розгляду питання про прийняття інституту добровільного (позасудового) відшкодування шкоди громадянам та юридичним особам, органами державної влади внаслідок заподіяння шкоди державними службовцями; щодо питань адміністративної відповідальності, то вважаємо за необхідне переглянути порядок накладення штрафів.

На переконання дослідниці О.Р. Радишевської «зважаючи на геополітичне, демографічне, соціально-економічне, правове становище України, має бути максимальна заінтересованість органів публічної влади в тому, щоб якомога ефективніше запроваджувати міжнародно-правові інструменти процесів глобалізації, європеїзації та міжнародної інтеграції для введення України в глобальний (європейський) простір. Державна політика, побудована на міжнародно-правових регуляторах публічної сфери, дає змогу діяти на випередження, що робить її свідомо ефективною у відстоюванні власних національних інтересів і збереженні правових традицій» [133, с. 132].

У підсумку можемо стверджувати, що імплементація міжнародних норм-принципів, стандартів, процедур, що функціонують у світовому масштабі, допоможе Україні покроково будувати європейську суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, основним обов'язком якої є утвердження й забезпечення прав і свобод людини, чий життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека будуть визнані найвищою соціальною цінністю, а отже й дієвим проявом людоцентризму.

У процесі дослідження було проведено ґрунтовний аналіз зарубіжних моделей юридичної відповідальності державних службовців та оцінено їхній потенціал для впровадження в Україні. Виявлено, що в міжнародній правовій практиці застосовують різні підходи до забезпечення відповідальності та прозорості діяльності державних службовців, які можуть бути адаптовані з урахуванням специфіки української правової системи та суспільних вимог.

Основні висновки дослідження підкреслюють необхідність реформування

існуючої системи юридичної відповідальності державних службовців в Україні з метою підвищення ефективності державного управління, зміцнення довіри громадян до владних інституцій та боротьби з корупцією. Адаптація зарубіжного досвіду може сприяти вдосконаленню правових механізмів притягнення до відповідальності за протиправні дії, забезпеченню більшої прозорості рішень державних органів і підвищенню загальної правової культури серед держслужбовців.

Аналізовані зарубіжні практики вказують на важливість створення чітких процедур та механізмів для реалізації юридичної відповідальності, включаючи вдосконалення законодавчої бази, оптимізацію судової системи, підвищення кваліфікації та етичних стандартів серед державних службовців. Також було наголошено на значенні міжвідомчої взаємодії та співпраці з громадськістю та міжнародними організаціями для обміну досвідом та кращими практиками.

Отже, імплементація зарубіжного досвіду щодо юридичної відповідальності державних службовців в українське законодавство, може мати значний вплив на функціонування державної служби в Україні зокрема, на якість надання державних послуг громадянам, оптимізацію робочих процесів і, зрештою, може стати визначальним чинником реформування та модернізації державного управління в Україні, сприяти створенню більш ефективної та відповідальної державної служби.

### **3.2 Юридична відповідальність державних службовців за корупційні правопорушення у країнах ЄС**

Вивчення досвіду інших країн у межах питання протидії та відповідальності за корупційні злочини є досить значущим для розвитку країни, адже вивчення підходів зарубіжних країн може надати цінні ідеї та вказати на інноваційні рішення, що можуть бути адаптовані або модифіковані для використання в умовах нашої держави. Так само міжнародні організації, такі як ООН, ЄС, ОЕСР та ін., розробили низку стандартів та рекомендацій для боротьби з корупцією. Вивчення досвіду країн, які успішно імплементували ці стандарти, може допомогти вдосконалити вітчизняну законодавчу базу.

Аналіз невдач і проблем, з якими зіткнулися інші країни в процесі боротьби з корупцією, сприятиме запобіганню подібним помилкам, унеможливить витрати часу та ресурсів на неефективні стратегії.

Питання антикорупційної політики України та країн ЄС у своїх працях досліджували такі вітчизняні вчені, як: А.І. Берлач, О.О. Губанов, Н.Ю. Задирака, Т.О. Коломоєць, Н.А. Литвин, І.А. Мацелюх, М.М. Ребкало, Т.М. Супрун, С.А. Федчишин та ін.

У контексті нашого дослідження доцільно розглянути особливості запобігання корупційним злочинам у різних європейських державах, як одному з найбільш небезпечних правопорушень на державній службі.

Як вірно зазначили науковиці Н.А. Литвин, Н.Ю. Задирака, І.А. Мацелюх, «при притягненні державних службовців до юридичної відповідальності корупція може бути серйозною проблемою, що ставить під загрозу правосуддя та ефективність державного управління. Недобросовісне виконання службових обов'язків, підкуп, використання службового становища для отримання особистої вигоди – це лише кілька з можливих форм корупції, які можуть перешкоджати ефективному притягненню державних службовців до юридичної відповідальності перед законом» [149, с. 222].

Варто зазначити, що у 2022 році Рада Європи надала Україні статус кандидата на вступ до ЄС. Проте, для повноправного членства в ЄС Україні потрібно зробити багато визначальних кроків, один з яких – ефективна боротьба з корупцією. На цьому наголошує і Єврокомісія, яка зацентрувала увагу на необхідності проведення системних перетворень у нашій державі, серед яких провідне місце посідають реформи, спрямовані на: посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні; узгодження законодавства з питань боротьби з відмиванням грошей зі стандартами Групи з фінансових заходів (FATF); ефективне функціонування «антиолігархічного» закону [143, с. 42].

Відтак, Верховна Рада України ухвалила Закон про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 рр. №4135, яким затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 рр. [157]. Ця стратегія має основні

принципи, серед яких: 1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики; 2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їхній діяльності; 3) створення на противагу сучасним корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб; 4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин; 5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права [157].

Власне, проаналізувавши, основні принципи, можна підсумувати, що схвалення Верховною Радою України Закону про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки є значним кроком вперед у боротьбі з корупцією в країні. Ця ініціатива затверджує Антикорупційну стратегію, яка охоплює ключові принципи, спрямовані на оптимізацію державного управління, цифрову трансформацію, створення легальних альтернатив існуючим корупційним практикам, забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні діяння та формування культури нульової толерантності до корупції. Ця стратегія покладає міцний фундамент для створення більш справедливого, прозорого та ефективного уряду, що, без сумніву, сприятиме сталому розвитку України та покращенню добробуту її громадян [157].

Так, ми бачимо, що Україна постійно рухається вперед та намагається протистояти проявам корупції і багато практик ЄС уже імплементовно у вітчизняне законодавство. Однак залишається і багато невирішених питань, які можна коригувати, спираючись на позитивний досвід країн ЄС.

Варто розпочати з антикорупційних органів, що є уповноваженими для

перевірки та розслідування фактів порушень вчинених, державними службовцями.

Спершу проаналізуємо досвід Великої Британії, адже саме ця країна найперша розпочала боротьбу з корупцією на законодавчому рівні, прийнявши перший закон про корупцію в державних органах у 1889 році.

Наразі у Великій Британії основними антикорупційними органами є Serious Fraud Office і Британське бюро з розслідування махінацій, що діють на основі спеціалізованого закону, в який імплементовано всі необхідні норми чинних законодавчих актів у цій сфері [116, с. 134].

Починаючи з 2012 року при Serious Fraud Office працює окремий відділ, який збирає та аналізує інформацію, яку було отримано з листів від фізичних та юридичних осіб, щодо роботи чиновників, державних службовців, які безпосередньо порушують Закон про хабарництво [116, с. 134]. Проте, чи справді такий досвід буде корисним для України? Так, такий досвід, безсумніву буде корисним для України. Створення спеціалізованого відділу, аналогічного тому, що функціонує при Serious Fraud Office у Великій Британії, здатного збирати та аналізувати інформацію щодо корупційних діянь серед чиновників та державних службовців, що могло б суттєво посилити боротьбу з корупцією в Україні. Такий підхід забезпечує прямий зв'язок між громадянами та антикорупційними органами, сприяє залученню громадськості до контролю за діяльністю урядовців та підвищує рівень відповідальності останніх.

Нововведенням британського законодавства стала норма про кримінальну відповідальність юридичних осіб, зокрема за незапобігання хабарництву. Також корупційні прояви у Великобританії відстежує Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет Нолана), який аналізує діяльність та фінансові звіти політичних діячів, що займають вищі державні посади, а також колишніх високопосадовців [116, с. 135].

У нашому дослідженні ми звернули увагу на шведський досвід у сфері боротьби з корупцією, де ключову роль відіграють не тільки державні інституції, але й суспільство, включаючи церкву, громадян та різноманітні некомерційні організації. Ці учасники активно співпрацюють із владою, демонструючи ефективність участі громадськості у контролі над державним управлінням. Важливу роль у громадському моніторингу відіграють спеціалісти різних сфер, такі як політологи, економісти та

журналісти, які забезпечують кваліфіковану експертизу дій влади та її представників. Однією з найвідоміших організацій у цьому контексті є «Інститут проти хабарів», що діє при Торговій палаті Стокгольма, відіграючи важливу роль у забезпеченні прозорості та дотримання етики в бізнесі та державному секторі [125, с. 547].

Щоб адаптувати та успішно впровадити в Україні подібний до шведського досвід боротьби з корупцією з акцентом на активній участі суспільства, необхідно забезпечити реалізацію освітніх проектів та організацію інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення рівня обізнаності серед населення щодо шляхів боротьби з корупцією та важливості участі громадськості в цьому процесі.

Також, звертаємо увагу, що у Швеції діє спеціальна Антикорупційна поліція та є антикорупційні прокурори (7 осіб), які у своїх рішеннях покликаються на висновки та рекомендації незалежного аудиту громадських організацій сфери публічного управління країни [125, с. 547].

Одним із перспективних напрямів боротьби з корупцією, є заборона контактів державного службовця та громадянина, чого досягнуто завдяки електронного уряду. Отож будь-які питання громадян вирішують через Інтернет, уникаючи особистого контакту, а, відповідно, відсутність контакту унеможлиблює корупцію. Що стосується відповідальності, то за несвоєчасно надану відповідь чи незаконну відмову – передбачені суворі покарання, як-от звільнення з роботи, або ж кримінальне провадження [115, с. 7]

Аналізуючи сучасний розвиток державного управління в Україні, необхідно підкреслити значні зусилля, спрямовані на впровадження електронних технологій у відомчу структуру державного механізму, що є індикатором поступу країни на шляху до реалізації концепції електронного уряду. Цей процес не тільки свідчить про стратегічну орієнтацію України на побудову відкритого, прозорого та зручного для громадян державного управління, але й відображає готовність держави приймати та впроваджувати інноваційні рішення, спрямовані на підвищення ефективності публічних служб та посилення демократичних засад влади.

Попри очевидні досягнення, варто зауважити, що шлях до повноцінної реалізації концепції електронного урядування ускладнений численними викликами,

які потребують системного вирішення. Це, зокрема, стосується необхідності подальшої інтеграції цифрових технологій у всі сфери державного управління, забезпечення високого рівня кібербезпеки, гарантування захисту персональних даних громадян.

Що стосується Румунії, то порівняно з іншими країнами Євросоюзу вона проводить доволі агресивну антикорупційну політику [170, с. 290]. Зокрема, Румунія прийняла закони, що відповідають стандартам ЄС і спрямовані на протидію корупції. Законодавство дозволяє використання спеціальних процесуальних інструментів, таких як прослуховування, відеоспостереження та обшуки, для ефективного розслідування корупційних справ. Законодавством передбачена можливість перевірки походження майна чи коштів осіб, підозрюваних у корупції, навіть після їхньої смерті [170, с. 290].

Проаналізувавши цю практику, варто зазначити, що такі дії, як прослуховування та відеоспостереження, можуть суперечити нормам Міжнародного права.

Так зокрема, таємниця спілкування гарантується Конституцією України, а також статтю 8 Європейської Конвенції з прав людини [171].

У справі «Лібєрті та інші проти Сполученого Королівства» британська та ірландські організації захисту громадянських прав заявили, що Міністерство оборони Великої Британії перехоплювало їхні комунікації в 1990 – 1997 рр. Незважаючи на те, що на той час існували закони проти несанкціонованого перехоплення, Міністр оборони міг видавати дозволи на перехоплення заради національної безпеки або для боротьби зі злочинністю, але громадськість не мала доступу до керівних принципів, за якими це відбувалося. Європейський суд з прав людини встановив, що в цьому випадку було порушено статтю 8 Європейської конвенції з прав людини через відсутність доступності правових норм для громадян [172].

У справі «Малоун проти Сполученого Королівства» заявник уважав, що його кореспонденція та телефонні розмови перехоплювала поліція протягом декількох років і в результаті використала їх як доказ проти нього в суді. Заявник скаржився, що поліція порушила його право на приватне життя [173].

У своєму рішенні суд вказав, що телефонні розмови охоплюються поняттями «приватне життя» і «кореспонденція», а сам факт існування закону, який дозволяє перехоплення телефонних розмов і поштової кореспонденції, є втручанням в право заявника на приватне життя. Суд дійшов висновку, що перехоплення телефонних розмов несе в собі небезпеку зловживань і може мати шкідливі наслідки для демократичного суспільства загалом. Таким чином, втручання в приватне життя особи й прослуховування її телефонних розмов може вважатися «необхідним» лише у випадку, коли закон передбачає адекватні гарантії проти зловживань і вказує з достатньою чіткістю на обсяг і спосіб здійснення перехоплення повідомлень [173].

Отже, суд вказав на потребу наявності ефективних запобіжних заходів проти зловживань і вказав, що такі дії можуть бути виправданими лише за наявності чітко визначених законодавчих рамок, що запобігають свавільне втручання в приватне життя, тому такий досвід хоч і досить ефективний, але прямо порушує основні права людини.

Суд постановив, що тут прослуховування телефонних розмов не було передбачено законом, тому мало місце порушення права на приватне життя, що передбачено статтею 8 Конвенції [173].

Цікавим для України є досвід формування антикорупційної політики у Фінляндії, що є найменш корумпованою країною у світі. Дуже часто основним чинником для чесної влади називають рівень зарплат державних службовців.

Як зазначила, у своїй науковій роботі О.І. Пархоменко-Куцевіл, «особливістю цієї країни є те, що в ній фактично ніколи не видавалися спеціальні закони про корупцію або про створення спеціальних органів для її контролю. Корупція розглядається як частина кримінальної злочинності й регулюється на всіх рівнях законодавства правовими нормами про протидію хабарям. Основний принцип фінської антикорупційної політики – корупція не є ізольованим феноменом. Вона не вимагає спеціально виділених законів, спеціальних органів, окремої стратегії або плану дій. Навпаки, ця політика інтегрована в загальну політику держави, оскільки корупція розглядається і як частина злочинного світу, і як частина незадовільного керівництва/поганий політики» [174. с. 150].

Урядова діяльність у Фінляндії характеризується високим рівнем прозорості. Урядові засідання та документи, за деякими винятками, є відкритими для громадськості. Це сприяє підзвітності та зменшує ризики корупції. Фінляндія має ефективну систему державного управління з високим рівнем професіоналізму серед державних службовців. Строгий відбір, навчання та моніторинг державних службовців допомагає забезпечити високу якість управління та обмежує корупцію. А що найголовніше – Фінляндія активно впроваджує освітні програми, спрямовані на підвищення рівня обізнаності громадян про корупцію та її наслідки, починаючи зі шкільної освіти [174, с. 151].

Отже, з метою формування єдиної антикорупційної політики та координації антикорупційних інституцій в Україні можна запозичити досвід Фінляндії впроваджувати в життя громадян освітні заходи, спрямовані на підвищення поінформованості громадян про корупцію та шляхи боротьби з нею.

Ще одним прикладом організації діяльності у сфері відповідальності за корупційні прояви державних службовців є Нідерланди. Останні роки країна посідає перші позиції серед найменш корумпованих країн світу.

Уповноваженим органом у сфері боротьби з корупцією у Нідерландах є Національна Антикорупційна служба, що є незалежним контролюючим та поліцейським органом у складі Міністерства юстиції, створеним за участю громадськості та різних органів влади, що забезпечує незалежність його діяльності [115, с. 7].

Також важливу роль відіграє Служба публічного обвинувачення, що складається із дев'ятнадцяти територіальних і регіональних представництв. Кожне таке представництво має обвинувача, який розслідує кримінальні справи пов'язані з корупцією, серед них і державної служби [125, с. 547]. Обидва органи демонструють злагоджену роботу в протидії корупційним злочинам, що сприяє зміцненню правової держави та відновленню довіри громадян до владних інституцій.

Ми також проаналізували законодавчу базу Данії і з'ясували, що тут, як і в Україні, окрім кримінального кодексу за правопорушення державними службовцями у сфері корупції, існує «Закон про корупцію» (2002), тоді як в Австрії та Німеччині,

вказані порушення регулює лише кримінальний кодекс [128, с. 283].

Зокрема у згаданому законі застосовуються такі норми, як обов'язкове декларування; заборона перебування у власності акцій іноземних компаній (вказана норма створена для унеможливлення лобіювання інтересів закордонних компаній). Ці норми також актуальні і для українського законодавства. Зокрема на нашу думку, в Законі України «Про запобігання корупції» варто створити норму про неможливість існування акцій, як закордонних компаній, так і внутрішніх, у власності державного службовця чи членів його родини у будь-якій формі власності для мінімізування можливостей лобіювання інтересів, вітчизняних чи закордонних компаній [128, с. 283].

Якщо звернутися до Кримінального кодексу Данії, то варто виокремити таке.

Кожна особа, яка під час виконання державних обов'язків або функцій неправомірно отримає чи прийме обіцянку винагороди або будь-які інші переваги, може бути заарештована або засуджена до ув'язнення на термін до шести років, а у випадку наявності пом'якшувальних обставин може бути оштрафована [113].

Аналізуючи цю інформацію, можна зробити висновок, що підходи до встановлення максимальних термінів покарання за корупційні діяння державних службовців у різних країнах суттєво відрізняються. У Данії, наприклад, максимальний термін ув'язнення за такі злочини становить шість років, що є значно меншим порівняно з іншими країнами, де максимальне покарання може сягати 20 років.

Для України такий досвід може бути корисним, тому що, незважаючи на менш суворі покарання в Данії, висока прозорість та ефективність антикорупційних механізмів можуть сприяти низькому рівню корупції. Україні варто розглянути посилення власних антикорупційних ініціатив, фокусуючись не лише на покараннях, але й на превентивних заходах та підвищенні загальної обізнаності та відповідальності у суспільстві.

Тут доречно згадати і про досвід Німеччини, яка теж відома своїми антикорупційними заходами, що є досить дієвими, хоч і не дуже жорсткими [170, с. 289].

Ключовим елементом заходів проти корупції є введення спеціалізованих телефонних ліній та ліній довіри, які дозволяють громадянам Німеччини анонімно повідомляти про виявлені корупційні порушення. Також велика роль відводиться профілактиці корупції через заходи, що передбачають проведення відкритих дебатів з участю урядовців та політиків, ідентифікацію посад, що найбільше схильні до корупції, зміцнення внутрішнього контролю в органах влади, установлення правил щодо прийняття подарунків, заборону суміщення державної служби з бізнесом, підвищення юридичної обізнаності держслужбовців, а також обов'язковість проведення тендерів для державних закупівель [170, с. 290].

Запровадження такого досвіду в Україні, який включає створення «гарячих ліній» для повідомлень про корупцію та розширення профілактичних заходів проти корупційних дій, може допомогти в боротьбі з корупцією.

Однак, така новела може містити й потенційну загрозу, оскільки анонімність може спонукати до подання неправдивих або маніпулятивних повідомлень, спрямованих на дискредитацію невинних осіб через особисті конфлікти, помсту або інші неправомірні мотиви. Велика кількість анонімних звернень може перевантажувати систему, ускладнюючи швидке та ефективне розглядання справді важливих повідомлень і, як наслідок, знижувати ефективність антикорупційних заходів, і нарешті, необхідність перевірки кожного анонімного повідомлення може призвести до значних витрат часу та ресурсів, які можуть бути більш ефективно використані в інших аспектах боротьби з корупцією.

У ході дослідження юридичної відповідальності державних службовців за корупційні правопорушення в країнах Європейського Союзу було виявлено, що ефективна боротьба з корупцією є ключовим елементом забезпечення прозорості, законності та ефективності державного управління. Аналіз законодавства та практик країн ЄС показав, що успішна боротьба з корупцією передбачає комплексний підхід, який передбачає не тільки суворі санкції за корупційні діяння, але й розвиток системи запобігання корупції, підвищення правової обізнаності та етичної культури серед державних службовців, а також забезпечення ефективного механізму виявлення та розслідування корупційних правопорушень.

Отже, виконане дослідження дає змогу дійти висновку, що позитивний досвід у сфері притягнення державних службовців до юридичної відповідальності за корупційні злочини в кожній із держав характеризується такими спільними ознаками, як прозорість, дієвий механізм контролю та виявлення правопорушень, відкритість державних установ, надана громадянам можливість виявляти корупційні злочини та повідомляти про них, електронне урядування, верховенство права.

Також, варто зазначити й те, що подолання корупції в органах державної влади серед державних службовців – це досить тривалий шлях, який потребує постійного вдосконалення, однак якнайшвидше втілення нових норм у життя, без сумніву, пришвидшить цей процес.

### **3.3 Окремі питання функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану**

Функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців у період воєнного стану вимагає особливого підходу через змінені обставини та високі вимоги до державного управління в цей критичний період. Воєнний стан передбачає введення особливих правил та обмежень, які впливають на звичайний порядок функціонування державних органів та їхніх службовців.

У період воєнного стану від державних службовців вимагається високий рівень відповідальності та професіоналізму, оскільки їхні дії можуть мати значно більші наслідки, ніж у мирний час. Тож державні службовці повинні бути готові до роботи в умовах обмежених ресурсів, високого рівня стресу та непередбачуваних обставин, що вимагає від них здатності швидко адаптуватися та приймати рішення, однак, незважаючи на змінені умови, забезпечення дотримання прав та свобод громадян залишається пріоритетом. Важливо збалансувати потреби безпеки зі збереженням основних прав людини.

Отже питання юридичної відповідальності державних службовців набувають особливої ваги в умовах дії воєнного стану, вимагають чіткого розуміння змінених рамок діяльності, адекватних правових основ для дій та ретельного зважування всіх

рішень.

Наразі серед вітчизняної літератури не так багато напрацювань цієї теми, оскільки справді не можна було уявити, що виникне потреба досліджувати питання функціонування державної служби в умовах війни.

Дефініцію «воєнного стану» подано в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», у якому зазначено, що «воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [33].

Отже, як бачимо, «воєнний стан» окреслюється як особливий правовий режим, що може бути запроваджений у відповідь на військову загрозу, або агресію проти України та надає додаткові повноваження державним структурам для того, щоб протистояти агресії. Уведення воєнного стану вимагає збалансованого підходу з боку держави, щоб, з одного боку, захистити країну від агресії, а з іншого – зберегти основні права і свободи громадян настільки наскільки це можливо в умовах війни. Дефініція підкреслює серйозність обставин за яких може бути введений воєнний стан, що вказує на його виключний характер і призначення для надзвичайних ситуацій.

Введення воєнного стану передбачене статтею 43 Конституції України, спираючись на яку Президент України приймає рішення про введення воєнного стану, прийняття такого рішення обговорюється на засіданні Ради національної безпеки і оборони України. Надалі Верховна Рада України затверджує Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або на окремих її територіях, який підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб [33].

Під час воєнного стану Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, інші державні органи, військове керівництво, військові управління та органи місцевого самоврядування виконують свої обов'язки згідно з Конституцією України та законом «Про правовий режим воєнного стану» [33].

Хоча воєнний стан не передбачає призупинення роботи органів державної влади, однак, на наше переконання, у період дії воєнного стану збереження звичного режиму роботи, визначеного чинними законами, стає значно ускладненим. Воєнний стан вимагає адаптації до надзвичайних обставин, які можуть суттєво відрізнитися від мирного часу, органи державної влади можуть стикатися з необхідністю швидкого реагування на загрози та реорганізації своєї структури.

Така адаптація може передбачати зміну пріоритетів у роботі, перерозподіл обов'язків серед службовців, прискорення процесів прийняття рішень та надання більш широких повноважень індивідуальним посадовим особам або спеціалізованим комітетам. Також це може зумовлювати тимчасове обмеження деяких прав і свобод, що передбачено у визначенні воєнного стану, та прийняття додаткових заходів безпеки.

Водночас важливо, щоб державні органи продовжували працювати в рамках правового поля, навіть у таких умовах, забезпечуючи порядок і законність, а також враховували необхідність відновлення звичайного порядку роботи після завершення воєнного стану. Це означає, що звичний режим роботи, визначений законами про державну службу, потребує адаптації до нових умов, але не повинен бути повністю відкинутий.

Для врегулювання питань державної служби та загалом трудових відносин було прийнято Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 [120]. Відповідно до статті 1 цього Закону «особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, у період дії

воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [120]. Власне, Закон регулює особливості роботи та трудових відносин під час воєнного стану, встановлюючи умови для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відображають потребу адаптації до умов воєнного часу.

Однак, на жаль, чинне законодавство, що регулює питання державної служби має прогалини, колізії та недосконалості, які потребують уточнення, тому вважаємо за доцільне переглянути основні аспекти функціонування державної служби та інституту відповідальності в умовах воєнного стану.

В умовах впровадження правового режиму воєнного стану в Україні «у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України», ужиття заходів, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави, цілком логічним є питання релевантності чинної нормативної моделі «антикорупційних обмежень» реальним викликам часу [152, с. 79].

Ще одну проблему актуалізує Національне агентство з питань державної служби на своєму вебсайті, «У період дії воєнного стану спостерігаються випадки прийняття суб'єктами призначення рішень про припинення державної служби всупереч вимогам Закону України «Про державну службу» без встановлених ним підстав» [121].

На нашу думку, така ситуація зумовлена законом «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [120], який під час дії воєнного стану допускає звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку). Тобто, фактично надано можливість звільняти державних службовців без вагомої на те причини. Це може мати негативний вплив на соціальну безпеку та економічне благополуччя працівників, які вже перебувають в умовах підвищеної невизначеності під час воєнного стану.

Тому НАДС на своєму вебсайті зазначив, що умови і підстави звільнення

державних службовців визначені частиною першою статті 83 Закону України «Про державну службу» [121]. Однак, оскільки у країні введено воєнний стан, норми Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» мають пріоритетне застосування на період дії такого стану.

На нашу думку, необхідно врегулювати питання свавільних звільнень, доповнивши частину першу статті 5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», пунктом другим у такій редакції: *«У період дії воєнного стану допускається звільнення державного службовця з ініціативи роботодавця з урахуванням положень статті 83 Закону України “Про державну службу»».*

На наше переконання, така норма, допоможе уникнути безпідставних звільнень державних службовців з займаної посади.

Варто також звернути увагу на спрощену процедуру призначення на державну службу.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 20.05.2022 було внесено зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», чим і було врегульовано питання призначення державних службовців на період воєнного стану [122, с. 308].

З огляду на ці норми, особливістю прийняття особи на державну службу є те, що воно проводиться без конкурсного відбору, на підставі заяви громадянина та документів, що підтверджують наявність громадянства України, освіти та досвіду роботи, якщо це передбачено законодавством. Також існує строк, протягом якого особа може перебувати на посаді без конкурсу – 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану [122, с. 308]. Така норма зумовлена тим, що на період війни може бракувати кадрів, які могли б виконувати функції державного службовця і для швидкого вирішення кадрового дефіциту.

Деякі науковці, висловлюють припущення, що за таких умов функції держави можуть виконувати некомпетентні особи, які будуть працювати на шкоду держави. Звісно, підстави для цих міркувань є, водночас такий механізм прийняття на роботу

суперечить головним принципам державної служби, а саме безсторонність та незалежність, прозорість та відкритість, справедливість та рівність.

Тому, на нашу думку, доречно створювати кадрові резерви та формувати професійні спеціалізовані списки потенційних кандидатів на заміщення посад у державній службі, що своєю чергою, забезпечить прозорість, відкритість та безперебійну роботу державних установ у разі звільнення державного службовця.

У Законі України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 не перебачено процедури формування та ведення кадрового резерву, однак в історії нашої незалежної держави вже був такий досвід. Це визначалося Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» №199 від 28.02.2001.

До того ж, деякі країни активно застосовують такий механізм, як кадровий резерв. Так, у Польщі діє спеціальний закон «Про Державний кадровий резерв та високі державні посади», відповідно до якого після конкурсу на посаду державного службовця, оголошують прізвища кандидатів, які не були прийняті на цю посаду, однак перебувають у кадровому резерві. Такий підхід є досить актуальним в умовах воєнного стану, адже це буде відповідати принципу відкритості і стане дієвим інструментом формування кадрів.

З огляду на вищезазначене, зауважимо, що нові виклики, що постають перед державною службою потребують удосконалення механізмів формування кадрового резерву.

Наступним питанням організації праці державних службовців в умовах воєнного стану є врегулювання питання дистанційної роботи чи неповної зайнятості. Ще зовсім недавно це здавалося неможливим, але виклики сьогодення, спершу пандемія Ковід-19, а тепер збройна агресія російської федерації ставить нові завдання перед державою. Ці чинники зумовлюють актуалізацію проблеми кадрового дефіциту, оскільки державні службовці були позбавлені можливості виконувати функції держави.

З метою врегулювання питань праці державних службовців Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про деякі питання організації роботи державних

службовців та працівників державних органів у період дії воєнного стану» № 440, в якій зазначено, що в умовах дії воєнного стану керівництво державних органів має право запроваджувати дистанційний формат роботи для державних службовців та інших працівників, які перебувають на території України, у випадку, якщо існують необхідні умови та технічні ресурси для ефективного виконання ними своїх службових завдань [123].

Відповідно до частини першої статті 602 КЗпП України, дистанційна робота – це форма організації праці, за якої робота виконується працівником поза робочими приміщеннями чи територією роботодавця, в будь-якому місці за вибором працівника та з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [108].

НАДС підготувало роз'яснення про дистанційну роботу державних службовців, де зазначено про можливість такої роботи. Для цього потрібно звернутися усно або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку до безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу (за наявності) з пропозицією щодо роботи за межами адмінбудівлі, за умови, що державний службовець має таку можливість [121].

Надалі державному службовцю встановлюють перелік завдань на період роботи за межами адмінбудівлі з термінами їх виконання. Саме безпосередній керівник державного службовця забезпечує планування, моніторинг та контроль виконання встановлених державному службовцю завдань. У випадках, якщо забезпечення роботи державного службовця за межами адміністративної будівлі неможливо – доцільно оформити простій, відповідно до статей 34, 113 КЗпП [121].

З огляду на судову практику з ЄДРСР, між працівниками й установою виникають суперечки, чи справді особа може виконувати професійні завдання поза межами приміщення адмінбудівлі, чи все-таки присутність державного службовця є обов'язковою. У такому разі і керівники установ, і державні службовці можуть зловживати своїми правами.

На наше переконання необхідно розробити окремі положення, для врегулювання питань дистанційної роботи державних службовців в умовах воєнного стану, що будуть містити перелік посад державних службовців, які можуть

виконувати свої обов'язки поза межами приміщення адмінбудівлі, враховуючи територіальне положення установи.

Ще одним важливим питанням є декларування в умовах воєнного стану.

З приводу особливостей декларування в період воєнного стану є роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, проведення перевірок).

В умовах воєнного стану система декларування може зіткнутися з низкою унікальних викликів та проблем, що ускладнюють процес декларування активів та доходів державних службовців та інших осіб, що підпадають під обов'язок декларування, серед них – ускладнення або неможливість доступу до електронних систем декларування через пошкодження інфраструктури або цілеспрямовані атаки на засоби зв'язку.

Зокрема, збір та розпорядження коштами й товарами, які прийшли з гуманітарною місією, у вигляді отримання таких дарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування або прирівняними до них особами, створює умови для зловживання ними своїм службовим становищем, незаконного збагачення, відмивання майна, одержаного злочинним шляхом.

Через бойові дії чи переселення можлива втрата важливих документів необхідних для декларування, що ускладнює або робить неможливим коректне декларування.

Тому постає потреба адаптувати чинні правила декларування до умов воєнного стану, що може включати введення тимчасових заходів або зміну термінів подання декларацій.

Як зазначає українська науковиця Т.О. Коломоєць, «в умовах впровадження в Україні правового режиму воєнного стану актуальним є формування оновленого нормативного підґрунтя для використання ресурсу всіх без винятків правових інститутів для ефективного вирішення визначених завдань особливого періоду

існування держави» [145, с. 32].

На думку науковиці, важливим також є питання іншомовної спроможності державних службовців. Зокрема, Т.О. Коломєць зауважує, що в умовах істотної активізації співпраці державних службовців у період дії правового режиму воєнного стану із зовнішніми партнерами для забезпечення реалізації та захисту громадян України, які вимушено перебувають за кордоном, для захисту інтересів України внаслідок збройної агресії у міжнародних інституціях, для пошуку допомоги для потреб Збройних Сил України та відшкодування шкоди, завданої агресором, для реалізації євроінтеграційних прагнень держави у період повоєнної відбудови актуалізується проблематика спроможності державних службовців виконувати свої службові обов'язки в нових умовах, і насамперед це стосується їхньої іншомовної спроможності [146, с. 338].

Отже, можна зробити висновок, що наше суспільство опинилося в унікальній та водночас складній ситуації через військову агресію. Воєнний стан зумовив глибокі зміни в економіці, соціальній сфері, інфраструктурі та інших аспектах життя країни. В результаті цих подій багато українців, а також іноземців, що перебували на території України, зіткнулися з втратою роботи, житла і що є найбільш трагічним – рідних людей. У цей період особлива увага приділяється організації роботи державних службовців, захисту їхніх прав та інтересів, а також створенню безпечних умов для виконання ними своїх службових обов'язків.

Дослідження окремих питань функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану виявило низку особливостей та викликів, які виникають перед державним управлінням та правоохоронною системою в цей період. Установлено, що воєнний стан накладає певні обмеження на звичайний порядок реалізації прав та свобод громадян, а це, своєю чергою, зумовило потребу адаптації механізмів юридичної відповідальності, зокрема щодо державних службовців.

Вивчення чинного законодавства вказує на те, що деякі аспекти державної служби під час запровадження і дії воєнного стану залишаються недостатньо врегульованими або потребують удосконалення. Серед цих аспектів особливо

важливими є питання заповнення вакантних місць у державній службі, організація дистанційної роботи для держслужбовців, а також забезпечення їхніх гарантій і стимулів. Складність урегулювання цих питань виникає через непередбачуваність воєнного стану щодо тривалості, ресурсних витрат та потреб у людських ресурсах. Проте ключовим залишається дотримання основних конституційних принципів, принципів державної служби, загальнолюдських цінностей і моральних норм.

Отже, розвиток і вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану має важливе значення для підтримки стабільності, захисту національної безпеки та забезпечення довіри громадян до державних інституцій. Варто зосередити увагу на розробленні та впровадженні чітких нормативно-правових актів, які регламентуватимуть цю сферу з огляду на досвід і кращі практики міжнародного співтовариства.

### Висновки до розділу 3

1. Проаналізовано законодавчу базу зарубіжних країн щодо питання притягнення державних службовців до юридичної відповідальності за протиправні діяння та виявлено передові практики, що можуть бути адаптовані до вітчизняного законодавства. Встановлено, що імплементація міжнародних норм-принципів, стандартів, процедур, що функціонують у світовому масштабі, допоможе Україні покроково будувати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, основним обов'язком якої є утвердження й забезпечення прав і свобод людини, чий життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека будуть визнані найвищою соціальною цінністю, а отже й дієвим проявом людоцентризму.

2. Вивчено досвід країн ЄС у питаннях юридичної відповідальності державних службовців за корупційні правопорушення та виявлено, що ефективна боротьба з корупцією є ключовим елементом забезпечення прозорості, законності та ефективності державного управління. Аналіз законодавства та практик країн ЄС показав, що успішна боротьба з корупцією передбачає комплексний підхід, який передбачає не тільки суворі санкції за корупційні діяння, але й розвиток системи запобігання корупції, підвищення правової обізнаності та етичної культури серед державних службовців, а також забезпечення ефективного механізму виявлення та розслідування корупційних правопорушень.

3. Досліджено окремі питання функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану та виявлено низку викликів, які виникають перед державним управлінням. Установлено, що воєнний стан накладає певні обмеження на звичайний порядок реалізації прав та свобод громадян, а це, своєю чергою, зумовлює потребу адаптації механізмів юридичної відповідальності. З огляду на зазначене, проаналізовано такі питання, як конкурсний відбір під час дії воєнного стану, дистанційна робота державних службовців, подання декларації про майновий стан і доходи, а також порядок звільнення з державної служби.

## ВИСНОВКИ

Дисертантка виконала комплексне дослідження інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України, його існуючих проблем у процесі реалізації й на основі цього сформулювала низку висновків та пропозицій, що мають теоретичну та практичну значущість в умовах дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови України, зокрема:

1. На підставі системно-структурного аналізу філософських концепцій та методологічних підходів сформульовано поняття «державна служба» та з'ясовано її роль у державотворчих процесах України. Встановлено, що державна служба – це політичний, організаційно-управлінський і соціальний інститут держави, основною метою якого є забезпечення ефективного виконання законів, ухвалених урядом, реалізації державної політики, а також потреб та інтересів громадян України відповідно до демократичних принципів та стандартів. Зроблено висновок, що державна служба відіграє важливу роль у забезпеченні ефективності адміністративного державного управління, зокрема реалізації законів та політичних рішень, ухвалених законодавчими органами, що зі свого боку, сприяє стабільності правового поля та передбачуваності управлінських дій.

2. На підставі аналізу основних категорій і понять, що містяться в наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених, розкрито зміст і сутність таких понять, як «відповідальність», «юридична відповідальність», «юридична відповідальність державних службовців» та «інститут юридичної відповідальності державних службовців». Доведено, що поняття «інститут юридичної відповідальності державних службовців» ширше, ніж поняття «юридична відповідальність державних службовців», оскільки охоплює систему правових норм та принципів юридичної відповідальності державних службовців. Наголошено, що інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України – це система правових норм, які регламентують механізм притягнення державних службовців до відповідальності за вчинення ними протиправних діянь та є

комплексним елементом, який присутній у кожній частині службового права України.

3. З'ясовано роль службового права у системі права України й констатовано, що традиційне розуміння службового права як підгалузі адміністративного права потребує переосмислення в контексті сучасних викликів та потреб з огляду на те, що визнання службового права як самостійної галузі права відкриває нові перспективи для більш ефективного регулювання публічно-службових правових відносин, забезпечуючи зміцнення правової системи України.

4. На підставі історичних нормативно-правових документів, робіт вітчизняних та зарубіжних науковців, виконано комплексне дослідження генезису інституту юридичної відповідальності державних службовців та окреслено вісім етапів становлення цього інституту, зокрема: 1. Становлення відповідальності державних службовців у часи Русі – характеризувався регулюванням інституту нормами Руської Правди і нормами звичаєвого права, де відповідальність полягала в покаранні за порушення нормативних приписів чи волі князя. 2. Велике князівство Литовське (1386–1569) – період, коли правила і норми, які регулювали діяльність державних службовців формували приписи Литовських статутів відповідно до яких у разі порушення законів або зловживання владою службовими особами передбачалися різноманітні санкції. 3. Період Речі Посполитої – етап формування нової моделі юридичної відповідальності державних службовців, зокрема можливість притягнення короля до юридичної відповідальності як державного службовця. Механізм державного управління країни фіксувався Генріховими артикулами 1573 р. 4. Період Української гетьманської держави (Війська Запорозького) – характеризувався регулюванням інституту нормами звичаєвого права з урахуванням відповідної полково-сотенної ієрархії. Лише ухвалення 05 квітня 1710 р. «Пактів і Конституційних законів і вольностей Війська Запорозького» визначало відповідальність службових осіб, що можна простежити із присяги, яку посадовець проголошував при вступі на службу. 5. Українські землі у складі російської імперії – період тотального контролю та посилення юридичної відповідальності за недотримання імперських постанов, які базувались на численних нормативно-правових актах про державну службу. 6. Гетьманування Павла Скоропадського –

період закріплення принципів діяльності публічної служби загалом та юридичної відповідальності державних службовців зокрема, в тому числі за порушення державної присяги. 7. Радянський період – етап, для якого було характерно встановлення жорсткого контролю над апаратом державних службовців. 8. Період незалежної України – новітній етап, який започаткував формування євроорієнтованого, новітнього інституту юридичної відповідальності державних службовців.

5. Охарактеризовано види юридичної відповідальності державних службовців як елемента фундаментальної частини системи інституту державної служби, що забезпечує дотримання законів, принципів етики та професіоналізму. Показано, що державні службовці можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової (матеріальної) відповідальності, що залежить від об'єкта посягання, характеру правопорушення та його суспільної небезпеки. Окремо досліджено інші види юридичної відповідальності державних службовців, які можуть мати місце, зокрема моральну та політичну відповідальність.

6. Обґрунтовано висновок щодо необхідності вдосконалення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність шляхом доповнення статті 111-1 Кримінального кодексу України частиною першою такого змісту: *«Колабораційна діяльність – це діяльність, яка полягає в добровільній та умисній співпраці громадян держави з окупаційним режимом для забезпечення інтересів ворога та заподіяння шкоди власній державі»*, та частиною 9 такого змісту: *«учинення дій, прийняття рішень, зазначених у частинах п'ятій - сьомій цієї статті, службовими особами карається позбавленням волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої»*. З'ясовано, що такі пропозиції в такому формулюванні забезпечать чітке розуміння терміна «колаборантство» та встановлять механізм притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які обіймають державні посади та виконують державні обов'язки.

7. Обґрунтовано висновок про потребу в удосконаленні адміністративної

відповідальності державних службовців за корупційні правопорушення, зокрема, запропоновано внести зміни до КУПАП – доповнити статтю 172-6 приміткою такого змісту: *«Поважні причини неможливості подати вчасно декларацію: стан хвороби; перебування особи на лікуванні; настання стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу); технічні збої офіційного вебсайту НАЗК; перебування (тримання) під вартою; перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або по догляду за дитиною; тимчасова непрацездатність; перебування на військовій службі та інші. Встановлено, що така норма допоможе врегулювати питання строків подання декларації та позбавить державних службовців можливості уникати відповідальності за неподання або несвоєчасне подання декларації.*

8. Обґрунтовано висновок щодо удосконалення дисциплінарної відповідальності державних службовців, де визначено потребу конкретизувати процедурні етапи дисциплінарного процесу, зокрема щодо надання службовцями пояснень, оскільки наразі строки їх надання не мають чіткого регулювання. Також запропоновано нові дисциплінарні стягнення, які можуть застосовуватись до державних службовців за вчинення ними проступків. З огляду на викладене, запропоновано викласти абзац п'ятий пункту 31 «Порядку здійснення дисциплінарного провадження» в такій редакції: *«надати письмові пояснення з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження до прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи, надавати додаткові пояснення протягом усього дисциплінарного провадження, а також надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються»,* та доповнити частину першу статті 66 Закону України «Про державну службу» такими видами дисциплінарного стягнення, як *«позбавлення поточної премії (якщо така премія ще не була виплачена)»* та *«тимчасове позбавлення права на премію».*

9. Сформульовано підходи до формування механізму персональної відповідальності державних службовців за умови спричинення ними матеріальної шкоди приватним та публічним особам шляхом прийняття ними неправомірних рішень через процедуру відшкодування шкоди у порядку регресу.

10. Обґрунтовано висновок про необхідність використання позитивного

зарубіжного досвіду в Україні, зокрема в частині утвердження моральних цінностей та етики державних службовців, зменшення ризиків дисциплінарних проступків та спрощення процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, через створення Дисциплінарної палати та Дисциплінарної палати суду з прийняттям Дисциплінарного статуту державного службовця.

11. Визначено особливості механізму запобігання корупційним правопорушенням у країнах ЄС та зазначено, що важливим аспектом європейського підходу є активне залучення громадськості в цьому процесі та зміцнення культури правової свідомості громадян, що передбачає реалізацію освітніх програм та організацію кампанії з підвищення обізнаності суспільства. Доведено, що адаптація та імплементація європейських практик в українську дійсність істотно покращить ефективність національної системи запобігання корупції, сприятиме створенню стійкого та прозорого управлінського середовища, вільного від корупційних проявів.

12. Проаналізовано окремі питання юридичної відповідальності державних службовців в умовах воєнного стану та на підставі цього надано обґрунтовані пропозиції щодо вирішення окремих питань службової кар'єри, як то: конкурсний відбір під час дії воєнного стану, дистанційна робота державних службовців, подання декларації про майновий стан і доходи, а також порядок звільнення з державної служби.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Грищук А.Б. Виникнення та розвиток державної служби на теренах України. Історія й сучасність. *Науковий вісник. Серія юридична*. 2018. №1. С. 125.
2. Іншин М.І. Поняття і зміст державної служби. *Право і безпека*. 2003. №3. С. 23 – 27.
3. Білоусов О.С. Сутність Державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. № 26. С. 277 – 282.
4. Іщенко М.І., Міщук Є.В., Радько В.В. Підходи до розкриття дефініції «державний службовець» у контексті поняття «державна служба». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 12. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1535> (дата звернення: 20.02.2024).
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Харків «Право». С. 304.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#text> (дата звернення: 01.02.2024).
7. Дегтяр О.А. Державна служба : конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. 128 с.
8. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібн. Київ : КНЕУ. 2003. 344 с.
9. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 4 – 9.
10. Службове право України: навч. посібн. / А.І. Берлач, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська, та ін.; заг. ред. А.І. Берлача. Київ: ВПЦ «Київський університет» 2023. 479 с.
11. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів/за заг. редакцією В.В. Дубічинського, 2007. 832 с.
12. Гелель Г.Ф.В. Основи філософії права, або природне право і джерелознавство/за ред. П. Соколовського. Київ: Юніверс. 2000. 334 с.

13. Ж. Ж. Руссо. Про суспільну угоду, або принципи політичного права/за ред. М. Міхаяляна, Н. Веретенника. Київ: Port-Royal. 2001. 349 с.
14. Монтеск'є Ш. Л. Про дух законів: хрестоматія. Київ, 2008. URL : <http://pid.atwebpages.com/geopolitika-hrestomatiya-burlakov.html>. (дата звернення 23.01.2023).
15. М. Вебер. Господарство і суспільство/пер. з нім. М. Кушнір. Київ: Всесвіт. 2013. 1112 с.
16. Woodrow Wilson, «The Study of Administration», Political Science Quarterly 2, no. 2 (June 1887): p. 197 – 222.
17. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. Одеса. 2008. 19 с.
18. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.02.2024).
19. Відповідальність. Філософський енциклопедичний словник. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис. 2002. С. 468.
20. Мацелюх І.А. Юридична відповідальність у церковному праві середньовічної України : монографія. Київ: ТАЛКОМ, 2018. 332 с.
21. Аземша І.Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 54.
22. Подорожній Є.Ю. Теоретичні підходи до визначення поняття «юридична відповідальність». *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 7. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2014\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2014_3_3) (дата звернення: 01.02.2024).
23. Басін К.В. Юридична відповідальність : природа, форми реалізації та права людини : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ. 2006. С. 7.
24. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
25. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 317 с.
26. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих

навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

27. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. С. 94.

28. Зелена І.В. Юридична відповідальність: підходи до розуміння. *Юридичний вісник*. 2012. № 2 (23) С. 10 – 15.

29. Бойко М.Д. Дисциплінарна відповідальність за новим законом про державну службу. *Кадри і зарплата*. 2016. № 13. С. 14.

30. Береза Н.В. Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 1. С. 87 – 90.

31. Пахомова І.А. Юридична відповідальність державних службовців за правопорушення у сфері обігу інформації. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. № (21), 2017. С. 85 – 89.

32. Литвин О.В. Юридична відповідальність державних службовців. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2010. № 49. С.148.

33. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 01.02.2024).

34. Іншин М.І. Підходи до розуміння відповідальності державних службовців. *Публічне право*. 2012. № 3. С. 6.

35. Дідач В.І. Відповідальність державних службовців як поняття правової науки. *Держава та регіони. Серія: право*. 2020. №4. (70). С. 11 – 16.

36. Берлач А.І. Інститут юридичної відповідальності публічних службовців у системі службового права України. *Вісник КНУ ім. Т.Г. Шевченка. Юридичні Науки*. 2021 №. 3 (118) С. 5 – 9.

37. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.

38. Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців як інститут

службового права України: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 374 с.

39. Ольшевська Ю.М. Генеза інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Право та державне управління*. 2022. №3. С. 170 – 176.

40. Білецький Л. Руська правда й історія її тексту./за ред. Ю. Книша. Вінніпег: Укр. Вільна Акад. наук в Канаді. 1993. 166 с.

41. Гурбик А.О. Судебник Казимира IV 1468. URL : [http://www.history.org.ua/?termin=Sudebnyk\\_K](http://www.history.org.ua/?termin=Sudebnyk_K) (дата звернення: 22.02.2024).

42. Ковальова С. Г. Судебник великого князя Казимира Ягайловича 1468 року: монографія. Миколаїв: ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. 112 с.

43. Статути Великого князівства Литовського: у 3-х томах / За ред. С.Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Т. 3. Статут Великого князівства Литовського 1588 року. Книга 2. Одеса: Юридична література, 2004. 568 с.

44. Rafacz J. Dawny proces Polski. Warszawa, 1925. 230 s.

45. Старченко Н.П. Генрикові статті 1573, Генріхові артикули // Енциклопедія історії України: Т. 2: Г-Д / Редкол.: В. А. Смолій та ін. Київ: «Наукова думка», 2004. 688 с. URL : [http://www.history.org.ua/?termin=Genrykovi\\_statti\\_1573](http://www.history.org.ua/?termin=Genrykovi_statti_1573) (дата звернення: 22.02.2024).

46. Універсали Богдана Хмельницького 1648 – 1657 / Національна академія наук України, Інститут історії України; упорядники І. Крип'якевич, І. Бутич; редакційна колегія В. Смолій та ін. Київ: Альтернативи, 1998. 383 с.

47. Єрмоленко-Князева Л.С. Становлення та сучасні концепції дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 26. с. 35 – 38.

48. Єрмоленко-Князева Л.С. Взаємозв'язок дисциплінарної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 26. с. 31 – 34.

49. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.01.2023).

50. Тацій В.Я. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Том 1. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 368 с.

51. Звід законів Російської імперії/ Юридична енциклопедія у 6 томах / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко, та ін. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Том 2. 744 с.

52. Козинець О.Г., Патук А.А. Внутрішня та зовнішня політика Української держави часів П. Скоропадського. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2020. № 4. С. 21 – 24.

53. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / В. Ф. Верстюк, П. П. Гай-Нижник, С. М. Коник, та ін.; упоряд. А. Вишневський. Київ: Центр сприяння інституційному розв. держ. служби. 2008. 121с.

54. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету за 1919 – 1920 роки. Рада Народних Комісарів, Народний комісаріат юстиції. 1-е вид. (офіціальне). Харків: Шоста радянська друкарня. 1921. 790 с.

55. Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик. Пост. ЦИК и СНК СССР 13 октября 1929 г. (СЗ СССР 1929 г. № 71, ст. 670).

56. Кодекс законів про працю Української РСР : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1971, № 50, ст. 375.

57. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 17.04.2022).

58. Скоріков В.В. Види відповідальності державних службовців. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. с. 145 – 151.

59. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 22 – 23, ст.197.

60. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 40 – 44, ст.356.

61. Berlacz A.I. *Odnośnie odpowiedzialności podmiotów administracji publicznej za*

naruszenie praw, wolności i interesów osob fizycznych, praw i interesów osób prawnych w sferze stosunków publicznoprawnych //Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. С. 50 – 54. [http://www.lsej.org.ua/2\\_2016/15.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2016/15.pdf) (дата звернення: 17.04.2022).

62. Берлач А.І., Ольшевська Ю.М. Підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності в Україні. Юридичний бюлетень. 2020. № 17. С.263 – 271.

63. Берлач А.І., Ольшевська Ю.М. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. Прикарпатський юридичний вісник 2020. № 6.

64. Балан С.В. Політична відповідальність в процесі здійснення державної влади. Наукові записки ІППЕД ім. І. Ф. Кураса НАН. 2006. № 30(2). С. 23 – 33. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend\\_2006\\_30%282%29\\_\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2006_30%282%29__5) (дата звернення 02.02.2024)

65. Безклубий І. А., Бобровник С. В., Гриценко І. С. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія. Київ : Грамота, 2014. 448 с.

66. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. 1998. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOEA-1998-16718-consolidado.pdf> (дата звернення: 21.01.2023).

67. Nicolae Margarit, 2018. "Contractual, Civil And Criminal Liability Of Public Servants," Perspectives of Law and Public Administration, Societatea de Stiinte Juridice si Administrative (Society of Juridical and Administrative Sciences), vol. 7(1), pages 80-86, May.

68. Кримінальний кодекс України Кодекс України: Закон від 05.04.2001 № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 11.11.2023).

69. Берлач А.І. Особливості службових відносин публічних службовців в умовах воєнного стану: загроза колабораціонізму. *Міжнародно-правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини*: мат. міжн. наук.-практ. конф.(м. Київ, 16 липня 2022 р.) / КНУ ім. Т. Шевченка, Асоціація українських правників. Київ: «Видавництво Людмила», 2022. С. 214 – 219.

70. Актуальні питання кримінально-правової кваліфікації, документування та розслідування колабораціонізму: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 21 липня 2023 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 256 с.

71. Відсоток держслужбовців, які зрадили Україну, на рівні статистичної похибки – голова Нацагенства з питань держслужби URL : [//https://hromadske.radio/podcasts/viyna-informatsiynumarafon/1032091](https://hromadske.radio/podcasts/viyna-informatsiynumarafon/1032091) (дата звернення 01.02.2024).

72. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» (№ 2108-IX) від 03.03.2023 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text> (дата звернення 01.02.2024).

73. Колабораційна діяльність під час збройного конфлікту в Україні. URL : <https://kr-tmo.mvs.gov.ua/anticorinfor> (дата звернення 01.02.2024).

74. Колабораційна діяльність – проблеми кваліфікації та доказування. URL : <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/kolaboraciynna-diyalnist--problemi-kvalifikaciyi-ta-dokazuvannya.html> (дата звернення 01.02.2024)

75. Добрянська Н.А. Перспективи встановлення кримінальної відповідальності за «колабораціонізм» в Україні. Центр прав людини ZMINA. Київ. 2021. 36 с.

76. Албул С.В., Колодій Д.В. Оперативно-розшукове документування колабораційної діяльності в умовах воєнного стану: проблемні питання. Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень: у 2-х т. : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, НУ «Одеська юридична академія», 19 травня 2023 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. Т. 2. С. 432 – 435.

77. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 256. URL : <https://yurincom.com/files/content/Kolpakov-Admin-Vidpov.pdf> (дата звернення 11.10.2023).

78. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 543 – 544.

79. Адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Середа, З.Р. Кісіль, Р.В.В. Кісіль. Львів : ЛьвДУВС, 2014. С. 520. URL: [https:// www.businesslaw.org.ua/wp-content/Adm\\_pravo\\_lviv.pdf](https://www.businesslaw.org.ua/wp-content/Adm_pravo_lviv.pdf). (дата звернення 01.02.2024).

80. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. URL : <http://textbooks.net.ua/content/view/2688/15/>. (дата звернення 01.03.2023).

81. Надежденко А.О., Оробченко Д.В., Надежденко В.С. Сутність адміністративної відповідальності державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1525> (дата звернення: 20.02.2024)

82. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 141.

83. Новак О.Д. Службова дисципліна державного службовця: сутність, ознаки, засоби забезпечення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. № 75. С. 139 – 145.

84. Лазор І.В. Юридичні та соціальні аспекти дисципліни праці: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення»; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2011. 20 с.

85. Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 29, ст. 233) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text> (дата звернення 02.02.2023).

86. Неселевська А. А. Проблеми вдосконалення трудової дисципліни через призму реформи державної служби. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 96 – 101.

87. Коротких А.Ю. Особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців. *Соціальне право*. 2019. № 1. С. 66 – 73.

88. Левенець М.М. Матеріально-правова відповідальність державних службовців: національний і зарубіжний досвід. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2018. Вип. 24. С. 141 – 143. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sochumj\\_2018\\_24\\_93](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sochumj_2018_24_93) (дата звернення: 01.03.2023).

89. Коротких А.Ю. Види матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну державі. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 45 – 50.

90. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 24.09.2020 по справі № 757/66154/19-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92178904> (дата звернення: 14.03.2023).

91. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 24.09.2020 по справі № 757/66154/19-ц. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92178904> (дата звернення: 14.03.2023).

92. Кліпацька І.А. Матеріальна відповідальність державних службовців: процедурний і процесуальний аспекти. Верховенство права очима правників-початківців : матер. Всеукр. наук. конфер. студентів та аспірантів (м. Одеса, 18 листопада 2017 року). Одеса. 2017. С. 148 – 151.

93. Рішення Черкаського окружного адміністративного від 22.07.2019 по справі № 580/1444/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83266138> (дата звернення: 14.03.2023).

94. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 27.05.2020 по справі № 640/8119/19. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90298004> (дата звернення: 14.03.2023).

95. Костюк В.Л. Матеріальна відповідальність державних службовців за новітнім законодавством: проблеми та перспективи. Дні науки Національного університету «Києво-Могилянська академія» на факультеті правничих наук, 2016 : тези наукових доповідей і повідомлень, 3 лютого 2016 року. Київ. 2016. С. 44 – 48.

96. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їхніми працівниками. Постанова Пленуму Верховного Суду № 14 від 29 грудня 1992 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-92#Text> (дата звернення: 01.03.2023).

97. Постанова Пленуму Верховного Суду «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» № 14 від 29.12.1992 URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-92#Text> (дата звернення: 01.03.2023).

98. Селецький О.В., Приходько В.О. Правове регулювання підстав для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2019. № 2. с. 168 – 171.

99. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

100. Долгіх Н.П. Юридична відповідальність державних службовців в Україні та державах-членах Європейського Союзу. Актуальні проблеми державного управління. № 1 (81). 2020. с. 102 – 106.

101. Державна служба : навч. посіб. за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ : Сік груп Україна, 2012. 526 с.

102. Portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique: Ordonnance No. 2017-543 du 13.04.2017. Journal officiel de la République française. 2017. № 0089. Texte № 61.

103. Lege privind Statutul funcționarilor publici: Lege № 188 din 08.12.1999. Monitorul Oficial al României. 2007. № 365. P. I. URL : <http://www.juridice.ro/60208/Monitorul-Oficial-365-2007.html> (дата звернення: 01.03.2023).

104. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 10. с. 97 – 101.

105. Bundesdisziplinalgengesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510). URL : <http://www.gesetzeim-internet.de/bdg/BJNR151010001.html> (дата звернення: 01.03.2023).

106. Чернишова В. Ю. Інститут адміністративно-правової відповідальності суб'єктів владних повноважень. Дис. на здобуття ступеню доктора філософії в галузі права. Київ, 2021. 208 с.

107. Чернишова В. Ю. Персональна відповідальність публічних службовців: проблеми реалізації. *Право та державне управління*. 2022. № 3. с. 96 – 101.

108. Кодекс законів про працю України : Закон України. Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення 02.03.2023).

109. Follieri E. Il modello di responsabilità per lesione di interessi legittimi nella giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: la responsabilità amministrativa di diritto pubblico. *Diritto processuale amministrativo*. 2006. Vol. 1(1). P. 18 – 32.

110. Закон «Про правові засади державної служби» (Beamten-Dienstrechtsgesetz). URL : <http://bit.ly/2vokOF7> (дата звернення 02.03.2023).

111. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. URL : <http://bit.ly/2qW1iO3> (дата звернення 02.03.2023).

112. Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203) geändert worden ist" <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html> (дата звернення 02.03.2023).

113. Bekendtgørelse af straffeloven (LBK nr 1360 af 28. september 2022) <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/1360> (дата звернення 02.03.2023).

114. Черевко О. С. Зарубіжний досвід правового регулювання публічної служби та рекомендації для України. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5 – 6 липня 2018 року)*. Київ: ВД «Дакор». 2018. С. 444.

115. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців (досвід країн Європейського Союзу). *Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України*. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29411.pdf> (дата звернення: 16.03.2021)

116. Супрун Т.М. Зарубіжний досвід запобігання корупції. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. № 2 – 3 (6 – 7) С. 199 – 204.

117. Руснак І.С. Виховання добродетності та зниження ризиків корупції: навч. посібн. Київ: НУОУ ім. Івана Черняхівського. 2018. 262 с.

118. Сприйняття населенням основних проблем (крім війни) та хто має докласти зусиль для боротьби з корупцією. Результати телефонного опитування, проведеного, 30.09.2023- 11.10.2023 URL : <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1322&page=1> (дата звернення 11.12.2023).

119. Антикорупційна стратегія на 2021 – 2025 роки URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykorupcyjna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>. (дата звернення 11.12.2023).

120. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення 11.12.2023).

121. Національне агентство з питань державної служби. Щодо запобігання безпідставному припиненню держслужби в умовах воєнного стану URL : <https://nads.gov.ua/shchodo-zapobigannya-bezpidstavnomu-pripinennyu-derzhsluzhbi-v-umovah-voennogo-stanu> (дата звернення 11.12.2023).

122. Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. С.308 – 312.

123. Про деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період дії воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2022 р. № 440. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

124. Ольшевська Ю.М. Юридична відповідальність державних службовців: проблеми та перспективи розвитку. *Держава та регіони. Серія: право*. 2023. №3(81) С. 254 – 259.

125. Ольшевська Ю.М. Використання зарубіжного досвіду щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №12 С. 547 – 549.

126. Ольшевська Ю.М. Особливості механізму притягнення до відповідальності державних службовців за вчинення ними протиправних діянь. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: тези доп. VIII міжнар.*

наук. практ. конф. м. Одеса, 22 жовтня 2021 р. Одеса : ОДУВС, 2021. С. 170 – 172.

127. Ольшевська Ю.М. Види юридичної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій*: тези доп. міжнар. наук. практ. конф. Київ. 12 травня 2022 року. С. 384 –386.

128. Ольшевська Ю.М. Використання зарубіжного досвіду щодо відповідальності державних службовців за вчинення ними протиправних діянь. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики.*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (21 травня 2021 року). Т. 2. с. 283 – 285.

129. Буланова Ю.М. Поняття та місце службового права в національній системі права України. *Юридичний бюлетень*. 2019. Випуск 11. Ч. 1. С. 252 – 258.

130. Чальцева О.М. Категорія «колабораціонізм» як багатокомпонентний наратив в умовах війни. *Політичне життя*. 2022. № 2. С. 50 – 60.

131. Рішення Індустріального районного суду міста Дніпропетровська від 07.04.2022 по справі № 202/1378/22 URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103890814> (дата звернення: 14.03.2023)

132. Рішення Бобринецького районного суду Кіровоградської області від 16.03.2023 по справі № 383/478/23 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109627420> (дата звернення: 14.02.2024).

133. Радишевська О.Р. Вплив процесу глобалізації на національне адміністративне право: міжнародно-правовий дискурс. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2019. № 4. С. 126 – 132.

134. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Feniks, PP, 2011.

135. Микитин В.І. Підстави виникнення договірної та деліктної цивільно-правової відповідальності : деякі теоретичні аспекти. *Електронне наукове фахове видання. Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 5. С. 99 – 102.

136. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 року № 223-943/0/4-17 щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією. URL :

[https://zib.com.ua/files/Golovam\\_apeliacijnih\\_sudiv\\_vid\\_2205\\_2017.pdf](https://zib.com.ua/files/Golovam_apeliacijnih_sudiv_vid_2205_2017.pdf)

звернення: 14.02.2024).

137. Справа «Езтюрк проти Німеччини» (Ozturk v. Germany), від 21 лютого 1984 року, pp. 52-54, Series A №7 3.

138. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.

139. Федчишин С.А. Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби України. *Дисциплінарно-деліктне право України*: навч. посіб. за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2016. С. 110 – 154.

140. Федчишин С.А. Питання участі державних службовців у політичній діяльності в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 2 (2). С. 206 – 209.

141. Задирака Н.Ю., Берендікова К.В. Особливості та проблеми застосування адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо використання службового становища. *Форум права*. 2012. С. 324 – 328.

142. Задирака Н.Ю. Адміністративне судочинство в Україні: актуальні проблеми. *Філософія Права*. 2011. №3. С. 277 – 281.

143. Литвин Н.А. Реалізація антикорупційної політики в діяльності органів державної влади в умовах вступу до ЄС. *Європейські перспективи*, С. 41 – 49.

144. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. Кн. 2 Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 131 – 140.

145. Коломоєць Т.О. Присяга у службовому праві України: оновлений погляд на ресурс під час дії правового режиму воєнного стану / Т. О. Коломоєць, Д. С. Кремова // *Юридичний науковий електронний журнал*. -Запоріжжя, 2022, № 3. С. 29 – 33.

146. Коломоєць Т.О. Іншомовна спроможність державних службовців як обов'язкова умова реалізації пріоритетних дій уряду України у період повоєнної відбудови держави (правовий аспект) /Т.О. Коломоєць, Д.С. Кремова // *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя, 2023. № 3. С.295 – 297.

147. Задирака Н.Ю., Литвин Н.А. Врегулювання спорів про застосування

заходів відповідальності до державних службовців на досудовій стадії. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2023. С. 593 – 595.

148. Мацелюх І.А. Інститут юридичної відповідальності: теоретико-правовий дискурс. *Актуальні проблеми юридичної науки*. Правова позиція. № 4 (41). 2023. С. 52 – 55.

149. Литвин Н.А., Задирака Н.Ю., Мацелюх І.А. Особливості притягнення державних службовців до юридичної відповідальності. *Держава та регіони*. № 4 (82). 2023. С. 221 – 226.

150. Мацелюх І.А., Литвин Н.А., Задирака Н.Ю. Інститут юридичної відповідальності державних службовців: від витоків до сучасності. *Право та державне управління*. № 4. 2023. С. 292 – 301.

151. Kolomoiets, T. (2023). "External" activities of public officials during the period of the legal regime of martial law: the main vectors of the possible "releasing" of anti-corruption restrictions. *Ars Aequi*, 12(1),94–100. Retrieved from <https://www.revista.drept-ovidius.ro/index.php/arsaequi/article/view/211> (дата звернення: 14.02.2024).

152. Коломoeць Т.О., Кремова Д.С. «Антикорупційні обмеження» для публічних службовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 77 – 82.

153. Коломoeць Т.О., Колпаков В.К. Конституційні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Право України*. 2023. № 12. С. 12 – 28.

154. Федчишин С.А., Гаращук В.М. Антикорупційні обмеження щодо отримання подарунків від посадовців державних органів в умовах конфлікту інтересів: досвід ЄС. *Актуальні питання у сучасній науці*. № 9 (15) 2023. . С. 107 – 114.

155. Федчишин С.А., Гаращук В.М. Антикорупційні обмеження щодо отримання подарунків від посадовців державних органів в умовах конфлікту інтересів: досвід ЄС. *Актуальні питання у сучасній науці*. № 9 (15) 2023. С. 107 – 114.

156. Федчишин С.А., Гришина Н.В. До проблеми індивідуалізації заохочень, що застосовуються до державних службовців: досвід закордонної служби США. *Університет митної справи та фінансів*. 2023. С. 42 – 47.

157. Федчишин С.А. Правообмеження державних службовців щодо партійної належності: українська модель в умовах упровадження європейських стандартів. «Львівська політехніка», ТОВ «КНТ», 2022. С. 123 – 129.

158. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки : затверджена Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text/> (дата звернення: 14.02.2024).

159. Рішення Володимирецького районного суду Рівненської області від 06.07.2023 по справі № 556/1884/23 URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112053323> (дата звернення: 14.02.2024).

160. Зубрицький М.І. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців. Науковий вісник публічного та приватного права. № 1-1. 2016 с. 280 – 284.

161. База знань НАЗК: Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL : <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/> (дата звернення: 14.02.2024).

162. Рішення Тернівського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 04.08.2021 по справі № 215/4186/21 URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98750618> (дата звернення: 14.02.2024).

163. Рішення Комінтернівського районного суду м. Харкова від 18.01.2023 по справі № 641/70/23 URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108507266> (дата звернення: 14.02.2024).

164. Постанова КАС ВС від 20 січня 2022 року у справі № 815/3667/17 адміністративне провадження № К/9901/12497/19, № К/9901/12596/19 URL : <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=103029595&red=1000039ed591a3fb2d88dbbb15b6fc7f14fc36&d=5> (дата звернення: 14.02.2024).

165. Єрмак О.О. Матеріальна відповідальність державних службовців правоохоронних органів. Держава та регіони. Серія: право. № 2 (68). 2020. с. 261 – 266.

166. Закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 №160-IX URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-20#Text> (дата звернення: 14.02.2024).

167. Андреев В.М. Порівняльний аналіз селекції кадрів системи публічної служби в Україні та США. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 12, 2017 URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1157> (дата звернення: 14.02.2022).

168. Федчишин С.А., Андреева А.П., Деякі особливості правового регулювання політичної нейтральності цивільної служби США. *Право і суспільство*. № 5. 2021. с. 232 – 238.

169. «Ethics in Government Act» number S. 555 from the 95th Congress (1977–1978) URL : <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-bill/555?q=%7B%22search%22%3A%22%5C%22Ethics+in+Government+Act%5C%22%22%7D&s=4&r=2> (дата звернення: 11.02.2023).

170. Ребкало М.М. Досвід протидії корупції у країнах Європейського Союзу: на прикладі Німеччини, Нідерландів, Румунії. *Інтеграція теорії у практику: проблеми, пошуки, перспективи в умовах воєнного стану*. мат. III міжн. наук.-практ. конф. від 01 листопада 2023 року. Чернігів. с. 289 – 292.

171. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950 URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 11.01.2024).

172. Європейський суд з прав людини. Справа «Ліберті та інші проти Сполученого Королівства» від 01.08.2008 URL : <https://privacy.khpg.org/1604922632> (дата звернення: 11.01.2024).

173. Європейський суд з прав людини. Справа «Мелоун проти Сполученого Королівства» від 02.08.1984 URL : <https://lawyer.khpg.org/1528863899> (дата звернення: 11.01.2024).

174. Пархоменко-Куцевіл О.І. Досвід формування антикорупційних інституцій у Фінляндії: досвід для України. *Юридичний науковий електронний журнал*. №3.2019 с. 150 – 153.

**ДОДАТОК А.****СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:****Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:**

1. Ольшевська Ю.М. Генеза інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Право та державне управління*. 2022. №3. С. 170 – 176.
2. Ольшевська Ю.М. Юридична відповідальність державних службовців: проблеми та перспективи розвитку. *Держава та регіони. Серія: право*. 2023. № 3(81). С. 254 – 259.
3. Ольшевська Ю.М. Використання зарубіжного досвіду щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 547 – 549.
4. Берlach А.І., Ольшевська Ю.М. Підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 263 – 271.
5. Берlach А.І., Ольшевська Ю.М. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 19 – 23.

**Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

6. Ольшевська Ю.М. Особливості механізму притягнення до відповідальності державних службовців за вчинення ними протиправних діянь. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: зб. матеріалів доп. учасн. VIII Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса : ОДУВС, 2021. С. 170 – 172.*
7. Ольшевська Ю.М. Види юридичної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Київ. КНУ ім. Т. Шевченка. С. 384 – 386.*
8. Ольшевська Ю.М. Генеза інституту юридичної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання розвитку юридичної науки і практики в умовах*

*воєнного стану та мирної розбудови: тези доп. Міжнар. наук. – практ. конф. Київ, 2023. С. 715 – 717.*

9. Ольшевська Ю.М. Використання зарубіжного досвіду щодо відповідальності державних службовців за вчинення ними протиправних діянь. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики.:* матеріали Міжн. наук.-практ. конф. Київ, 2021. Т. 2. С. 283 – 285.

---

**ДОДАТОК Б.****Пропозиції щодо удосконалення українського законодавства у сфері інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України**

(розроблені аспіранткою кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Ольшевською Юлією Миколаївною у межах дисертаційного дослідження на тему: «Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України»)

Соціально-економічні та політичні перетворення в Україні впродовж останніх десятиліть актуалізували потребу в удосконаленні інституту державної служби як важливого чинника успішної реалізації соціальних, економічних та політичних програм в Україні. Як частина механізму державного управління, державна служба має особливу місію – забезпечити всі необхідні умови для побудови соціально-справедливого демократичного суспільства.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що ефективний механізм притягнення державних службовців до юридичної відповідальності, забезпечує істотне підвищення ефективності державного управління, підвищення якості виконання покладених завдань на державних службовців та підвищення соціального рівня життя громадян.

Проаналізувавши вітчизняну законодавчу базу та законодавчу базу країн світу кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової (матеріальної) відповідальності державних службовців, нами були сформульовано пропозиції щодо удосконалення українських законодавчих актів враховуючи дію воєнного стану.

Зокрема з'ясовано, що однією із актуалізованих проблем є питання колаборантства, адже колабораціонізм підриває довіру серед громадян, створює розбіжності та посилює напругу в суспільстві встановлено, що ідентифікація та покарання колаборантів є необхідним кроком для встановлення справедливості, відновлення правопорядку та запобігання новим випадкам колабораціонізму.

У зв'язку із зазначеним, запропоновано доповнити статтю 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України частиною першою такого змісту: *«Колабораційна діяльність – це діяльність, яка полягає в добровільній та навмисній співпраці громадян держави з країною-агресором для забезпечення інтересів ворога та заподіяння шкоди власній державі»* та доповнити статтю 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України частиною 9 і викласти її в такій редакції: *«Вчинення дій, прийняття рішень, зазначених у частинах п'ятій – сьомій цієї статті службовими особами – караються позбавленням волі на строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади, або займатися певною діяльністю на строк від п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої»*. Встановлено, що запропоновані норми Закону у такій редакції забезпечать з одного боку чітке уявлення про саме поняття «колаборантство», а з іншого – врегулює питання притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які перебувають на державній службі та виконують функції держави.

З огляду на те, що високий рівень корупції в Україні є однією із перешкод до її розвитку та удосконалення, обґрунтовано висновок про необхідність удосконалення адміністративної відповідальності державних службовців за порушення, які пов'язані з корупцією, шляхом доповнення статті 172-6 КУпАП приміткою такого змісту: *«Поважні причини неможливості подати вчасно декларацію: стан хвороби; перебування особи на лікуванні; настання стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу); технічні збої офіційного веб-сайту НАЗК; перебування (тримання) під вартою; перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або по догляду за дитиною; тимчасова непрацездатність; перебування на військовій службі та інше»*. Встановлено, що така новела забезпечить справедливість, гнучкість та довіру до процесу декларування, не знижуючи при цьому його ефективність.

Окрім того, з огляду на лояльність санкцій, які можуть застосовуватися до державних службовців, запропоновано змінити статтю 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» виклавши її у такій редакції: *«Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу*

*від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.*

*Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або/з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.*

*Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на два роки». Отож така норма запобігатиме прийняттю рішень чи вчинення дій в умовах існування конфлікту інтересів, що своєю чергою забезпечить ефективну, чесну та прозору роботу державних структур.*

Встановлено, що дисциплінарна відповідальність державних службовців потребує удосконалення, зокрема щодо стабільності дисциплінарного провадження в частині надання пояснень, адже такі строки є нерегульованими. На основі вищевикладеного пропонуємо сформулювати абзац п'ятий пункту 31 Порядку здійснення дисциплінарного провадження таким чином: *«надати письмові пояснення з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження до прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи, надавати додаткові пояснення протягом усього дисциплінарного провадження, а також надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються».*

На підставі аналізу позитивного досвіду зарубіжних країн обґрунтовано висновок про доцільність доповнення Закону України «Про державну службу». Зокрема пропонується частину шосту статті 9 Закону України «Про державну службу» доповнити реченням другим (з відповідним зміщенням інших речень) такого змісту: *«Державний службовець у разі виникнення у нього підозр щодо негативних наслідків виданого керівником наказу (розпорядження), доручення може викласти свої міркування та пропозиції у письмовій формі перед виконанням відповідного наказу (розпорядження), доручення».*

Отож надання державним службовцям можливості висловлювати свої сумніви чи заперечення щодо негативних наслідків наказу або доручення керівника сприятиме захисту їхніх прав, оскільки зменшить ризик неправомірного притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

Проаналізувавши актуальні проблеми державної служби в умовах дії воєнного стану запропоновано врегулювати питання свавільних звільнень, доповнивши частину першу статті 5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», пунктом другим у такій редакції: *«У період дії воєнного стану допускається звільнення державного службовця з ініціативи роботодавця з урахуванням положень статті 83 Закону України “Про державну службу».* Зокрема така новела, стане передумовою для забезпечення справедливої процедури звільнення в умовах дії воєнного стану та допоможе уникнути втраті кваліфікованих кадрів через необґрунтовані звільнення.

Відтак на нашу думку, запропоновані пропозиції матимуть як теоретичне, так і практичне значення для функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України та позитивно впливатимуть на ефективність державної служби.

## ДОДАТОК В.

**ГОЛОСІЇВСЬКИЙ РАЙОННИЙ СУД міста КИЄВА**

03127, Україна м. Київ вул. Полковника Потехіна, 14-а  
тел. 290-31-69, E-mail: [inbox@gl.ki.court.gov.ua](mailto:inbox@gl.ki.court.gov.ua)

26.02.2024 року  
Вих.№ 01-10/1/2024

**А К Т**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження Ольшевської Юлії Миколаївни на тему «Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України» подане на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

Комісія у складі: заступника голови суду Дмитрук Н.Ю., керівника апарату суду Щербака А.В. та головного спеціаліста суду Кульшенко Я.С., склала цей акт з приводу того, що Голосіївським районним судом міста Києва розглянуто результати дисертаційного дослідження Ольшевської Юлії Миколаївни на тему «Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України», поданого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальність 081 «Право».

Представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дисертаційного дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними та можуть бути використаними для вдосконалення законодавства, яке регулює питання юридичної відповідальності державних службовців.

Заступник голови суду

Н.Ю. Дмитрук

Керівник апарату суду

А.В. Щербак

Головний спеціаліст суду

Я.С. Кульшенко



ЗАТВЕРДЖУЮ:

Директорка

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка

д.ю.н., професорка

Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО



АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

**Ольшевської Юлії Миколаївни**

на тему:

**«Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі  
службового права України»**

Теоретичні та практичні висновки, що представлені у дисертаційному дослідженні **«Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України»** (спеціальності 081 Право») аспірантки кафедри службового та медичного права ННІ права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, здобувача ступеня доктора філософії «PhD» – **Ольшевської Юлії Миколаївни** були використані в навчальному процесі Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка під час викладання навчальних дисциплін здобувачам першого (Бакалаврського) рівня вищої освіти в освітньо – професійної програми «Право» і другого (Магістерського) рівня вищої освіти освітньо-наукової програми «Право» за спеціалізацією 081 «Право».

Основні результати дисертаційного дослідження інституту юридичної відповідальності державних службовців застосовані практично під час підготовки окремих лекцій, семінарів, робочих навчальних програм із спецкурсів «Службове право», «Правові інструменти публічного адміністрування», «Правові засади

комунікації у публічному адмініструванні», «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування», «Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації», «Адміністративно-правове забезпечення запобігання корупції в Україні».

Методологічні положення, запропоновані аспіранткою Ольшевською Ю.М., щодо особливостей функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців, стали корисними студентам, які цікавляться питаннями євроінтеграції, державною політикою у сфері державної служби, особливостями юридичної відповідальності державних службовців, за вчинення протиправних діянь, а також зорієнтовані на працевлаштування у органах державної влади.

**Завідувач кафедри службового та медичного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка, д.ю.н., професор**



**Анатолій БЕРЛАЧ**

**Член проєктної групи розробки  
освітньо-наукової програми «Право»  
другого магістерського рівня вищої освіти  
спеціальності 081 «Право», заступник директора  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка, д.ю.н., професор**



**Тарас ДІДИЧ**

**Голова Навчально-методичної комісії  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка, д.ю.н., доцент**



**Юліанна ЦВЕТКОВА**