

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота

на тему:

«ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ»

Виконав:

студент академічної групи 2мДС – ДС
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування»

_____ С.С. Чинчик

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права, кандидат наук з
державного управління

_____ І.О. Кульчій

Полтава – 2021

Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи

Бібліографічний опис: Чинчик Сергій Сергійович. Тема: Відповідальність державних службовців в контексті реформування системи публічного управління. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Кульчій Інна Олексіївна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2021 рік.

Зміст роботи: Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

Анотація. У роботі визначено зміст і сутність системи юридичної відповідальності державних службовців; охарактеризовано дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність; проаналізовано підстави юридичної відповідальності; запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності.

Ключові слова: правопорушення, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, цивільно-правова відповідальність, кримінальна відповідальність, державний службовець, публічне управління, органи державної влади та місцевого самоврядування, нормативно-правове регулювання.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ : ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	9
1.1. Поняття, ознаки та принципи юридичної відповідальності державних службовців.....	9
1.2. Нормативно-правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців в Україні.....	16
1.3. Юридична відповідальність публічних службовців: досвід країн Європейського Союзу.....	27
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	34
2.1. Дисциплінарна відповідальність державних службовців.....	34
2.2. Особливості цивільно-правової відповідальності державних службовців: практика застосування	42
2.3. Особливості адміністративної та кримінальної відповідальності державних службовців.....	49
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ІСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	71
3.1. Вдосконалення нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.....	71
3.2. Вдосконалення правозастосовної діяльності щодо притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.....	90
3.3. Вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні з урахуванням досвіду країн	96

Європейського Союзу.....	
ВИСНОВКИ.....	108
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	112
ДОДАТКИ.....	120

ВСТУП

Актуальність теми обумовлюється значною кількістю порушень законності при здійсненні державних управлінських функцій, неприпустима для правової держави; численні порушення правил етики та бюрократизм, зростання кількості скарг громадян на незаконні дії державних службовців, певні прорахунки у процесі здійснення адміністративної реформи.

Державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Інститут державної служби є комплексним правовим інститутом, державно-службові відносини якого регулюються нормами різних галузей права. Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Окрім зазначеного вище, державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

У той же час проблеми юридичної відповідальності державних службовців потребує комплексного дослідження, оскільки належать до числа пріоритетних для розвитку державного управління в Україні.

У зв'язку з цим необхідність дослідження правового інституту юридичної відповідальності державних службовців є незаперечно актуальним питанням.

Теоретичну основу дослідження складають наукові праці відомих вчених в галузях загальної теорії права, адміністративного права та

державного управління, а саме: О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахраха, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, В.В. Копейчикова, Н.Р.Нижник, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, М.І. Хавронюка, Ц.А. Ямпольської та інших.

Мета та завдання дослідження полягає у комплексному аналізі чинної нормативно-правової бази, яка регулює юридичну відповідальність державних службовців, виявленні основних проблем, що виникають у правозастосувальній практиці, розробці рекомендацій по удосконаленню законодавства та механізму правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців і практики його застосування.

У відповідності з метою роботи визначені такі *основні завдання*:

- дослідження поняття, ознак та принципів юридичної відповідальності державних службовців;
- вивчення нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців в Україні;
- систематизація особливостей юридичної відповідальності публічних службовців в контексті досвіду країн Європейського Союзу;
- аналіз особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців;
- визначення особливостей цивільно-правової відповідальності державних службовців в контексті практики застосування;
- дослідження особливостей адміністративної та кримінальної відповідальності державних службовців;
- виокремлення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців;
- дослідження специфіки правозастосовної діяльності щодо притягнення державних службовців до юридичної відповідальності;

– пропозиції щодо вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері юридичної відповідальності в Україні.

Предметом дослідження є юридична відповідальність державних службовців в контексті реформування публічного управління.

Методологічна основа дослідження. В процесі дослідження проблем юридичної відповідальності державних службовців застосовувався діалектичний метод наукового пізнання, а також інші наукові методи: логічний, системно-структурний, порівняльно-правовий. В основу дослідження покладено і комплексний підхід, оскільки в роботі йдеться про всі види юридичної відповідальності, предметом вивчення є проблеми, які виникають у процесі застосування юридичної відповідальності державних службовців.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, рішення Конституційного Суду України, норми міжнародного права, інші нормативно-правові акти.

Практичне значення отриманих результатів дослідження. Отримані результати, рекомендації можуть бути використані у сфері законотворчості, зокрема у процесі удосконалення нормативно-правових актів щодо відповідальності державних службовців. Матеріали магістерської роботи апробовано на VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні», 2021 року м. Полтава.

Структура роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

РОЗДІЛ 1. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛІЗ

1.1. Поняття, ознаки та принципи юридичної відповідальності державних службовців

Юридична відповідальність є об'єктом досліджень багатьох юридичних наук, зокрема теорії держави та права, кримінального, цивільного, трудового, адміністративного права, та багатьох інших наук.

Зумовлено це тим, що юридична відповідальність є гарантією і механізмом забезпечення прав та свобод суб'єктів різноманітних правовідносин.

Поняття відповідальності доволі містке. Воно охоплює почуття відповідальності, підвищення відповідальності та зняття з себе відповідальності, притягнення до відповідальності та звільнення від неї.

Підходи до визначення поняття «юридична відповідальність» із точки зору різних науковців представлені на рис. 1.1.

П. І. Б. науковця	Визначення поняття «юридична відповідальність»
С. Алексеев	суворе, досконало ініціативне виконання своїх обов'язків або осмислення особою власного обов'язку перед суспільством, розуміння в світлі цього обов'язку змісту та значення своїх дій, корегування своїх дій з покладеними на неї обов'язками, які впливають із суспільних зв'язків людини
С. Братусь	виконання зобов'язання на підставі державного чи прирівняного до нього суспільного примусу
М. Марченко	застосування до особи, яка вчинила правопорушення, примусових заходів, передбачених санкцією порушеної норми, у встановленому процесуальному порядку

О. Скакун	наступає лише за діяння, що є протиправним; в умовах неприпустимості застосування покарань та стягнень, що принижують людську гідність та зворотної сили закону; міра покарання повинна відповідати тяжкості вчиненого правопорушення; за одне правопорушення можливо лише одне покарання
М. Цвік	передбачені нормами права і здійснювані в правових відносинах у процесуальному порядку уповноваженими державою суб'єктами засоби державного примусу до особи, яка вчинила правопорушення, що тягне для неї обов'язок зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового або організаційного характеру, вид і міра яких передбачені санкціями правових норм
С. Ківалов	наступає лише за діяння, що є протиправним; в умовах неприпустимості застосування покарань та стягнень, що принижують людську гідність та зворотної сили закону; міра покарання повинна відповідати тяжкості вчиненого правопорушення; за одне правопорушення можливо лише одне покарання
Авторське визначення	застосування до суб'єкта правовідносин в процесі реалізації його юридичних прав і обов'язків, що призвело до протиправного діяння, засобів державного примусу, передбачених санкціями правових норм

Рис. 1.1 – Визначення поняття «юридична відповідальність» із точки зору різних науковців [4; 63; 79; 80; 81]

Усі ці різні за змістом поняття є складовими одного явища – соціальної відповідальності. Соціальна відповідальність відбиває взаємозв'язок суспільства і окремої людини.

Жити у суспільстві й бути вільним від нього неможливо. Людина в будь-яких життєвих ситуаціях повинна порівнювати свої вчинки з існуючими в суспільстві нормами й цінностями, з інтересами інших людей. Діючи у згоді з ними, вона повинна поводитись відповідально.

У свою чергу, суспільство постійно контролює поведінку людини, адекватно реагує на неї – схвалюючи або караючи. Тому відповідальність у широкому соціальному значення – це суспільні відносини між суб'єктом (людиною) і контролюючою його поведінку інстанцією – суспільством, державою, колективом. Соціальна відповідальність забезпечує організованість і порядок у суспільстві.

Оскільки поведінка людини має два полярних різновиди - соціальний корисний і соціально шкідливий, то й відповідальність може бути позитивною і негативною.

Позитивна (добровільна) – виражається в реакції на виконання вимог соціальних норм, у його соціально корисній поведінці, та на неї, а негативна (примусова) – виражається в реакції на порушення соціальних норм і застосування визначених заходів суспільного і (або) державного примусу.

Соціальна відповідальність – це реакція на виконання або порушення соціальних норм.

На підставі існуючих різновидів соціальних норм, яких дотримується або порушує людина, виокремлюють такі основні види соціальної відповідальності: моральну, політичну, релігійну, корпоративну, юридичну та ін. У суспільстві різновиди соціальної відповідальності існують у єдності та взаємодії. Виникнення ж юридичної відповідальності історично зумовлено, насамперед, тим, що система соціальної відповідальності первіснообщинного суспільства виявилася непристосованою до реалій соціально неоднорідного суспільства.

Юридична відповідальність як будь-який інший вид соціальної відповідальності є єдиною та включає в себе позитивну (перспективну,

добровільну) і відповідальність за протиправну поведінку (негативну, ретроспективну).

У вітчизняному правознавстві сформувалися різні підходи до позитивної юридичної відповідальності: позитивна відповідальність – почуття відповідальності; позитивна юридична відповідальність – обов'язок дотримуватися норм права; позитивна юридична відповідальність – правомірна поведінка; заохочувальна позитивна юридична відповідальність та ін.

Також, склалися основні підходи і до негативної юридичної відповідальності: юридична відповідальність – покарання; юридична відповідальність – реалізація санкцій; юридична відповідальність – міра державного примусу; юридична відповідальність – реакція суспільства на правопорушення; юридична відповідальність – обов'язок перетерпіти обмеження; юридична відповідальність – оцінка (осуд); юридична відповідальність за правопорушення – юридична безвідповідальність суб'єктів права та ін.

Варто відмітити, що вчені, які визнають і досліджують позитивний та негативний аспекти юридичної відповідальності, підкреслюють єдність останніх. Однак виділення аспектів, видів відповідальності (позитивного та негативного) неодмінно має наслідком поділ, розчленування даного явища.

На підставі викладеного вище, є всі підстави стверджувати, що *юридична відповідальність* – це нормативна, гарантована та забезпечена державним переконанням або примусом міра реагування держави на дотримання та виконання норм права, у правомірній поведінці суб'єктів права, що схвалюється або заохочується державою, а у випадку порушення норм права – обов'язок правопорушника перетерпіти осуд, обмеження прав особистого, матеріального та організаційного характеру.

Найбільш суттєві риси та ознаки, які притаманні соціальній відповідальності, властиві і юридичній відповідальності, адже вона

здійснюється в суспільстві, забезпечує громадський порядок, гарантує захист суспільних інтересів. Тобто юридична відповідальність – це соціальна відповідальність, регламентована правовими нормами. На відміну від соціальної відповідальності, юридична відповідальність устанавлюється компетентними органами державної влади і пов'язана із здійсненням державного примусу.

Юридична відповідальність державних службовців - це врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і дістають вияв у застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою запобігання та недопущення в майбутньому інших правопорушень.

До характерних ознак юридичної відповідальності відносять [9]:

- 1) наявність правопорушення як конкретного факту поведінки, юридичну кваліфікацію якого вміщено в законі як підставу для відповідальності;
- 2) наявність правової основи, яку становлять правові норми (норми закону);
- 3) використання державного примусу, що спирається на організовану силу;
- 4) настання певних негативних наслідків для правопорушника, що мають особистий, майновий, організаційний характер;
- 5) наявність особливої процесуальної форми покладення та реалізації відповідальності.

Окреслені вище ознаки юридичної відповідальності дозволяють виокремити її серед інших видів соціальної відповідальності. У змісті цих

ознак поєднані властивості, що характеризують як добровільну, так і державно-примусову форми реалізації юридичної відповідальності.

Принципи юридичної відповідальності - це засадничі, фундаментальні положення, що виражають сутність і призначення юридичної відповідальності, а також визначають закономірності її функціонування та порядку реалізації.

До принципів юридичної відповідальності належать [22]:

- *принцип справедливості* – полягає у формальній рівності, повазі та захисті прав і свобод людини, відповідності інституту юридичної відповідальності моральним нормам і цінностям, категоріям розумності та добропорядності, врахуванні ієрархії особистих, громадських і державних інтересів. Принцип справедливості юридичної відповідальності є системоутворюючим принципом. Відповідно до статті 61 Конституції України: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення»;

- *принцип гуманізму* – виражається в людяному, милосердному ставленні до суб'єктів юридичної відповідальності під час її встановлення та реалізації. Основними вимогами принципу гуманізму є: по-перше, заборона застосування насильства та катування, жорсткого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; по-друге, встановлення юридичної відповідальності з урахуванням прав людини та моральних норм; по-третє, функціональне здійснення юридичної відповідальності на основі ставлення до людини як до найвищої цінності; по-четверте, встановлення системи пільг (виключень із принципів невідворотності, рівності) в залежності від особливих характеристик суб'єкта (неповноліття, хвороба, інвалідність та інше) або незалежно від них, що проявляється в актах амністії та помилування;

- *принцип законності* – зводиться до точного та неухильного дотримання норм права під час реалізації юридичної відповідальності. Цей

імператив адресований не тільки громадянам, а й до суб'єктів правотворчості та компетентних державних органів. Згідно зі статтею 68 Конституції України: «Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності». Законність – це основа юридичної відповідальності з позиції зовнішньої форми її здійснення, водночас вона складає внутрішній зміст цього інституту;

- *принцип індивідуалізації* – виражається в диференційованому закріпленні обов'язків з урахуванням правового статусу суб'єкта відповідальності, диференціації правопорушень і санкцій залежно від типової суспільної небезпеки правопорушення та особистості правопорушника, встановленні міри та обсягу відповідальності з урахуванням суспільної небезпеки правопорушення. Це підтверджується статтею 61 Конституції України: «Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер»;

- *принцип невідворотності* – полягає в обов'язковому встановленні юридичної відповідальності за суспільно небезпечні діяння, неухильному дотриманні норм права і неодмінній реакції уповноважених державою органів на правопорушення у вигляді осуду та застосування справедливих, гуманних, індивідуалізованих заходів юридичної відповідальності за відсутності законних підстав звільнення від відповідальності. Як відомо, не жорстокість покарання стримує від правопорушень, а його невідворотність. Реалізація цього принципу юридичної відповідальності сприяє підвищенню ефективності правоохоронної діяльності, зміцненню правопорядку та законності в суспільстві;

- *принцип винуватості діяння* – виражається у встановленні та застосуванні юридичної відповідальності тільки стосовно тих суб'єктів відповідальності, в діяннях яких є вина.



Рис. 1.2 – Принципи юридичної відповідальності

Отже, юридична відповідальність державних службовців є засобом впливу на їх неправомірну поведінку, реакцією держави на вчинене протиправне діяння, яке пов'язане зі службовою діяльністю.

1.2. Нормативно-правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців в Україні

Юридична відповідальність державних службовців є засобом впливу на їх неправомірну поведінку, реакцією держави на вчинене протиправне діяння, яке пов'язане зі службовою діяльністю.

За порушення правових норм державні службовці несуть *дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність*.

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину,

державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування.

Службове розслідування проводиться терміном до 2 місяців у порядку, визначеному постановою Кабінетом Міністрів України № 950 від 13 червня 2000 року «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (зі змінами). Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується [48].

Дисциплінарна відповідальність настає при порушенні державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади, за невиконання або недостатнє виконання службових обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців передбачена Кодексом законів про працю, Законом «Про державну службу», статутами про дисципліну або спеціальними положеннями, чинними у ряді галузей адміністрування і в деяких сферах державної діяльності.

Дисциплінарна відповідальність полягає у застосуванні дисциплінарної санкції - стягнення. Особливість дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає у тому, що, крім

дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- попередження про неповну службову відповідність;
- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вишу посаду.

Законодавчими актами можуть бути передбачені інші види дисциплінарних стягнень для державних службовців окремих галузей і сфер публічного адміністрування.

Розрізняють 3 види дисциплінарної відповідальності: *загальну, спеціальну* та для *керівних і виборних працівників*.

Загальна дисциплінарна відповідальність передбачає дисциплінарні стягнення, які за своїм змістом можна поділити таким чином [58]::

- 1) заходи морально-правового характеру - догана, попередження про неповну службову відповідність;
- 2) заходи матеріально-правового характеру - затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на вишу посаду, зменшення розміру чи зняття премій, надбавок за високі досягнення у праці й виконання особливо важливої роботи, інших надбавок і доплат, установлених чинним законодавством;
- 3) припинення державної служби.

Цивільно-правова відповідальність - це передбачені законодавством засоби примусового впливу на порушника цивільних прав і обов'язків шляхом застосування до нього цивільно-правових санкцій, які тягнуть невігідні майнові наслідки, що дістають вияв у позбавленні його певних прав або покладенні на нього додаткових обов'язків.

Правовою базою цивільної відповідальності державних службовців є Кодекс законів про працю, Закон України «Про державну службу, положення про матеріальну відповідальність».

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи в галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправомірними службовими діями (бездіяльністю) посадових осіб у галузі публічного адміністрування, органом державної влади від імені, за дорученням якого посадова особа вчиняє службові дії в межах своєї компетенції.

Важливим є те, що відповідальність за шкоду, завдану посадовою особою, повинен нести орган державної влади, якщо такі юридично значущі дії пов'язані зі службовою діяльністю його посадової особи в рамках наданої йому компетенції. Коли шкода завдана посадовою особою внаслідок дій, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків, навіть в робочий час, вона відшкодовується безпосередньо винною особою. Орган державної влади, який відшкодував збитки потерпілій особі, має право звернутися до суду з регресним позовом до службової особи, яка є винною в заподіяній шкоді.

Цивільно-правова відповідальність може застосовуватися незалежно від притягнення службовця до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за те саме порушення.

Адміністративна відповідальність настає при порушенні відповідних правил і норм. Суть адміністративної відповідальності полягає у тому, що вона застосовується органами і посадовими особами, з якими особа, що вчинила правопорушення, не перебуває у службових відносинах.

Основним джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців, є Кодекс України про адміністративні правопорушення та антикорупційне законодавство [18].

Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входять до їх службових обов'язків.

Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров'я населення; що посягають на власність; у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві; за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень.

Відповідне законодавство містить основні положення, які визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь, із акцентом на те, що є корупційним діянням, хто може бути таким суб'єктом (перелік істотно розширено порівняно із раніше чинним законодавством), подано систему суб'єктів протидії корупції та процесуальні аспекти притягнення винних до відповідальності, заходи адміністративно-правового реагування на вчинення такого роду протиправних діянь.

Згідно із Кодексом про адміністративні правопорушення до державних службовців, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються два види стягнення - попередження і штраф.

Проблема юридичної відповідальності державних службовців тісно пов'язана з проблемою протидії корупції. Основні засади запобігання та протидії корупції визначені у Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції». Саме цим документом визначено, що *корупція* – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до

протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (стаття 1).

Відповідно, корупційним правопорушенням вважається діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Згідно статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі

військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів, у тому числі уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України;

й) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів", і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої цієї статті;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом.

Серед суб'єктів, яких держава уповноважує вживати заходи із запобігання і протидії корупції та щодо яких вона окреслює загальні напрями здійснення їхніх повноважень, можна виділити три групи:

- 1) суб'єкти із загальними повноваженнями;
- 2) суб'єкти зі спеціальними повноваженнями;
- 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів.

Перша група суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, включає суб'єкти із загальними повноваженнями, не створені спеціально для безпосередньої боротьби з корупцією, проте уповноважені протидіяти корупції:

- Президент України – у межах своїх повноважень він затверджує загальнонаціональні програми, концепції тощо;
- Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні;
- Кабінет Міністрів України – як вищий орган у системі органів виконавчої влади (прикладом нормативної координаційної діяльності Уряду є встановлення та зміна структурних підрозділів органів виконавчої влади, зокрема й підрозділів, діяльність яких спрямована на запобігання і протидію корупції);

- Генеральний прокурор України в частині реалізації свого конституційного статусу.

Другу групу суб'єктів зі спеціальними повноваженнями складають спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, визначені Законом України «Про запобігання корупції», які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії їй, безпосередньо виявляють, припиняють або розслідують корупційні правопорушення чи пов'язані з ними:

- органи прокуратури;
- органи Національної поліції України;
- Національне антикорупційне бюро України;
- Національне агентство з питань запобігання корупції.

Третя група складається з суб'єктів, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії корупції. Однак у певних випадках вони мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь в інформаційному й науково – дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, залучатися до таких заходів:

- державні органи;
- органи влади;
- органи місцевого самоврядування;
- підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи;
- посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів;
- громадяни, об'єднання громадян (за їх згодою).

У державних органах, органах влади та органах місцевого самоврядування рішенням керівника центрального органу виконавчої влади утворено уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та

виявлення корупції, в тому числі в центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах.

Основними принципами запобігання і протидії корупції є: верховенство права, законність, комплексне здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів, пріоритетність запобіжних заходів, невідворотність відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, участь громадськості у заходах щодо запобігання і припинення корупції.

Саме Законом України «Про запобігання корупції» визначено певні заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції, й до числа таких віднесено: обмеження щодо використання службового становища, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження щодо одержання подарунків (пожертв), обмеження щодо роботи близьких осіб, обмеження щодо осіб, які звільнилися з посади або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, спеціальні перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, фінансовий контроль щодо потенційних суб'єктів відповідальності за корупційні діяння, антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, вимоги щодо прозорості інформації тощо.

За вчинення корупційних діянь передбачена кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність, а також передбачено усунення наслідків корупційних правопорушень. Окрім того, положеннями Закону передбачені контроль і нагляд за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції.

Кримінальна відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших службових осіб настає за вчинення суспільно небезпечних, винних діянь, які дістали вияв у

зловживанні владою або службовим становищем, невиконанні або неналежному виконанні службових обов'язків, тобто за злочини у сфері службової діяльності. Такі злочини можна поділити на 3 види:

а) порушення повноважень: невиконання (неналежне виконання) повноважень (недбалість, бездіяльність);

б) перевищення повноважень: вчинення службовою особою акту, на який вона не мала законної влади, вихід за межі такої або недотримання відомих форм, процедур (одноосібне вирішення справи, яка повинна вирішуватися колегіально, або вчинення дій, які ніхто не має права здійснювати чи дозволяти, тощо);

в) вчинення акту, що входить до повноважень, але з метою, яку не передбачає закон (зловживання владою або службовим становищем, хабарництво, службове підроблення).

Притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців здійснюється на підставі Розділу XVII Кримінального кодексу України, який має назву «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг».

Законодавець передбачив спеціальні види покарань, що застосовуються за злочини проти інтересів державної служби, до яких віднесені позбавлення спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

1.3. Юридична відповідальність публічних службовців: досвід країн Європейського Союзу.

Протягом минулого століття в європейських державах дуже активно формувалося законодавство про державну службу і державних службовців. Норми юридичної відповідальності держави-члени ЄС закріплюють у

положеннях: національного адміністративного законодавства та адміністративного законодавства і національних трудових законів.

На приклад, у законодавстві Франції не існує визначення такого поняття як «державна служба», але в юридичній науці Франції [46] під цим терміном розуміють групу осіб, які перебувають на службі у держави, місцевих громад та їх державних установ, а також ті, хто працює у лікарнях, незалежно від рівня та профілю цих установ. Це пов'язано з тим, що в державі існує 3 гілки державної служби: центральний уряд, органи місцевого самоврядування та шпиталі [20, с. 39-40]. Відповідно, термін «державні службовці» у Франції охоплює всіх працівників органів центрального та місцевого самоврядування, а також у шпиталях, а чиновник - це особа, яку включили до певного корпусу держслужбовців, яка займає постійну посаду і отримує посадовий ранг [43, с. 412-414].

До числа основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність державної служби у Франції відносять:

- 1) Конституцію V Республіки від 04 жовтня 1958 року [44];
- 2) Декларацію прав людини і громадянина 1789 року [45];
- 3) Преамбулу Конституції від 27 жовтня 1946 року [51];
- 4) «Загальний статут публічної служби», що складається з

чотирьох законодавчих актів, а саме:

- а) Закон «Про права та обов'язки службовців» (Закону LePors) від 13 липня 1983 року [50];
- б) Закон «Про статутні положення, що стосуються державної служби» від 11 січня 1984 року [47];
- в) Закон «Про місцеву державну службу» від 26 січня 1984 року [49];
- г) Закон «Про лікарняну державну службу» від 09 січня 1986 року [48].

Це означає, що всіх французьких державних службовців можна поділити на дві групи:

1) цивільні працівники в державних адміністраціях, в публічних установах (включаючи вчителів та лікарів) та місцевих громадах. Правовий статус цих службовців регулюється "Загальним статутом службовців держави та місцевих спільнот";

2) працівники парламенту та судів а також військовослужбовці. В цьому випадку правовий статус регулюється спеціальними законами, що подібні зазначеним нормам "Загального статуту державних службовців", проте в них існують певні особливості в залежності від спеціальних обов'язків, які виконуються цими державними службовцями.

Оскільки державний службовець Франції не є офіційним суб'єктом трудового законодавства, він не може нести відповідальність за порушення трудової дисципліни або за заподіяну матеріальну шкоду згідно з трудовим законодавством цієї держави. Те саме стосується фінансової відповідальності, яка вирішується цивільним законодавством. Держслужбовців Франції, які порушили чинне законодавство, не завжди притягують до дисциплінарної відповідальності. Існує ряд винятків із цього правила:

1) випадки, коли службова дисципліна була порушена через професійну некомпетентність службовця;

2) порушення виникло як результат стану здоров'я даного службовця;

3) коли протиправні дії державного службовця підпадали під законне помилування (амністію).

У контексті питань, які ми розглядаємо, звернемося до досвіду Італії. Рамковий Закон «Про державну цивільну службу» № 93 від 29 березня 1983 року [52], положення якого було викладено в ряді інших спеціальних законів, є основним юридичним актом, що регулює відповідальність державних службовців в Італії. Зокрема в ст. 2 Рамкового Закону прямо

зазначається, що питання дисциплінарної відповідальності державних службовців повинні регулюватися на законодавчому рівні.

Державними службовцями відповідно до Конституції Італії [44] вважаються особи, які працюють у системі державної адміністрації та поділяються на політичних державних службовців (міністри, віце-міністри та їх радники тощо) та «аполітичних державних службовців» (ті, хто, в основному, працюють на посадах спеціалістів по трудовому контракту). Таким працівникам надаються певні права та обов'язки. Кількість цих прав та обов'язків відповідає об'єму подібних прав та обов'язків держслужбовців у більшості цивілізованих країн. Законодавство Італії передбачає, що державні службовці можуть нести дисциплінарну та фінансову відповідальність. У ч. 2 ст. 22 Рамковий закон «Про державну службу» передбачає, що всі державні службовці (і керівники і їхні підлеглі) можуть нести адміністративну та матеріальну (фінансову) відповідальність за шкоду заподіяну своєму підрозділу, а за порушення службової та трудової дисципліни несуть дисциплінарну відповідальність.

Якщо службовець завдав шкоди третій особі, то адміністративно-фінансова відповідальність, за звичай покладається на орган, що винайняв держслужбовця на державну службу, і лише потім державний службовець компенсує суму із заробітної плати у порядку регресу. Але в випадках, коли держслужбовець завдав матеріальної шкоди безпосередньо державі або конкретно державному органу, в якому він працює, то відшкодування стягується безпосередньо з нього.

Слід також зазначити, що в Італії профспілки державних службовців відіграють не останню роль у питаннях що стосуються дисциплінарних санкцій. В випадках, коли мова йде про звільнення працівників за дисциплінарне правопорушення, найефективнішим захистом державних службовців в Італії є профспілки. Насправді звільнення державного службовця за дисциплінарне правопорушення в більшості випадків (крім

кримінальних справ, пов'язаних з діями, вчиненими державним службовцем за тяжкі та особливо тяжкі злочини тощо), санкціонується колективним рішенням профспілок.

В американській правовій доктрині немає єдиного розуміння, що є державною службою, при цьому існує певне описове його визначення в титулі 5 Зводі законів США. Даний нормативний правовий акт досить довгий період корегувався під впливом різних історичних передумов, які, так чи інакше, впливали на діяльність державного апарату США. Отже, можна відзначити, що державна служба в США представляється надмірно розвиненим і багатогранним явищем. При цьому державна служба в своєму загальному розумінні представляється складним терміном, що сприяє його різнорідному тлумаченню.

Виникнення професійної американської державної служби безпосередньо взаємопов'язане з політико-правовим чинником, а також з різними економічними і соціальними складовими. Державна служба в США пройшла досить тривалий шлях від незначного корпусу чиновників, які практично всі належали до аристократичного стану до системи професійно навчених державних службовців, обмежених певними заборонами під час здійснення своєї діяльності.

Розглядаючи особливості адміністративних заборон державних службовців в США, слід зазначити, що в американських законах досить ефективно вирішується завдання, що дозволяє запобігти неконтрольоване зростання вищої ланки державних службовців. Загальна чисельність зазначених державних службовців не повинна бути більшою ніж 10 777 чоловік, відповідно до пункту 413 Зводу законів США.

Важливо відзначити, що законодавство США дозволяє виділити такий принцип державної служби як рівність можливостей при працевлаштуванні в державні органи. Також американським законодавством встановлені певні пільги для ряду категорій, в тому числі для ветеранів війни, колишніх

військовослужбовців, представників національних меншин і т.д. Слід зазначити, що Управління у справах державної служби США розробляє спеціальні методичні вказівки для даних категорій [15, с.73].

У 1978 р. в США був прийнятий Закон «Про етику службовців державних органів». У жовтні 1990 року цей Закон був підкріплений виконавчим наказом Президента США № 12731 «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату». Суть наказу полягає в тому, що держслужбовці не мають право отримувати на службі подарунок від будь-якої людини або групи людей, які домагаються від них виконання якихось офіційних дій, а також службовці зобов'язані інформувати відповідні інстанції про помічені випадки знищення майна, шахрайство, зловживання та корупцію. Для службовця наслідки виявлення допущених ним порушень можуть висловитися у вигляді застосування до нього одного з таких заходів впливу: зауваження, догана, пониження в посаді, тимчасове відсторонення від посади без оплати праці на період до 14 діб, відпустка без утримання до 30 діб, пониження в посаді, скорочення службового окладу, звільнення. При цьому Кодекс етики державної служби за окремі різновиди протиправних діянь, вчинених при виконанні службових обов'язків, передбачає кримінальне покарання.

Федеральне положення встановлює загальні принципи належної поведінки, які застосовуються до кожного державного службовця. Наприклад, співробітники повинні ставити відданість Конституції вище особистої вигоди, повинні проявляти чесність при виконанні своїх обов'язків, повинні захищати і берегти федеральне майно, повинні дотримуватися всіх законів і правил, які забезпечують рівні можливості всім громадянам Америки незалежно від національного походження, раси, релігії, кольору шкіри, статі, обмеженості в соціальному відношенні, а також повинні повідомляти відповідні органи влади про факти розтрата, шахрайства, зловживання посадовим становищем і корупції.

У США, де традиційно сильна детальна регламентація саме процедурних питань публічної влади, існують норми, згідно з якими державний службовець 34 не пізніше ніж за 30 днів до винесення стягнення повідомляється про це в письмовій формі. У цей період він може звернутися за кваліфікованою юридичною допомогою або в профспілковий орган з метою захисту своїх прав [6, с. 168].

Питанню юридичної відповідальності та безпосередньо питанням юридичної відповідальності публічних службовців приділено достатньо уваги у вітчизняній правовій доктрині. Враховуючи роль публічних службовців у виконанні завдань і функцій держави, їх повсякденні відносини з громадянами, до них висувають більш високі вимоги щодо професійної поведінки та службової дисципліни. У свою чергу, це зумовило встановлення підвищеного рівня юридичної відповідальності публічних службовців.

Юридична відповідальність публічного службовця є засобом впливу на його неправомірну поведінку, реакцію держави на вчинене протиправне діяння, яке пов'язане зі службовою діяльністю особи. Встановлення підвищеної юридичної відповідальності публічних службовців має два завдання: 1) запобігати неправомірній діяльності публічних службовців; 2) захистити права і законні інтереси фізичних та юридичних осіб, а також публічні інтереси від неправомірних дій чи бездіяльності публічних службовців.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВИДІВ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

2.1. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практика застосування.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців заслуговує на особливу увагу, оскільки є основним видом відповідальності, спрямованим на забезпечення законності в публічному управлінні. Від дій державних службовців безпосередньо залежить як рівень виконання завдань і функцій органу влади, так і ефективність реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян.

В умовах формування нової генерації професійно підготовлених і політично незалежних публічних службовців важливим є врегулювання ряду питань, які так чи інакше переплітаються з поняттям службової дисципліни. Службову дисципліну можна розглядати, насамперед, як елемент службової етики публічних службовців. Дієвим засобом забезпечення службової дисципліни є встановлення відповідальності публічного службовця за доручену справу.

Сьогодні публічні службовці України несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», але насамперед – згідно з Кодексом законів про працю України.

Дисциплінарна відповідальність є одним з основних видів юридичної відповідальності, яка застосовується до державних службовців. Дисциплінарна відповідальність безпосередньо пов'язана з виконанням службових повноважень і застосовується в межах публічно-службових відносин. Підставною відповідальності є дисциплінарний проступок, який

полягає в невиконанні чи неналежному виконанні покладених на особу службових обов'язків.

Національне законодавство не містить прямого визначення поняття «дисциплінарний проступок». Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (із змінами) (далі Закон) визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [40].

Відповідно до статті 65 Закону підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Згідно вказаної вище статті Закону, дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) 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;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Отже, поняття дисциплінарного проступку можна визначити через такі дії: неналежне виконання службових обов'язків; недотримання правил службової етики; порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон.

Дисциплінарний проступок може виражатися як в активних протиправних діях, так і в бездіяльності державних службовців – невиконання службових обов'язків, які визначені в законодавстві, в посадових інструкціях чи положеннях.

Наслідком вчинення дисциплінарного проступку має бути застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Застосування таких заходів повинно мати не тільки каральний, а й превентивний характер.

Слід виділити основні цілі застосування заходів дисциплінарної відповідальності: забезпечення належного виконання службових завдань, у тому числі забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян; усунення негативних наслідків вчиненого проступку, які наявні на певному конкретному випадку; запобігання дискредитації органу влади, в якому служить особа.

Водночас, слід пам'ятати, що відповідно до статті 65 Закону України «Про державну службу» державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

До стягнень, які передбачені Кодексом законів про працю України, належать догана і звільнення.

Однак, у Законі України «Про державну службу», на рівні з вказаними, визначено додаткові види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування, а також обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність.

Зокрема, відповідно до статті 66 Закону 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.

Крім того, законодавець показує суб'єктам, уповноваженим порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення певні можливі варіанти застосування дисциплінарних стягнень у разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку.

Так, у разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 6 частини другої статті 65 Закону України «Про державну службу», а саме - недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5, 12 та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2 та 8 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини другої статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність.

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення

систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 цього Закону.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

У частині другій статті 67 Закону України «Про державну службу» визначені обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця, а саме:

- 1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;
- 2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;
- 3) високі показники виконання службових завдань;
- 4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;
- 5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службу чи іншу залежність;
- 6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені у частині другій цієї статті, обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця.

До обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця, законодавець відносить:

1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;

4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

Щодо суб'єктів, уповноважених порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення статтею 68 Закону України «Про державну службу» визначено, що дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження):

- міністром - стосовно державного секретаря відповідного міністерства;

- суб'єктом призначення - стосовно інших державних службовців.

Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А":

- зауваження - суб'єктом призначення;

- інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В":

- зауваження - суб'єктом призначення;
- інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

У законодавстві про публічну службу зарубіжних держав питанню дисциплінарної відповідальності службовців приділено значну увагу. Як правило, питання дисциплінарної відповідальності публічних службовців врегульовано в профільних законах про службу, але може закріплюватися й у спеціальних законах. У більшості країн закони передбачають від чотирьох до семи дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеним є: попередження або зауваження, догана, затримка підвищення у ранзі на певний строк та звільнення. Проте є й деякі особливості. Наприклад, у законі Польщі «Про цивільну службу» встановлено сім видів дисциплінарних стягнень, серед яких є стягнення, які обмежують службову кар'єру, зокрема: позбавлення можливості підвищення службового ступеня на період два роки, пониження службового ступеня цивільної служби, заборона участі в конкурсі на вищу посаду в цивільній службі на період два роки, заборона зайняття вищих посад у цивільній службі на період від двох до п'яти років.

З метою забезпечення більш ефективного впливу на порушників дисципліни в Україні доцільно б було розширити систему заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що повинно сприяти точній диференціації дисциплінарних стягнень залежно від дисциплінарних проступків. Зокрема, безпосередньо в законодавстві про публічну службу необхідно передбачати такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) звільнення з публічної служби.

2.2. Особливості цивільно-правової відповідальності державних службовців.

Державні службовці, які невиконанням або неналежним виконанням своїх посадових обов'язків заподіяли збитків державному органу або третім особам, притягаються до *цивільно-правової відповідальності* [12]: .

Цивільно-правова відповідальність ставить за мету відшкодування збитків, під якими прийнято розуміти реальні збитки та упущену вигоду. Реальні збитки являють собою втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права. Упущена вигода – це доходи, які особа могла реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушено.

Притягнення до цивільно-правової відповідальності, окрім майнової шкоди, передбачає відшкодування моральної шкоди, яка полягає у фізичному болі та стражданнях, яку фізична особа зазнала у: а) зв'язку з каліцтвом або іншими ушкодженням здоров'я; б) зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; в) у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; г) у приниженні честі, гідності, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

При цьому матеріальна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру проступку, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення

його можливостей їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості. Зазвичай, моральна шкода відшкодовується одноразово, якщо інше не передбачене чинним законодавством.

При застосуванні матеріальної відповідальності до державних службовців слід врахувати, що згідно зі статтею 56 Конституції України, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, здійснюється за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування. І це правильно, адже приватна особа вступає в правовідносини саме з органом державної влади, а не конкретним службовцем.

Обов'язок державного службовця відшкодувати заподіяну ним шкоду існує тільки стосовно державного органу. У тому разі, коли шкода завдана фізичній або юридичній особі незаконним рішенням, діями чи бездіяльністю державного службовця, вона відшкодовується тільки державою незалежно від форми вини цієї особи. Таке правило пояснюється, по-перше, тим, що державний службовець здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правові відносини виникають між державою в особі державного органу і потерпілим, а не між державним службовцем і потерпілим.

Водночас, такий принцип відповідальності спрямований на посилення відповідальності державного службовця перед державою, оскільки він не виключає відшкодування державним службовцем збитків, завданих державі у регресному порядку.

Так, держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

- 1) державного службовця, який заподіяв шкоду;
- 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Статтями 81 та 82 Закону України «Про державну службу» встановлено обов'язок відшкодування шкоди заподіяної державним службовцем та порядок її відшкодування.

Так, державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також

інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

Для відшкодування шкоди 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.

Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.

Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції.

У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Також, слід звернути увагу, що окрім Цивільного кодексу України, який визначає загальний порядок відшкодування заподіяної шкоди, цивільно-правова відповідальність окремих категорій державних службовців регулюється Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 року (зі змінами).

Відповідно до положень цього Закону підлягає відшкодуванню шкода, завдана громадянинові внаслідок (стаття 1):

1) незаконного засудження, незаконного повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, незаконного взяття і тримання під вартою, незаконного проведення в ході кримінального провадження обшуку, виїмки, незаконного накладення арешту на майно, незаконного відсторонення від роботи (посади) та інших процесуальних дій, що обмежують права громадян;

2) незаконного застосування адміністративного арешту чи виправних робіт, незаконної конфіскації майна, незаконного накладення штрафу;

3) незаконного проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених законами України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та іншими актами законодавства.

У вказаних вище випадках завдана шкода відшкодовується в повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури і суду.

Згідно статті 2 Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» право на відшкодування шкоди в розмірах і в порядку, передбачених цим Законом, виникає у випадках:

1) постановлення виправдувального вироку суду;

2) встановлення в обвинувальному вироку суду чи іншому рішенні суду (крім ухвали суду про призначення нового розгляду) факту незаконного повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, незаконного взяття і тримання під вартою, незаконного проведення в ході кримінального провадження обшуку, виїмки, незаконного накладення арешту на майно, незаконного відсторонення від роботи (посади) та інших процесуальних дій, що обмежують чи порушують права

та свободи громадян, незаконного проведення оперативно-розшукових заходів;

3) закриття кримінального провадження за відсутністю події кримінального правопорушення, відсутністю у діянні складу кримінального правопорушення або невстановленням достатніх доказів для доведення винуватості особи у суді і вичерпанням можливостей їх отримати;

4) закриття справи про адміністративне правопорушення.

Право на відшкодування шкоди, завданої зазначеними у статті 1 цього Закону оперативно-розшуковими заходами, виникає у випадках, передбачених пунктом 1¹ частини першої статті 2 Закону, а саме: встановлення в обвинувальному вирoku суду чи іншому рішенні суду (крім ухвали суду про призначення нового розгляду) факту незаконного повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, незаконного взяття і тримання під вартою, незаконного проведення в ході кримінального провадження обшуку, виїмки, незаконного накладення арешту на майно, незаконного відсторонення від роботи (посади) та інших процесуальних дій, що обмежують чи порушують права та свободи громадян, незаконного проведення оперативно-розшукових заходів, або за умови, що протягом шести місяців після проведення таких заходів не було розпочате кримінальне провадження за результатами цих заходів.

У випадках визначених Законом, держава відшкодовує громадянинові (повертає):

1) заробіток та інші грошові доходи, які він втратив внаслідок незаконних дій;

2) майно (в тому числі гроші, грошові вклади і відсотки по них, цінні папери та відсотки по них, частка у статутному фонді господарського товариства, учасником якого був громадянин, та прибуток, який він не отримав відповідно до цієї частки, інші цінності), конфісковане або звернене в доход держави судом, вилучене органами досудового

розслідування, органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також майно, на яке накладено арешт;

3) штрафи, стягнуті на виконання вироку суду, судові витрати та інші витрати, сплачені громадянином;

4) суми, сплачені громадянином у зв'язку з поданням йому юридичної допомоги;

5) моральна шкода.

Відшкодування моральної шкоди провадиться у разі, коли незаконні дії органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду завдали моральної втрати громадянинові, призвели до порушення його нормальних життєвих зв'язків, вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя.

Моральною шкодою визнаються страждання, заподіяні громадянинові внаслідок фізичного чи психічного впливу, що призвело до погіршення або позбавлення можливостей реалізації ним своїх звичок і бажань, погіршення відносин з оточуючими людьми, інших негативних наслідків морального характеру.

У разі смерті громадянина право на відшкодування шкоди, у встановленому законодавством порядку переходить до його спадкоємців.

У випадку постановлення виправдувального вироку, закриття кримінального провадження за відсутністю події злочину, відсутністю у діянні складу злочину або недоведеністю участі громадянина у вчиненні злочину, а також у разі закриття справи про адміністративне правопорушення орган дізнання, слідчий, прокурор або суд зобов'язані роз'яснити громадянинові порядок поновлення його порушених прав і відшкодування іншої шкоди, а також на його прохання в місячний термін письмово повідомити про своє рішення трудовий колектив або громадські організації за місцем проживання.

Якщо відомості про засудження або притягнення громадянина до кримінальної відповідальності, застосування до нього як запобіжного заходу взяття під варту чи накладення на нього адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт були опубліковані в пресі, то на вимогу цього громадянина, а в разі його смерті на вимогу його родичів чи органу дізнання, слідчого, прокурора або суду редакції протягом одного місяця роблять повідомлення про рішення, що реабілітує громадянина, відповідно до статті 37 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні».

Розмір відшкодованої шкоди, залежно від того, який орган провадив слідчі дії чи розглядав справу, в місячний термін з дня звернення громадянина визначають відповідні органи дізнання, досудового слідства, прокуратури і суд, про що виносять постанову (ухвалу). Якщо справу закрито судом при розгляді її в апеляційному або касаційному порядку, зазначені дії провадить суд, що розглядав справу у першій інстанції.

2.3. Особливості адміністративної та кримінальної відповідальності державних службовців.

Основним завданням *адміністративної відповідальності* державних службовців [20]є: охорона суспільних відносин, які виникають у процесі їхньої діяльності щодо виконання повноважень державних органів від протиправної поведінки, яка суперечить державним потребам; гарантування прав громадян; виховання державних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил і тим самим недопущення дисциплінарних проступків; досягнення тієї поведінки, яка вимагається законами, наказами, розпорядженнями і вказівками вищих у порядку підлеглості керівниками.

У більшості випадків державні службовці притягаються до адміністративної відповідальності на загальних підставах та в порядку,

встановленому Кодексом України про адміністративні правопорушення, тобто як загальні суб'єкти адміністративного проступку, якщо вчинений ними адміністративний проступок не пов'язаний з виконанням службових обов'язків.

Аналіз положень особливої частини КУпАП свідчить про те, що власне державні службовці в якості самостійних спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень Кодексом практично не розглядаються, в переважній більшості складів адміністративних правопорушень, які можуть бути вчинені державними службовцями у зв'язку з їх спеціальним правовим статусом як суб'єктів правопорушень КУпАП називає посадових осіб.

З позиції логічного аналізу вищезазначені терміни перетинаються, тобто частина державних службовців одночасно є посадовими особами, у той же час далеко не всі посадові особи є державними службовцями і навпаки, не всі державні службовці є посадовими особами. Таким чином, можна відзначити, що в переважній більшості випадків, при встановленні адміністративної відповідальності державних службовців для характеристики суб'єктів подібних правопорушень КУпАП користується узагальненим терміном посадова особа, а не більш вузьким терміном державний службовець.

Як суб'єкт адміністративного проступку, державний службовець повинен відповідати наступним вимогам: бути осудною особою, тобто особою, яка розуміє значення своїх дій та може ними керувати; досягти на момент вчинення проступку шістнадцяти річного віку.

За вчинення адміністративних проступків до державних службовців можуть бути накладені такі адміністративні стягнення: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; адміністративний арешт.

Попри це, державні службовці, за вчинення адміністративних проступків, притягаються до адміністративної відповідальності як спеціальні суб'єкти, якщо вони є посадовими особами.

КУпАП не містить окремої глави, в якій були б зібрані посадові адміністративні правопорушення державних службовців. Склади таких адміністративних правопорушень «розпорошені» за різними главами особливої частини КУпАП.

Також, слід відмітити, що КУпАП не містить спеціальних видів адміністративних покарань, застосовуваних виключно до державних службовців.

Поняття «посадова особа» і «службова особа» використовуються в Конституції України (статті 19, 40, 56) і в законодавчих актах України, таких, зокрема, як Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Так, відповідно до статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

Кримінальний кодекс України (далі — КК) оперує поняттям «службова особа», зміст якого розкривається в статті 18, згідно з якою службовими особами визнаються особи, які постійно, тимчасово або за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представників влади або місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово займають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах або організаціях посади, пов'язані з виконанням

організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальними повноваженнями, якими особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом або повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Своєю чергою, відповідно до примітки до статті 364 КК службовими особами в статтях 364, 365, 368, 368 2, 369 КК є, зокрема, особи, які обіймають постійно чи тимчасово на державних або комунальних підприємствах посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням.

Також службовими особами визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні чи трудові спори в іноземних державах у порядку, що є альтернативним до судового, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації або будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, судді та посадові особи міжнародних судів.

При цьому Пленум Верховного суду України в Постанові від 26 квітня 2002 року №5 «Про судову практику у справах про хабарництво» зазначив, що організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на

підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності [59].

Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних або приватних підприємств, установ та організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири та ін.).

Під адміністративно-господарськими обов'язками розуміють обов'язки щодо управління або розпорядження державним, колективним або приватним майном (встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі мають начальники планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідувачі складами, магазинами, майстернями, ательє, їхні заступники, керівники відділів підприємств, відомчі ревізори та контролери та ін.

Зазначеною постановою Пленуму Верховного суду України передбачено, що особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції або виконує обов'язки постійно, але й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням за умови, що згадані функції або обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою.

Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель та ін.), виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронець та ін.) функції, можуть визнаватися службовими особами тільки за умови, що разом із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Слід зазначити, що посадовими особами в контексті Закону України «Про державну службу» вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій (стаття 2 цього Закону).

Відповідно до статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Враховуючи наведене, вбачається, що при з'ясуванні підстав для віднесення осіб до категорій посадових або службових осіб слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини.

Аналізуючи норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, до посадових осіб застосовуються такі адміністративні стягнення, як попередження та штраф. При цьому, важливо зазначити, що штрафні санкції, які застосовуються до посадових осіб, встановлюються у більшому розмірі, ніж штрафні санкції щодо громадян. Це зумовлено тим, що на посадових осіб покладається виконання таких обов'язків, які відзначаються особливим характером і мають публічне значення.

Недодержання посадовою особою встановлених правил є, водночас, і адміністративним, і дисциплінарним проступком, що зумовлює застосування, в ряді випадків, як адміністративної, так і дисциплінарної відповідальності.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, під яким розуміють протиправну, винну (умисну або з необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на

встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Посадові адміністративні правопорушення, які за своєю природою можуть бути вчинені державними службовцями, нормативно закріплені у низці статей Особливої частини КУпАП, зокрема ст. ст. 163¹⁰, 163¹¹, 165³, 165⁴, 165⁵, 166²⁴, 172¹⁻¹, 184¹, 184², 185², 185⁵, 185⁶, 185⁸, 188¹, 188², 188¹⁴, 188¹⁵, 188¹⁶, 188¹⁷, 188¹⁸ тощо.

Як вже зазначалося, КУпАП фактично не виділяє державних службовців взагалі та державних службовців зокрема як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Вони охоплюються узагальненим поняттям посадові особи. Тому цілком закономірно, що переважна більшість з перерахованих вище правопорушень може бути здійснено не тільки державними службовцями, але й іншими особами, що володіють ознаками посадової особи. Наприклад, ст. 188³⁹ КУпАП встановлює адміністративну відповідальність посадових осіб за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єкта персональних даних про його права у зв'язку із включенням його персональних даних до бази персональних даних про його права у зв'язку із включенням його персональних даних до бази персональних даних, мету збору цих даних та осіб, яким ці дані передаються. Це правопорушення може бути вчинено як посадовою особою, яка є державним службовцем (наприклад, керівником кадрового підрозділу державного органу, в якому здійснюється державна служба), так і державним службовцем, що займає аналогічні посади військової або правоохоронної служби, а також муніципальним службовцям. Крім того, це правопорушення може бути вчинене посадовою особою, яка взагалі не перебуває на публічній службі: наприклад, керівником відділу кадрів комерційної юридичної особи. Можна відзначити, що подібні склади, що поширюються як на публічних, так і приватних посадових осіб, вельми характерні для КУпАП.

Державні службовці підлягають до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про запобігання корупції», статті 84 Закону України «Про державну службу».

Запобігання корупційним проявам відповідно до чинного законодавства України передбачається шляхом встановлення відповідних обмежень, передбачених Главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка має назву «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

Корупційні правопорушення можуть бути кваліфіковані на дві групи. До першої основної групи належить сукупність правопорушень, безпосередньо визначених у Законі України «Про запобігання корупції», чинним адміністративним і кримінальним законодавством, які як кваліфікуючу ознаку мають використання службового становища з метою отримання неправомірної вигоди від інших осіб. До другої групи правопорушень (до похідних правопорушень, пов'язаних із корупцією) належать правопорушення, спрямовані на приховування незаконно отриманих грошей, речей, інших видів майна, в тому числі вчинення дій, які перешкоджають запобіганню корупції.

Притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, має наступні наслідки:

- автоматичне внесення особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
- припинення та трирічна заборона на зайняття посад державної служби у разі притягнення до адміністративної відповідальності

працюючого державного службовця (ст. 84 Закону України «Про державну службу»);

- обмеження щодо вступу на державну службу осіб, які притягалися до адміністративного стягнення, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (ст. 12 Закону України «Про державну службу»).

Так, залежно від судового рішення, згідно з яким державного службовця визнано винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, він може бути звільнений з державної служби або притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Зокрема, на виконання пунктів 3, 4, 4¹ частини першої, частини другої статті 84 Закону України «Про державну службу» державний службовець підлягає звільненню з державної служби у разі набрання законної сили: рішення суду щодо його притягнення до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на нього накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; обвинувальним вирокком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави.

Водночас особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з

виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (або такою, що прирівнюється до цієї діяльності), підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності на підставі частини другої статті 65 Закону України «Про запобігання корупції».

Підставою для порушення провадження щодо державного службовця є отримання органом публічної влади одного з таких рішень суду: ухвали про звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення у зв'язку із закінченням строків давності; постанови у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, згідно з якою особу притягнуто до адміністративної відповідальності без накладення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення з nereабілітуючих підстав (зокрема, у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, передбачених у статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також у разі звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення на підставі статті 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

У випадку набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної чи кримінальної відповідальності, які є підставою для припинення державної служби, суб'єкт призначення звільняє державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення відповідного факту на виконання частини другої статті 84 Закону України «Про державну службу».

За окремі корупційні злочини Кримінальним кодексом України передбачено менше покарання, ніж за адміністративне правопорушення. Так, у випадку, коли особа, яка перебуває на державній службі, вчинила корупційний злочин, до неї може застосовуватися заборона протягом трьох років як обіймати певні посади, так і займатися певною діяльністю. Тут

кримінальний кодекс містить потужну дискрецію (рішення посадової особи або державного органу, обране на власний розсуд) – можливість ухвалювати рішення на власний розсуд, неоднозначно тлумачити законодавство, вибірково застосовувати санкції представником держави (як приклад, хабарник може отримати умовний строк і продовжуватиме перебувати на державній службі).

Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність тільки за правопорушення, пов'язані з корупцією і не закріплює відповідальність за корупційні правопорушення. Зокрема, ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що «корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність».

Інформація щодо осіб, притягнених до відповідальності та відносно яких судами прийняті та набрали законної сили відповідні рішення, вноситься до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, формування якого регламентовано «Положенням про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення», яке затверджене рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 № 166. З Єдиного державного реєстру до Міністерства юстиції України з метою формування реєстру корупціонерів («Порядок надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та щодо юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення» затверджений спільним наказом Державної судової адміністрації України та Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.04.2018 № 167/54/18) надсилаються електронні копії судових

рішень, які набрали законної сили, з відомостями, які не можуть бути відкриті для загального доступу (адміністративні правопорушення, передбачені главою 13-А КУпАП; злочини – ст. ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 354, 357, 364 – 370, 410, 423, 424 КК України; цивільно-правова відповідальність за вчинення корупційних правопорушень [51].

Особу, відносно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, може бути відсторонено від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу, в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. У зв'язку із відсутністю складу адміністративного правопорушення, особі, відстороненій від виконання службових повноважень, відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Підводячи підсумок вищевикладеному, слід ще раз відмітити, що державні службовці в якості самостійних спеціальних суб'єктів посадових адміністративних правопорушень КУпАП не виділяються. Тільки частина державних службовців підпадає під загальне поняття посадової особи, що міститься в ст. 14 КУпАП. Відповідно, тільки ця частина державних службовців може бути віднесена до числа спеціальних суб'єктів посадових адміністративних правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Склади посадових адміністративних правопорушень державних службовців не представлені в певній окремій главі КУпАП, а розпорошені у різних розділах Особливої частини Кодексу, що побічно свідчить про заперечення законодавцем наявності одного загального об'єкта посягання у цих правопорушень – інтересів державної цивільної служби. Таким чином можна стверджувати, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення фактично не містить повноцінного самостійного інституту адміністративної відповідальності державних службовців.

Що стосується питання *кримінальної відповідальності* державних службовців, то слід відмітити, що державні службовці притягуються до кримінальної відповідальності за вчинення винних небезпечних діянь шляхом зловживання службовим становищем, невиконання чи неналежного виконання покладених на них законом обов'язків. В умовах інтернаціоналізації та глобалізації політичних та економічних процесів в Україні, зростання рівня конфліктності взаємовідносин у вітчизняному соціумі проблеми злочинної поведінки державних службовців становить підвищений інтерес. Тож, підкріплення контролю за девіантною поведінкою осіб, які у своїй професійній діяльності діють від імені держави, та встановлення кримінальних санкцій є необхідними та нагальними проблемами, незважаючи на значну демократизацію суспільних процесів.

Актуальність дослідження кримінальної відповідальності державних службовців полягає у тому, що цей різновид є нині нетиповим у контексті праці державних службовців, оскільки Кримінальний кодекс України не передбачає саме цю категорію осіб як спеціального суб'єкта злочину, оперуючи іншими поняттями.

Притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців здійснюється на підставі Розділу XVII Кримінального кодексу України, який має назву «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». У вітчизняному кримінальному праві під злочинами у сфері службової діяльності розуміють суспільно небезпечні та протиправні діяння, які посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень у межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків, якими заподіюється шкода правам, свободам чи законним інтересам окремих юридичних осіб, від імені та (або) в інтересах яких діють службові особи. Із цієї дефініції можна зробити такі висновки: 1) суб'єктами вчинення таких злочинів є службові особи; 2) об'єктом є порушення

порядку реалізації службовими особами своїх повноважень; 3) шкода завдається громадянам України або ж державі загалом [25].

Постановка питань щодо підстав та особливостей кримінальної відповідальності державного службовця безпосередньо залежить від сутності спеціального суб'єкта злочину, поняття якого закріплене у пункті 1 статті 364 Кримінального кодексу України та яким є службова особа, а саме така, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представників влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями. Слід відмітити, що пунктом 2 примітки до статті 364 Кримінального кодексу України роз'яснено, що до службових осіб належать не лише громадяни України, але й іноземці та особи без громадянства. Можна зробити припущення, що появу цієї норми у Кримінальному кодексу України варто пояснити інтеграцією України в світовий правовий та економічний простір, а також поширеною практикою запрошення на державну службу до нашої держави іноземних фахівців. Тобто службова особа, насамперед, - суб'єкт кримінальної відповідальності, для притягнення до якої має перебувати на державній службі та порушити покладені на нього службові обов'язки. Правова підстава для здійснення означених функцій це, передусім, їх виконання у зв'язку із обійманням посади чи за спеціальним повноваженням.

Як зазначає В.О. Туляков, для представника влади характерні такі ознаки: 1) наявність владних повноважень, тобто здійснення як державної, так і муніципальної влади; 2) право вчиняти дії, що породжують правові наслідки для всіх чи великої кількості громадян; 3) незв'язаність у своїй діяльності відомчими рамками [... с. 362]. Тобто службовою особою у контексті притягнення до кримінальної відповідальності є суб'єкт владних

повноважень, дії якого породжують правові наслідки для громадян. Щодо незв'язаності відповідними рамками не погоджуюсь із автором, оскільки у будь-якому разі така особа здійснює свої посадові обов'язки у межах компетенції того органу, в якому виконує владні повноваження, а отже, певні межі службової діяльності вже ж присутні.

Відштовхуючись від сутності понять «організаційно-розпорядчі» та адміністративно-господарські обов'язки», таке порушення має відбутись у процесі вчинення дій від імені держави, виконання функцій по здійсненню керівництва певною галуззю чи колективом, або ж при управлінні або розпорядженні державним, комунальним чи приватним майном. Іншими словами, службову особу може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за порушення чи недотримання чинного законодавства лише у разі, коли нею вчинено винне діяння, дію чи бездіяльність, передбачені нормами Кримінального кодексу України і при цьому порушене правило входило до її службових обов'язків. Тобто у разі вчинення діянь, передбачених нормами Кримінального кодексу України, які не пов'язані із виконанням службових обов'язків, службові особи несуть відповідальність на загальних підставах, як і усі громадяни України.

Можливість «виконання службових функцій за спеціальним повноваженням» В.О. Туляков вбачає у таких випадках: 1) належним є джерело повноважень, тобто зазначені обов'язки покладено на особу українським народом, законодавством, правомочним органом чи службовою особою, або судом; 2) такі обов'язки покладено у встановленому законодавством порядку; 3) форма їх покладення допускається законодавством [59, с. 362]. Іншими словами, службова особа може набувати спеціальних повноважень виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку, при чому будь яке відхилення від зазначеної норми означатиме неможливість такого суб'єкта виконувати відповідні службові функції.

Таким чином, здійснений аналіз дає змогу сформулювати позицію, згідно з якою службовою особою є суб'єкт владних повноважень, дії якого породжують правові наслідки для громадян та який здійснює свої функції від імені держави, може здійснювати керівництво певною галуззю чи колективом, управляти або розпоряджатися державним, комунальним чи приватним майном, або ж виконувати спеціальні повноваження виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку. Тож, для встановлення підстав притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності, передусім, варто зіставити термін «службова особа», який переважно вживається в нормах Кримінального кодексу України, та «державний службовець».

Згідно частини 2 статті 1 Закону України «Про державну службу» державним службовцем є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Слід звернути увагу, що зазначена дефініція не конкретизує характеристики виконуваних службовцем функцій, що не дає змоги співвіднести коло таких осіб зі спеціальними суб'єктами корупційних злочинів згідно з нормами Кримінального кодексу України. Проте у статті 6 Закону України «Про державну службу» роз'яснено формулювання «посада державної служби», а саме їх категорії у державних органах [40]. Окремі посади, як-от керівники органів, керівники структурних підрозділів, їх секретарі, заступники тощо, співвідносяться з організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими обов'язками, характерними для службових осіб. Враховуючи це, можна дійти висновку, що державні службовці у Кримінальному кодексу України розуміються як різновид

службових осіб, а отже статті Розділу XVII Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» можуть бути застосовані до державних службовців у контексті їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Також варто дійти висновку, що кримінальна відповідальність за службові злочини, передбачені нормами Кримінального кодексу України, настає лише щодо службових осіб, в той час як інші службовці, наприклад допоміжний персонал, у своїй діяльності не виражають волі держави, а отже, і не можуть нести кримінальну відповідальність державних службовців. Тому злочини цієї категорії тягнуть за собою відповідальність за іншими розділами та статтями кримінального законодавства. Наприклад, в статті 132 Кримінального кодексу України йдеться про «розголошення службовою особою лікувального закладу, допоміжним працівником, який самостійно здобув інформацію, або медичним працівником відомостей про проведення медичного огляду особи на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби, що є небезпечною для життя людини». Слід відмітити, що службова особа та допоміжний персонал законодавцем чітко розділяються, а отже, службова особа нести відповідальність саме державного службовця, в той час як допоміжний працівник буде притягнутий до кримінальної відповідальності на загальних засадах.

Тому, підсумовуючи вищевикладене, варто підсумувати, що, кримінальна відповідальність державного службовця полягає в застосуванні до нього заходів державного примусу у вигляді настання негативних наслідків, із метою відновлення справедливості й правопорядку та недопущення вчинення аналогічного чи суміжного злочину у майбутньому, передбаченого нормами Кримінального кодексу України. При цьому державний службовець притягується до кримінальної відповідальності лише у разі порушення кримінального законодавства, якщо він здійснив

недотримання правил, забезпечення яких входить до його службових обов'язків. Відповідно, відсутність зв'язку між службовими повноваженнями та деструктивними діями щодо потерпілого свідчить про відсутність службового злочину. Таки чином, підставою для притягнення державного службовця до кримінальної відповідальності є сукупність двох обставин: вчинення злочину та недодержання правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків.

Аналіз норм Кримінального кодексу України дає змогу виокремити злочини, які пов'язані із наданням послуг державної служби, проте їх об'єктом є відносини, відмінні від службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Під час аналізу складу кожної із груп актуальним є зазначення того, що об'єктивна сторона як загальних, так і спеціальних службових злочинів характеризується окремими ознаками. Так, окремі злочини можуть бути вчинені шляхом дії чи бездіяльності, наприклад зловживання владою або службовим становищем. Водночас інші можуть вчинятись виключно шляхом дії, як-от перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. Спільним моментом для обох видів є наявність зв'язку між діянням чи бездіяльністю особи та виконанням нею службових обов'язків, проте загалом зазначені групи злочинів потребують детальнішої класифікації. Тому слід у складі кожної із груп виділити підгрупи: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень; 2) перевищення повноважень.

Тож, до групи загальних службових злочинів належать: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень – службове підроблення (ст. 366), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1), службова недбалість (ст. 367); 2) перевищення повноважень – зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від

організаційно-правової форми (ст. 364-1), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), незаконне збагачення (ст.368-2), зловживання впливом (ст. 369-2). Обидві групи злочинів об'єднує те, що їх об'єктом є суспільні відносини, які забезпечують належну діяльність державного апарату, а також професійної діяльності осіб, які під час здійснення трудових функцій діють від імені держави. Суспільно небезпечні наслідки від цих злочинів, передусім, полягають у заподіянні матеріальних збитків чи нематеріальної шкоди, при чому здебільшого шкода завдана, в першу чергу, інтересам держави, проте справляє значний негативний вплив і на права й законні інтереси громадян.

Також слід зазначити, що кількість злочинів, в основі яких перебуває перевищення повноважень, є значно суттєвішою за кількість тих, що пов'язані із невиконанням чи неналежним виконанням повноважень. Це є свідченням того, що до невиконання чи неналежне виконання повноважень у вітчизняному праві з огляду на правову природу проступків переважно кваліфікується як правопорушення і належить до сфери врегулювання нормами адміністративного права. Водночас перевищення повноважень кваліфікується як проступки з високим ступенем тяжкості, тобто як злочини, тому вони потрапляють у сферу притягнення до кримінальної відповідальності.

До групи спеціальних службових злочинів належать: 1) невиконання чи неналежне виконання повноважень – неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей (ст. 137), видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211), приховування або перекручування відомостей про екологічний стан або захворюваність

населення (ст. 238); 2) перевищення повноважень – розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132), порушення недоторканості житла (ст. 162), перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (ч. 3 ст. 171), привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2 ст. 191), протидія законній господарській діяльності (ч. 3 ст. 206), нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210), перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради (ст. 351) тощо. Цей перелік не є вичерпним, адже низка статей Кримінального кодексу України містить ознаки службових злочинів. Проте, на підставі вже наведених норм можна зробити окремі висновки. Передусім, вчинення таких злочинів також пов'язується із професійною діяльністю службових осіб, проте їх об'єктом є інші суспільні відносини, як-от права та свободи людини і громадянина, господарська діяльність, власність тощо. Водночас єдиним критерієм, який об'єднує загальні і спеціальні службові злочини, є шкода, якою може визнаватися збиток, якого завдано фізичним, юридичним особам, державному органу чи державі.

Також, слід звернути увагу на значне переважання злочинів другої підгрупи в обох випадках. Таким чином, можна зробити висновок, що в сучасних умовах кримінальна відповідальність державних службовців, у першу чергу, пов'язується із антикорупційною боротьбою. На вчинення помилок у процесі службової діяльності законодавцем звернено значно меншу увагу, оскільки компетентність працівників має встановлюватись у процесі їх відбору на державну службу. Окрім того, невиконання чи неналежне виконання повноважень, в першу чергу, пов'язується з іншим видом юридичної відповідальності – адміністративною відповідальністю.

Також, специфічні особливості є характерними для покарань за вчинення злочинів, в яких суб'єктом виступають державні службовці. Аналіз норм Кримінального кодексу України засвідчив, що до службовців можливе застосування як «традиційних» покарань, тобто таких, які застосовуються до будь-яких осіб, які вчинили злочин, так і спеціальних видів, а саме тих, які є характерними для цієї категорії. Так, загальними санкціями є громадські роботи, арешт, обмеження волі, позбавлення волі. Проте, оскільки одним із принципів юридичної відповідальності є принцип індивідуалізації покарання, до державних службовців в межах санкції тієї статті Кримінального кодексу України, яка передбачає ознаки злочину, що він вчинив, може застосовуватись позбавлення спеціального звання, рангу, чину, або кваліфікаційного класу та права обіймати окремі посади чи займатись певною діяльністю. Також до даної категорії віднесено конфіскацію майна, передбачену зокрема ст. ст. 368, 368-2, 368-3, 369 тощо Кримінального кодексу України, яка хоч і є характерною для багатьох груп злочинів, у разі притягнення до відповідальності державних службовців пов'язується саме зі злочинами, які вчиняються у процесі здійснення професійної діяльності.

Таким чином, до особливостей кримінальної відповідальності державних службовців належать такі: 1) застосовується за вчинення державними службовцями злочинів; 2) законодавець у нормах Кримінального кодексу України не закріпив жодної прямої вказівки на державного службовця, оперуючи поняттям «службова особа», яке є дещо ширшим за досліджуване; 3) підставами застосування кримінальної відповідальності до державних службовців є невиконання чи неналежне виконання повноважень або їх перевищення; 4) санкції, що застосовуються до державних службовців, окрім загальних, тобто характерних для злочинів будь-яких категорій, можуть бути спеціальними та мати вияв у позбавленні

спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю або конфіскації.

Застосування за вчинення державними службовцями злочину полягає у тому, що деструктивне діяння, вчинене державним службовцем, має бути передбачене нормами Кримінального кодексу України, здійснюватись у формах дії чи бездіяльності, бути винним і обов'язково бути вчиненим державним службовцем у процесі перебування ним на службі, тобто під час здійснення трудових правовідносин.

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

3.1. Вдосконалення нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців

Діяльність усіх державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб з реалізації їх завдань і компетенції має здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і передусім з метою захисту прав та свобод людини і громадянина. В умовах побудови європейської моделі державно-службових відносин нагальною є необхідність суттєвого підвищення ефективності законодавства про державну службу, що потребує його суттєвого вдосконалення. Це стосується і правового регулювання відносин з реалізації щодо державних службовців заходів дисциплінарної відповідальності. Не зважаючи на те, що норми Закону 2015 року встановлюють більш досконалу систему дисциплінарних стягнень та порядок їх застосування, ніж це було передбачено у попередній його редакції, ці норми також потребують удосконалення. Дисциплінарні статuti, що діють відносно окремих категорій державних службовців (органів внутрішніх справ, прокуратури та ін.) також прийняті багато років тому і не відповідають вже реаліям сьогодення. Дисциплінарна ж відповідальність працівників митних органів взагалі залишилася нерегульованою законодавством з втратою чинності Дисциплінарного статуту митної служби України.

Отже, інститут дисциплінарної відповідальності працівників державних органів потребує вдосконалення. Ця проблема не залишилася поза увагою науковців.

З моменту прийняття Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII пройшло вже достатньо часу для підбивання підсумків щодо існування практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що до 2015 р. існував значний обсяг проблем як у змісті правових норм, так і у їх практичному застосуванні. Переважна більшість проблем були вирішені у новому нормативно-правовому акті. Однак залишається сумнів щодо відсутності прорахунків законодавця при розробці й прийнятті зазначеного документа.

Тема нашого дослідження пов'язана саме із неналежним чинним регулюванням відповідальності державних службовців. Навіть більше, враховуючи досвід законотворення в нашій державі, цілком можливою є ситуація, за якої прийняття нового законодавства не лише не розв'язало всі існуючі проблеми, а й спричинило появу нових. Саме тому дослідження практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців і пошук шляхів їх вирішення все ще залишаються актуальними й сьогодні. Окрім цього, важливим є надання аргументованих пропозицій й рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Публічна служба є професійною діяльністю, яка стосується реалізації завдань і функцій держави у різних сферах, що обумовлює багатовекторність соціальної і правової ролі публічної служби у державі і суспільстві і особливе значення статусу службовця публічної служби.

Правове осмислення сутності службових правовідносин активізувала судова практика адміністративних судів у зв'язку із уведенням до предмету судової адміністративної юрисдикції публічно-правових спорів, що впливають з державно-службових відносин, що виявилось у критичних наукових роботах вчених, авторських позиціях експертного середовища, правових позиціях вищих судів. Разом з тим, конституційно закріплена

стратегія України щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу (абзац п'ятий преамбули Конституції України) визначає подальший пошук шляхів формування ефективного законодавства у сфері публічної служби, а проведена у 2017 році судова реформа обумовлює виділення найменш конфліктних шляхів і способів адаптації законодавства про публічну службу до сучасних вимог до публічної служби як професійної, якісної публічно-владної діяльності.

У теорії адміністративного права дисциплінарну відповідальність державних службовців визначають як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладанням на них передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни [2, с. 341-342]. У наведеному визначенні вказані основні (ключові) ознаки дисциплінарної відповідальності - виділення підстави, якою є порушення службової дисципліни, особливий суб'єктний склад, адміністративно-правовий характер відповідних відносин, зв'язок із право обмеженнями, сувора нормативна регламентація підстав і порядку застосування.

Ці ознаки, по суті, відображені у ч. 1 ст. 64 Закону України «Про державну службу» [40], в якому закріплено, насамперед, підставу застосування дисциплінарної відповідальності - невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, порушення службової дисципліни; застосування на підставі і у порядку, що передбачений чинним законодавством; застосування у позасудовому порядку; стосується конкретної категорії осіб, які мають статус державного службовця.

Якщо звернутись до приписів чинного законодавства, якими регламентовано дисциплінарну відповідальність інших категорій службовців публічної служби, то не можна виділити єдиного нормативно-правового акту, в якому закріплено єдині засади публічної служби. Вказане стосується, у першу чергу, службовців мілітаризованої публічної служби,

які мають спеціальні звання - поліцейських, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту та інших, дисциплінарна відповідальність яких застосовується на підставах і у порядку, передбачених дисциплінарними статутами (закони України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15.03.2018 № 2337-VIII [44], «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 05.03.2009 № 1068-VI [45], «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24.03.1999 № 551XIV [46] та інші. Вказуючи про публічну службу, необхідно виділити службу в органах місцевого самоврядування, відносини щодо проходження якої урегульовані окремим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [54].

Сутність категорії «публічний» у юридичних енциклопедичних виданнях розкривається у контексті категорії «публічне право». Юридичний зміст публічного права виявляється у його зв'язку із публічною владою (державною владою та місцевим самоврядуванням) [8, с. 651].

Виходячи з юридичного змісту терміну «публічний», доцільно вказати про належність до публічної служби відносин щодо зайняття посади судді, звільнення судді з посади та припинення його повноважень, дисциплінарної відповідальності судді, застосування правообмежень щодо професійного судді. До публічної служби також слід віднести службу в органах прокуратури.

На сьогодні суттєвим недоліком правового регулювання державно-службових відносин, у тому числі й тих, що виникають з приводу притягнення до дисциплінарної відповідальності, є їх регламентація в значній мірі приватноправовими засобами, притаманними трудовому праву, і применшення значення публічних засобів, передбачених адміністративним правом. Це, на нашу думку, пояснюється тим, що державна служба є різновидом трудової діяльності, а тому найбільш загальні питання трудових

відносин у державній службі регулюються численними нормативно-правовими актами законодавства про працю. Особливості ж проходження служби в державних органах регулюються Законом України «Про державну службу» [40], який, у свою чергу, містить загальні положення щодо державно-службових відносин, що виникають в діяльності переважної більшості державних органів, зокрема, в органах виконавчої влади. Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури, апаратах судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки та ін., здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України («Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», Митним кодексом України тощо). Стосовно ж окремих категорій державних службовців діють спеціальні дисциплінарні статuti, які до системи дисциплінарних стягнень включають і передбачені законодавством про працю заходи дисциплінарного впливу та санкції, встановлені з урахуванням специфіки діяльності відповідних державних органів.

Варто підкреслити, що більшість норм законодавства про працю та деякі норми законодавства про державну службу, у тому числі й про дисциплінарну відповідальність, є диспозитивними (зокрема, щодо можливості, а не обов'язковості застосувати заходи дисциплінарного впливу, не обов'язковості, а можливості встановити строк випробування при прийнятті на службу тощо), що навряд чи сприяє сумлінному виконанню службовцями своїх обов'язків, оскільки далеко не за кожний дисциплінарний проступок настає дисциплінарна відповідальність, а чинне законодавство допускає застосування дисциплінарних стягнень по суті на власний розсуд посадової особи, яка уповноважена розглядати дисциплінарну справу і приймати у ній рішення. З нашої точки зору, відносини щодо вчинення таких правопорушень та накладення за них дисциплінарних стягнень мають регулюватися за допомогою імперативного

методу нормами відповідних нормативно-правових актів про дисципліну державних службовців, які б за вчинення будь-якого дисциплінарного проступку передбачали обов'язок, а не право відповідного керівника застосовувати заходи дисциплінарної відповідальності, за наявності на це підстав, з урахуванням об'єктивних та суб'єктивних обставин правопорушення. Вважаємо, що це сприятиме практичній реалізації одного з основних принципів юридичної відповідальності невідворотності покарання за вчинене правопорушення, як це передбачено в адміністративному та кримінальному законодавстві. У наукових працях, присвячених цій проблематиці, висловлюються різні точки зору з приводу того, якими новими актами законодавства мають регулюватися відносини щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності у державній службі та якими мають бути система дисциплінарних стягнень та порядок їх застосування. Думки усіх зводяться до того, що це має бути законодавчий акт, оскільки згідно п. 22 ст. 92 Конституції України [21] правопорушення, які є дисциплінарними проступками, та відповідальність за них визначаються виключно законами.

Так, одні вчені вважають за доцільне загальні засади забезпечення дисципліни на державній службі в усіх органах державної влади визначити в Законі України «Про державну службу», стосовно ж дисциплінарної відповідальності деяких категорій державних службовців, що несуть відповідальність згідно дисциплінарних статутів, відповідні норми пропонують об'єднати в окремий закон, наприклад, Закон України «Про дисциплінарний статут державних службовців» чи «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державних службовців» і врегулювати його нормами особливості дисциплінарної відповідальності щодо окремих видів державної служби. Інші вважають, що питання захисту прав та інтересів державних службовців, а також їх відповідальності (зокрема і

дисциплінарної) мають бути відображені в Кодексі основних правил поведінки державного службовця [47].

Дехто наполягає на тому, що, враховуючи відсутність в Україні єдиного законодавчого акту, який регулює ці питання, варто включити положення про дисциплінарне провадження у Дисциплінарний кодекс державного службовця. При цьому пропонується встановити у вказаному Кодексі як загальні для всіх видів державних службовців норми, так і норми спеціальні, які б регулювали відносини з приводу реалізації заходів дисциплінарної відповідальності стосовно певних видів державних службовців (працівників прокуратури, суду, митної служби тощо) [42].

Слід погодитися з думкою В.Л. Коваленка, який вважає, що інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців слід урегулювати в окремому нормативному акті. На його думку, таким може бути Кодекс основних правил поведінки державного службовця України [20]. Звісно назва цього нормативного акту потребує узгодження, але сутність ідеї його створення полягає в тому, що ним на державних службовців повинно поширюватися не законодавство про працю, а законодавство про державну службу. Відтак, такий підхід дозволить перейти в регулюванні дисциплінарної відповідальності державних службовців від засобів приватного (трудового) права до засобів публічного (адміністративного) права. На нашу думку, прийняття такого кодифікованого акту приведе чинне законодавство (в частині дисциплінарної відповідальності) у відповідність з вимогами Конституції України та дасть змогу на практиці користуватися не численними підзаконними актами, а одним законодавчим актом у формі кодексу чи статуту. Як уявляється, ці відносини дійсно мають регулюватися нормами, які були б кодифіковані і містились в одному законодавчому акті - Дисциплінарному статуті державного службовця, який має містити розділи, що об'єднують норми стосовно визначення: 1) поняття службової дисципліни; 2) поняття дисциплінарного проступку; 3) поняття

дисциплінарної відповідальності; 4) поняття дисциплінарного стягнення; 5) систему дисциплінарних стягнень; 6) загальний до всіх видів державної служби порядок накладення дисциплінарних стягнень; 7) порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності та здійснення дисциплінарного провадження; 8) порядок проведення службового розслідування; 9) підстави та порядок відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на час проведення службового розслідування; 10) порядок прийняття та вимоги до рішення про застосування заходів дисциплінарної відповідальності; 11) процесуальний порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення; 12) порядок зняття (у тому числі й дострокового) дисциплінарного стягнення; 13) порядок відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця під час реалізації ним своїх повноважень; 14) вимоги до обліку накладених на державних службовців дисциплінарних стягнень. В окремих розділах цього Статуту слід передбачити, крім вказаних вище загальних норм, що стосуються усіх видів державної служби, особливості дисциплінарної відповідальності окремих категорій державних службовців - органів Національної поліції України, прокуратури, органів Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, дипломатичної служби тощо. Зокрема, крім вищевказаних видів стягнень, необхідно встановити можливість накладення й інших заходів дисциплінарної відповідальності, які можуть бути застосовані щодо окремих видів державних службовців. Деякі з них вже встановлені окремими статутами про дисципліну і можуть бути відтворені в цих розділах. Однак при цьому слід враховувати, що не усі з цих стягнень є беззаперечними. Наприклад, попередження про неповну службову відповідність, що передбачає Дисциплінарний статут митної

служби України; усне зауваження, яке містить Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ.

Проаналізувавши правове регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, яке здійснюється Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [55] та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, М. І. Зубрицький виділяє такі практичні проблеми (у першу чергу, правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців):

1) відсутність єдиного нормативно-правового акта, який покликаний врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, - Дисциплінарного статуту;

2) необхідність розширення системи дисциплінарних стягнень, зокрема коштом тих, які мають матеріальний характер (штраф, скорочення заробітної плати);

3) наявність серед переліку дисциплінарних проступків діянь, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними проступками;

4) вичерпність переліку дисциплінарних проступків, закріплених у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [40];

5) відсутність альтернативи у співвідношенні між видом дисциплінарного про-ступку й санкціями;

6) неузгодженість Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [55] та Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [40].

Проблему відсутності єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, пропонуємо вирішити шляхом прийняття Дисциплінарного статуту державного службовця. При розробці такого нормативно-правового

акта варто мати на увазі наступні особливості: 1) доцільно звернутись до аналізу досвіду більш розвинених держав - у науковій літературі у даному контексті найчастіше наводиться приклад Федеративної Республіки Німеччина; 2) варто врахувати, що розділ VIII чинного Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [40] загалом досить якісно врегульовує дане питання, а тому у процесі розробки даного нормативно-правового акта необхідно удосконалити та деталізувати відповідні норми; 3) в Україні на сьогодні доволі успішно функціонують дисциплінарні статuti у сферах, які так чи інакше відносяться до державної служби - Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV [47] та Дисциплінарний статут Збройних Сил України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV [46]. Тому структура такого нормативно-правового акта може бути наближеною до вищеперерахованих.

Проблему відсутності альтернативи у співвідношенні між видом дисциплінарного проступку й санкціями ми вбачаємо у тому, що за кожен дисциплінарний проступок, передбачений Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [40], може бути застосовано лише одну із дисциплінарних санкцій. На нашу думку, в уповноважених повинен бути вибір щодо застосування виду покарання, відштовхуючись від сутності проступку та інших факторів.

Наступна проблема полягає у тому, що серед переліку дисциплінарних проступків містяться діяння, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними проступками. Так, дійсно, як нами у даній роботі встановлено, сумнівно, що за своєю правовою природою є дисциплінарними правопорушеннями неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами; подання під час вступу на державну службу неправдивої інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної

інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Розв'язання даної проблеми можливе шляхом виключення зазначених підстав зі змісту статті 65 Закону України «Про державну службу». Разом із тим, пропонуємо доповнити частину 1 даної статті пунктом: «16. Інші проступки, передбачені нормами чинного законодавства». Це дозволить водночас вирішити ще одну виділену нами проблему - вичерпний перелік дисциплінарних проступків, закріплений у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [40], що недоцільно з огляду на різноманіття нормативно-правових актів, які врегульовують дисциплінарну відповідальність державних службовців.

Неузгодженість Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [22] та Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [40] полягає у тому, що відповідні розділи, які присвячені відповідальності, мають різний зміст. Розв'язання даної проблеми є можливим шляхом:

1) дублюванням норм Закону України «Про державну службу» у змісті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» - такий варіант вважаємо не зовсім доцільним, адже з часом у процесі внесення змін до даних законодавчих актів можуть виникнути правові колізії;

2) виключення зі змісту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» розділу VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» та встановлення бланкетної норми, яка міститиме посилання на розділ VIII Закону України «Про державну службу»:

«Стаття 23. Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.

Особи, які винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до відповідальності згідно із Законом України «Про державну службу».

Проаналізувавши норми Кодексу України про адміністративні правопорушення [18] та Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [40], серед проблем правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців виділимо наступні:

1) у Кодексі законодавець оперує терміном «посадова особа» у значенні «державний службовець», хоча останній є значно ширшим поняттям;

2) відсутність окремого розділу, який присвячений адміністративній відповідальності державних службовців, що значно ускладнює кваліфікацію вчинених ними адміністративних правопорушень;

3) розміри штрафів, які накладають на державних службовців, не відповідають шкоді від їх проступків.

Розв'язати першу проблему можливо шляхом введення в законодавчий обіг у сфері адміністративного права терміну «державний службовець».

Проблему відсутності в Кодексі України про адміністративні правопорушення окремого розділу, який присвячений адміністративній відповідальності державних службовців, можна вирішити шляхом регламентації такого розділу. Наприклад, у чинному Кримінальному кодексі України встановлено розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, яка пов'язана з наданням публічних послуг». Тому цілком доцільно в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачити розділ «Адміністративні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Прикладами статей, які варто було б віднести до такого розділу, є

наступні: стаття 53-2 «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру»; стаття 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації»; стаття 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій»; стаття 164-12 «Порушення бюджетного законодавства»; стаття 164-14 «Порушення законодавства про закупівлі»; стаття 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; стаття 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»; стаття 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю»; стаття 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; стаття 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень»; стаття 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»; стаття 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю»; стаття 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» тощо.

Розв'язання проблеми розміру штрафів можливе шляхом їх збільшення. В даному контексті варто звернутися до досвіду інших держав і встановити взаємовідношення заробітної плати таких осіб до можливих штрафів за вчинення адміністративних правопорушень.

Підсумовуючи аналіз практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, дійдемо до висновку, що на сьогодні найпроблемнішою сферою є правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. На сьогодні однією з основних проблем кваліфікації проступків державних службовців є відсутність визначення поняття «державний службовець» у більшості нормативно-правових актів. При цьому в даному питанні законодавцем також не досягнуто єдності, адже у значенні поняття «державний службовець» вживаються різні терміни: «посадова особа», «службова особа» тощо. Також відзначимо, що далеко не всі нещодавні зміни до

законодавства сприяли розвитку правового регулювання притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, у результаті чого низка із них лише ускладнили дану процедуру.

Для вирішення проблеми вдосконалення правового регулювання відносин у сфері публічної служби, в тому числі - щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, недостатньо вирішити питання щодо врегулювання категорії «публічна служба», оскільки її значення узагальнююче і має умовний характер, який позначає належність певних категорій посадових осіб до відносин, які пов'язані із реалізацією функцій держави та місцевого самоврядування. Аргументом щодо недостатності нормативного закріплення категорії «публічна служба» є і та обставина, що характер окремих видів публічної служби має істотну різницю, що обумовлює особливості процедур вступу, проходження служби, звільнення зі служби чи припинення повноважень.

Визначаючи шляхи вдосконалення правового регулювання відносин щодо притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності, слід враховувати декілька важливих чинників, наявність яких впливає на існування особливостей застосування дисциплінарної відповідальності.

Мова йде, насамперед, про характер завдань і функцій, які виконують певні категорії службовців публічної служби. Вказане стосується завдань і функцій держави та завдань і функцій місцевого самоврядування, що впливають з конституційно-правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наявність різниці конституційно-правового статусу зазначених органів обумовлює виокремлення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. При цьому термін «державна служба» у контексті «служби державі» має розглядатись у широкому значенні, тобто без врахування специфіки проходження служби.

Наступним чинником, що визначає наявність особливостей у процедурах притягнення до дисциплінарної відповідальності, має бути визнано чинник характеру обов'язків за посадою та характер державної служби. Такий чинник виділено, спираючись на підхід, обґрунтований Ю.П. Битяком, який презентує критерій виконання спеціальних професійних обов'язків та характер державної служби, за яким запропоновано виділяти цивільних та мілітаризованих державних службовців.

На думку вченого, цивільні державні службовці не мають інших звань, крім рангів, а правовий статус урегульовано виключно профільним законом про державну службу. Разом з тим, врегулювання профільним законом не виключає можливість закріплення особливостей проходження державної служби в окремих галузях та сферах. У чинному законодавстві про мілітаризовану державну службу та її службовців зазначено, що регулювання правового положення державних службовців, які працюють в апараті органів Служби безпеки України, внутрішніх справ тощо, здійснюється відповідно до Закону про державну службу, якщо інше не передбачено законами України [5, с. 122-123]. Ю.П. Битяк запропонував запровадження єдиного поняття «державна служба» [6, с. 126].

Наведений доктринальний погляд на визначення служби, пов'язаної із виконанням завдань і функцій держави як суто державної, а також на види державної служби у сучасних дослідженнях проблем адміністративного права сприймається як усталений. Проте, можна вказати про доцільність його подальшого розвитку у напрямку пошуку підходів до уніфікації процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також забезпечення чіткості та однозначності врегулювання підстав застосування дисциплінарних стягнень та власне визначення видів дисциплінарних стягнень.

Необхідно звернути увагу і на ту обставину, що за вчинення дисциплінарних проступків не завжди особа притягується до дисциплінарної відповідальності.

Так, статтею 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено застосування до службовців мілітаризованої публічної служби - військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейських - застосування на загальних підставах адміністративної відповідальності [18].

Серед осіб, на яких також поширюється вказане правило, вказано військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів. Однак, належність цих осіб до службовців мілітаризованої публічної служби потребує окремого дослідження.

Тож до порушень, вчинення яких виділеними вище категоріями службовців мілітаризованої публічної служби тягне застосування адміністративної, а не дисциплінарної відповідальності, віднесено: порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію (ч. 1 ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [18])

Необхідно виділити правову вимогу дотримання антикорупційного законодавства службовцями публічної служби, що випливає з приписів Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Суб'єктами, на яких поширюється дія зазначеного Закону - службовцями публічної служби визначено: Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, Голову Служби безпеки України, Генерального прокурора, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, службовців мілітаризованої публічної служби (за певними винятками) (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [48]).

На думку вчених (О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій) серед обставин, наявність яких дозволяє віднести окремі дисциплінарні провадження до адміністративних, слід виділити такі, які стосуються винятків із встановлених підстав застосування дисциплінарної відповідальності. Вказане означає існування правової можливості застосування інших видів юридичної відповідальності за вчинення дисциплінарних проступків. Наявність такої особливості дозволило запропонувати підхід щодо розмежування процедур здійснення дисциплінарних проваджень на такі, які повинні бути предметом регулювання трудовим правом, і такі, які здійснюються у адміністративному порядку. Виділено групи дисциплінарних проваджень в адміністративних справах за ознакою особливостей правового регулювання їх здійснення, серед яких виділено і ті, які стосуються службовців мілітаризованої публічної служби (на яких поширює дія дисциплінарних статутів) [12, с. 343-345].

Привертає увагу застосування вченими словосполучення «дисциплінарне провадження в адміністративних справах», яке відображає специфіку правовідносин, пов'язаних із порушенням службової дисципліни.

Виходячи із адміністративно-правової природи відносин, які стосуються дисципліни і законності при реалізації службовцями мілітаризованої публічної служби компетенції, таке словосполучення дозволяє відтворити існуючий взаємозв'язок між правообов'язком у межах службової компетенції за посадою і відносинами організаційно-розпорядчого змісту, учасником яких є службовець мілітаризованої публічної служби.

Отже, виникає необхідність вирішення питання про розмежування адміністративних і дисциплінарних деліктів, підхід до вирішення якого запропонував В. К. Колпаков.

На думку вченого, ознаками розмежування виступають: різна правова природа (владний характер обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, та добровільний характер такого обов'язку у випадку дисциплінарної відповідальності); відсутність утворення дисциплінарними проступками окремої галузі; дисциплінарні проступки не мають такого юридичного складу, як адміністративні делікти; існування стійких організаційних зав'язків між суб'єктом, уповноваженим застосовувати дисциплінарні стягнення і порушником [20, с. 37-39].

Щоправда слід відзначити, що врахування наведеного підходу В. К. Колпакова ускладнює юридичну кваліфікацію дисциплінарних проступків службовців мілітаризованої публічної служби, враховуючи, що обов'язок додержання правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, має владний характер.

Ключовою є категорія «службова дисципліна», яка стосується усіх без винятку службовців публічної служби, оскільки її сутність розкривається через свідоме виконання обов'язків за посадою.

Вчені відзначають, розкриваючи сутність службової дисципліни щодо державних службовців, відзначали застосування цього терміну тільки у відносинах під час проходження служби, і пов'язані із виконанням

нормативних вимог, захистом інтересів суспільства, держави, дотримання етичних вимог, професійним виконанням обов'язків за посадою, постійним підвищенням професійного рівня, додержання вимог щодо запобігання корупції та інше [34, с. 318].

Наведений підхід щодо розкриття сутності службової дисципліни може бути застосований не тільки до державних службовців, що визначено призначенням публічної служби та обумовлює специфіку проходження публічної служби.

Отже, категорія «публічна служба» є узагальнюючою і такою, що має переважно теоретичне значення, у зв'язку з чим не є доцільним закріплення у законодавстві на рівні окремого нормативно-правового акту поняття публічної служби. Натомість доцільно визначити поняття службової дисципліни, застосування якого є одним із способів забезпечення єдності правозастосовної практики законодавства щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки передбачає уникнення різних поглядів на зміст службової дисципліни, формування єдиного неконфліктного праворозуміння.

Серед видів публічної служби слід виділити, насамперед, державну службу у значенні, передбаченому профільним Законом України «Про державну службу», та службу в органах місцевого самоврядування, відповідно Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Врахування особливостей характеру виконуваних завдань і функцій держави дозволяє приєднатись до наукових поглядів на виділення мілітаризованої служби, яку доцільно назвати мілітаризованою публічною службою, на відміну від наукового погляду, за яким вказано про мілітаризовану державну службу (Ю.П. Битяк). До публічної служби доцільно віднести і службу в органах прокуратури на посадах прокурорів. Окреме місце у системі публічної служби посідають відносини, що стосуються зайняття посади судді, звільнення судді з посади та припинення

його повноважень, дисциплінарної відповідальності судді, застосування правообмежень щодо професійного судді. Виокремлення цих відносин обумовлене, у першу чергу, принципово різним від інших видів публічної служби характером виконуваних професійними суддями завдань у межах функції правосуддя, яку здійснюють виключно суди і делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (ст. 124 Конституції України).

По-третє, про уніфікацію процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців публічної служби можна вказувати тільки у межах окремих видів публічної служби.

Такими вбачаються деякі шляхи вдосконалення законодавства про відповідальність державних службовців. Звісно, деякі з них потребують конкретизації, додаткової аргументації та подальшого ґрунтовного дослідження.

3.2. Вдосконалення правозастосовної діяльності щодо притягнення державних службовців до юридичної відповідальності

Дисципліна праці в системі державної служби має неабияке значення для нормального функціонування кожного органу державної влади. Питання зміцнення трудової дисципліни державних службовців є одним із ключових завдань, які стоять перед кожним керівником державного органу, оскільки від її дотримання досить часто залежить ефективність виконання поставлених перед органом завдань, додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина, якість надання адміністративних послуг. А тому для розбудови дійсно сильного та професійного інституту державної служби варто вдосконалити дисциплінарну відповідальність державних службовців, визначити санкції за порушення трудової дисципліни зазначеної категорії осіб.

Поведінка державних службовців, їхні особисті якості, високий рівень професіоналізму у виконанні посадових повноважень мають надважливе значення для авторитету не тільки цієї особи, а й цілого інституту державної служби. Таким чином, постає необхідність у забезпеченні професійної дисципліни та можливості застосування міри відповідальності за її порушення. Зміцнення й покращення рівня службової дисципліни має першочергове значення для створення сприятливих умов для належного функціонування державних органів, стабільного розвитку держави й суспільства. Саме тому розробка даного питання, дослідження теоретичних та практичних проблем, пошуки способів їх вирішення залишаються актуальними й сьогодні.

Питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності донині залишається проблемним. Загалом, як зазначає Д. М. Лук'янець, види юридичної відповідальності мають спільну концептуальну основу, тобто систему принципів, яка покладена в основу правової реалізації. Вихідним є принцип відповідальності в нормативному регулюванні. Його сутність полягає в тому, що в разі відхилення поведінки адресата відповідної норми від припису цієї норми з боку суб'єкта, що встановив цю норму, або ним уповноваженого органу повинна бути певна реакція. У змісті принципу відповідальності виділяються два складники, зміст яких визначатиме нормативну модель відповідальності, а саме нормативну модель відхилення від норми й нормативну модель реакції на відхилення [28, с. 23]. Саме аналізуючи сутність зазначеного відхилення, можна говорити про вид відповідальності, яка має наставати за вчинення правопорушення державним службовцем. Зазначимо, що адміністративні правопорушення та кримінально-карні діяння чітко передбачені в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України відповідно, водночас питання притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності дуже часто залишається відкритим,

оскільки перелік дисциплінарних проступків хоча й передбачений, проте не є досконалим, а санкції за їх порушення чітко не визначені.

На сьогоднішній день питання дисциплінарної відповідальності державних службовців регулюється двома нормативно-правовими актами Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. і Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. З цього й випливає перша проблема – практичне застосування норм, яка полягає в неузгодженості деяких положень цих нормативно-правових актів, які фактично мають різний зміст. На доктринальному рівні пропонується розв'язати питання такого роду двома способами. Суть першого полягає в простому дублюванні норм закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», проте такий спосіб є небажаним й зовсім недоцільним, оскільки надалі з'являється велика ймовірність виникнення колізій. Другий спосіб ґрунтується на тому, що з першого нормативно-правового акта потрібно виключити розділ VI, яким встановлюється відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, при цьому встановити бланкетну норму, що міститиме відсилання на розділ VIII Закону України «Про державну службу», в якому закріплено регулювання питань пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю [40]. Однак, в науковій літературі часто відстоюється позиція необхідності створення окремого нормативно-правового акта, який би регулював дану проблему. Для одних вирішенням такого питання може стати Закон України «Про дисциплінарний статут державних службовців», є й точка зору, прихильники якої обґрунтовують доцільність створення Кодексу основних правил поведінки державного службовця [46].

Закон України «Про державну службу» фактично розділив діяльність державних службовців на два періоди: до і після. Аналізуючи законодавство України до 2015 р., відслідковуємо досить значний обсяг проблем, що

існували як у змісті норм, так і в їх практичному застосуванні. Перш за все варто зазначити, що попередній Закон України «Про державну службу» 1993 р. багато раз змінювався та доповнювався, що вказувало на його застарілість, непридатність до застосування та необхідність заміни, текст цього нормативно-правового акту був відносно коротким, тому він не міг якісно врегулювати та врахувати всі аспекти дисциплінарної відповідальності, до того ж під час практичного застосування часто виникали колізії із чинним законодавством, через невизначеність й суперечливість приписів, наявність прогалин [40]. Вказаний закон значно удосконалив нормативно-правову базу, точніше визначив статус, повноваження та міру відповідальності державних службовців, усунув багато суттєвих прогалин та виправив неточності. Незважаючи на значний прорив у регулюванні цього питання, закон неможливо назвати ідеальним, йому також притаманні деякі прорахунки.

Закон України «Про державну службу» чітко та вичерпно перелічує правопорушення, за які передбачається дисциплінарна відповідальність. З одного боку, це може вважатися позитивною стороною, оскільки вірогідність свавілля з боку керівників та їх можливість визначати діяння як дисциплінарний проступок чи навпаки на власний розсуд виключається. Розглядаючи ситуацію з іншого боку, виникає питання: чи всі можливі підстави враховані та чи дійсно їх перелік є повним? Тут варто виділити думки науковців А. Горзова та О. Долгого. Вони вважають, що в наявному переліку діянь, які можна визначити як дисциплінарні проступки бракує передбаченої відповідальності за вчинки державних службовців пов'язані з корупціогенними факторами [9, с. 51].

Крім того, варто врахувати і той момент, що існує так-звана відсутність альтернативи між видом дисциплінарного проступку та передбаченими санкціями за нього – за кожен дисциплінарний проступок застосовується одна санкція. Ця підстава також може розглядатися як з

позитивної, так і з негативної сторін. З одного боку, це забезпечує ефективне застосування норм закону, чіткість і визначеність його приписів, з іншого, сутність проступку може бути різною, фактори, які визначають ступінь важкості такого діяння, також можуть варіюватися. Тому можливо було б правильним на законодавчому рівні закріпити можливість уповноважених осіб коректувати ступінь покарання. Попри те, що Закон України «Про державну службу» розширив перелік діянь, за які передбачено дисциплінарні стягнення, й збільшив розмір цих стягнень, деякі дослідники, такі як: М. Зубрицький, Є. Моршнев, С. Комар, М. Іншин, С. Дубенко вважають, що на даному етапі санкції, що застосовуються до державних службовців є недостатньо жорсткими, розмір штрафів пропонується збільшити, а перелік дисциплінарних проступків розширити.

Дисциплінарна відповідальність є одним із найпоширеніших видів юридичної відповідальності, яка застосовується за вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку чи порушення норм етичної поведінки. Підставами застосування дисциплінарної відповідальності державного службовця є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який може виражатися в порушенні посадової інструкції, правил внутрішнього трудового розпорядку, статутів і спеціальних положень про дисципліну працівників окремих галузей управління й окремих видів державних службовців. Дисциплінарну відповідальність державного службовця варто відрізнити від такого ж виду відповідальності звичайного працівника. Так, варто погодитися з думкою С.В. Ківалова, Л.Р. Біла-Тіунової та Л.М. Корнути, які зазначають, що до особливостей дисциплінарної відповідальності державного службовця, які, на переконання фахівців, відрізняють її від дисциплінарної відповідальності в трудовому праві, зараховують: 1) суб'єкт відповідальності - державний службовець; 2) джерела правового регулювання - адміністративно-правові акти; 3) фактичні підстави відповідальності; 4) види дисциплінарних

стягнень; 5) порядок накладення стягнень; 6) особлива сфера застосування дисциплінарної відповідальності - державне управління [15, с. 98]. Отже, дисциплінарна відповідальність державного службовця характеризується спеціальним суб'єктним складом, спеціальними підставами для її настання, видами стягнень та особливою сферою застосування. Проте варто окремо наголосити й на важливому значенні інституту дисциплінарної відповідальності в трудовому праві. Так, В.Л. Костюк зазначає, що за своєю сутністю дисциплінарна відповідальність у трудовому праві покликана: 1) сприяти збалансуванню інтересів роботодавця та працівника з питань праці; 2) стимулювати належну поведінку працівників з питань праці; 3) забезпечувати належний, адекватний вплив роботодавця на працівника як наслідок учинення ним дисциплінарного проступку; 4) забезпечувати понесення працівником санкцій у вигляді дисциплінарних стягнень відповідно до характеру вчиненого проступку [14, с. 1-2]. Указана вище позиція може без будь-яких вагань застосовуватися відносно дисциплінарної відповідальності державних службовців, оскільки сутність застосування дисциплінарних стягнень полягає у стимулюванні державного службовця до належного виконання ними своїх посадових обов'язків, дотримання трудового розпорядку та норм етичної поведінки.

Установлення суворої дисципліни в державному органі є запорукою нормального його функціонування, своєчасним, повним і неупередженим виконанням соціальних, економічних та інших завдань і напрямів діяльності органу влади. Дотримання дисципліни на робочому місці забезпечує сприятливий мікроклімат у трудовому колективі, створює умови для нормального функціонування державного органу в загалом. Узагалі в науковій літературі поняття дисциплінарної відповідальності розглядають як покарання особи за невиконання чи неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, а також за порушення ним правил етичної поведінки.

У юридичній літературі дисциплінарну відповідальність визначають як «урегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» [4, с. 142]. М.І. Хавронюк дисциплінарним проступком називає винне протиправне порушення особою правил дисциплінарного порядку у сфері трудової, службової, навчальної, військової та іншої діяльності, за яке передбачене дисциплінарне стягнення [60, с. 11]. Відповідно до цього, в юридичній літературі дисциплінарний проступок розглядають як у широкому, так і вузькому аспектах. У широкому - як порушення державної дисципліни, а у вузькому - як порушення службових обов'язків. При цьому дисциплінарний проступок може виражатися як через активні протиправні дії, так і через пасивну неправомірну поведінку державного службовця, наприклад, бездіяльність державного службовця в ужитті заходів щодо розгляду звернень громадян [6, 167-168].

Слушним є те, що в ст. 64 Закону України «Про державу службу» від 10.12.2015 № 889-VIII ураховано, що підставою застосування дисциплінарної відповідальності державного службовця є також і порушення правил етичної поведінки. Це відповідає п. 13 Додатку до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, в якому наголошено на важливості дотримання етичних норм публічними службовцями, хоча вони часто виходять за межі суто виконання службових обов'язків. Законодавче закріплення етичних вимог є нагадуванням про професійну та моральну відповідальність [40]. Ми погоджуємося з

вищенаведеною думкою. За порушення норм етичної поведінки державним службовцем не передбачено ні кримінальної, ні адміністративної відповідальності, а сам факт порушення етичних норм має належать саме до дисциплінарних проступків, так як державні службовці - це специфічна категорія осіб, які мають характеризуватися позитивною поведінкою, оскільки несуть моральну відповідальність перед суспільством як у робочий, так і позаробочий час.

Сьогодні новим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII в окремому розділі регламентовано положення щодо дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, зокрема передбачені заходи із забезпечення службової дисципліни, порушення яких становлять підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; поняття й види дисциплінарних проступків; види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування з урахуванням переліку обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність державного службовця; дисциплінарне провадження з урахуванням окремих його етапів, у тім числі заходи з формування дисциплінарної справи; зняття дисциплінарного стягнення [40]. Проте одним із недоліків нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII є відсутність законодавчого закріплення поняття дисциплінарного проступку. Стаття 65 передбачає перелік окремих видів дисциплінарних проступків, проте не надає законодавчого тлумачення цього поняття, що негативно впливає на виявлення таких порушень. Отже, ми пропонуємо на законодавчому рівні, а саме частину 1 статті 64 Закону України «Про державну службу», доповнити термінологічним розумінням поняття «дисциплінарний проступок» як порушення державним службовцем норм, що регламентовані посадовими інструкціями, правилами внутрішнього трудового розпорядку, статуту, правил етичної поведінки тощо чи вчинення іншого порушення службової дисципліни, які

спричинили невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, за які державного службовця варто притягнути до дисциплінарної відповідальності.

Аналізуючи поняття дисциплінарного проступку державного службовця, варто погодитися з думкою Н.В. Янюк, яка зазначає, що дисциплінарний проступок може бути результатом як активної, так і пасивної поведінки. Його проявами вважається невиконання або неналежне виконання державним службовцем службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює. Бездіяльність з боку державного службовця може проявлятися в невчиненні певних дій, які він зобов'язаний був учинити, наприклад, ненадання відповіді на інформаційний запит згідно з вимогами законодавства про доступ до публічної інформації [62, с. 139-142]. Ми повністю солідарні з такою думкою, оскільки, дійсно, невчинення державним службовцем дій, які останній має вчиняти відповідно до своїх посадових обов'язків, що чітко закріплені в положеннях чи посадових інструкціях, якими останній керується в роботі, варто розглядати як дисциплінарний проступок. Такі дії є порушенням актів, які визначають діяльність державного службовця, а отже, зазвичай за них має наставати дисциплінарна відповідальність, якщо вона не тягне за собою інший вид юридичної відповідальності.

Досліджуючи проблеми дисциплінарної відповідальності, варто наголосити на необхідності вдосконалення зазначеного виду юридичної відповідальності. Зокрема, мова йде про необхідність розширення переліку видів дисциплінарної відповідальності й удосконалення механізму виявлення дисциплінарного проступку в діях підлеглого державного службовця з боку керівника. Статтею 65 Закону України «Про державну

службу» від 10.12.2015 № 889-VIII передбачено вичерпний перелік дисциплінарних проступків, учинення яких є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності [40]. У свою чергу, на керівника окремого державного службовця покладаються повноваження щодо виявлення таких проступків та ініціювання перед дисциплінарною комісією питання про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Статтею 66 закріплено види дисциплінарних стягнень, а також передбачено, що за недотримання правил внутрішнього службового розпорядку суб'єктом призначення або керівником державної служби може бути застосовано зауваження. В інших випадках дисциплінарні стягнення накладаються виключно за пропозицією дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ, проте, згідно з ч. 1 статті 68 цього ж Закону, право ініціювати дисциплінарні провадження залишаються за суб'єктом призначення. Безперечно, такі повноваження керівника державного органу є досить важливими та необхідними, оскільки спрямовані на забезпечення належної дисципліни у відповідному органі державної влади, організацію чіткої роботи підпорядкованих працівників, забезпечення ефективного, належного та своєчасного виконання покладених на державний орган та окремих посадових осіб повноважень тощо. Але наголосимо на тому, що керівник самостійно визначає, які дії підпорядкованого державного службовця підпадають під недотримання правил трудового розпорядку, оскільки законом не визначено, які саме дії особи варто тлумачити, наприклад, як такі, що шкодять авторитету державної служби, чи, наприклад, які дії варто вважати використанням повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб чи розцінювати як невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця тощо.

Отже, у разі виявлення дисциплінарного проступку все ж таки може бути застосовано певне суб'єктивне ставлення керівника до підлеглого

працівника та суб'єктивне сприйняття вчинених працівником дій. Суб'єктивне ставлення суб'єкта призначення чи керівника державного органу може стосуватися й питання використання свого права на ініціювання дисциплінарного провадження перед дисциплінарною комісією, а тому варто розробити відповідні заходи для мінімізації такого впливу керівника та прийняття об'єктивного рішення відносно особи, яка порушила трудову дисципліну.

Іншим важливим питанням, яке сьогодні досить активно обговорюється, є розширення видів дисциплінарних стягнень, які передбачені Законом України «Про державну службу», та включення до переліку дисциплінарних проступків, що можуть бути безпосередньо пов'язані з корупціогенними факторами. Таку думку в наукових роботах підтримують А.П. Горзов, О.О. Доглий, які зазначають, що, враховуючи трактування дискреційних повноважень державного службовця та високу актуальність протидії корупційним правопорушенням, необхідність запобігання корупціогенним факторам та усунення їх, перелік діянь, які можна вважати дисциплінарним проступком, доцільно переглянути. Зазначене, на думку науковців, зумовлює необхідність урахування можливості розгляду дисциплінарних проступків саме через призму прийняття державним службовцем управлінського рішення в межах передбачених нормативно-правовим актом варіантів рішень, що спричинило появу корупціогенного фактора, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [10, с. 51-52]. Ми ж не погоджуємося з такою позицією, оскільки всі питання, які виникають у діяльності державного службовця, в тому числі й під час прийняття управлінських рішень, мають прояви корупціогенних факторів, мають уважатися не дисциплінарними проступками, а належати до корупційних проступків чи діянь, а отже, такі порушення мають бути закріплені виключно в Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні

правопорушення, за їх учинення має наставати кримінальна чи адміністративна відповідальність.

Важливим кроком до вдосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності О.О. Губанов вважає вдосконалення відносин щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності в державній службі, а також система дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування мають визначитися кодифікованими нормами, які б містилися в одному законодавчому акті. Як зазначає науковець, ураховуючи зарубіжний досвід і досвід розвинутих держав-членів Європейського Союзу, таким актом має стати Дисциплінарний статут державного службовця, який би містив більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків залежно від тяжкості класифікації дисциплінарних стягнень і дисциплінарних впливів на державного службовця тощо. Також учений вважає, що одним із можливих шляхів підвищення ефективності механізму притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності є збільшення розміру штрафів, які накладаються за вчинення державним службовцем адміністративної відповідальності [10, с. 66].

Сьогодні ж чинним законодавством України, а саме Законом України «Про державну службу», чітко передбачено такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [40]. Щодо нас, то прийняття Дисциплінарного статуту є не зовсім доцільним, оскільки ми таки підтримуємо думку щодо необхідності систематизації законодавства про державну службу в єдиний Кодекс України про державну службу, а тому саме в ньому й доцільно було б здійснити закріплення дисциплінарних проступків державних службовців і видів стягнень за їх порушення, що буде ефективним кроком для настання реальної дисциплінарної відповідальності державного службовця. У цьому випадку ми, звичайно, не можемо говорити

про виключний перелік видів дисциплінарних проступків, оскільки не можна в одному Кодексі передбачити всі негативні дії, які може вчинити державний службовець, а отже, варто визначити й закріпити найбільш поширені дисциплінарні проступки.

Іншим проблемним питанням дисциплінарної відповідальності державних службовців, на якому неодноразово зауважували вчені, є питання можливості накладення штрафів на державних службовців. Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII не передбачено такого виду стягнення, як штраф, який накладається на державного службовця за вчинені ним правопорушення, проте вважаємо, що такий вид покарання міг би бути доцільним для запровадження в українське законодавство, оскільки це б могло стимулювати посадовців до належного виконання ними своїх посадових обов'язків, боячись накладення на них штрафів у великих розмірах, які зовсім не співвідносяться з їхніми заробітними платами. Доцільним було б накладення штрафів не тільки за злочини та правопорушення, які передбачені Кримінальним кодексом України й Кодексом України про адміністративні правопорушення, а й за окремі види саме дисциплінарних правопорушень, виключний перелік яких чітко передбачити на законодавчому рівні. Крім того, не менш доцільним було б стимулювати до належної поведінки державних службовців шляхом оприлюднення відомостей щодо притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності, хоча окремі науковці досить стримано ставляться до такої ідеї. Наприклад, А.П. Горзов, О.О. Доглий вважають, що це питання потребує додаткового опрацювання, адже, з одного боку, державна служба передбачає публічність особи й необхідність доведення до населення інформації щодо діяльності державних службовців, а з іншого - певна інформація є, по суті, внутрішньою, службовою, а не публічною. Цілком імовірно, що доведення до громадськості інформації щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців сприяло б як підвищенню

дисципліни відповідних службовців, так і зростанню довіри населення до влади загалом (що сьогодні є актуальним питанням, без перебільшення, питанням державного значення) в напрямках євроінтеграційної розбудови України. Водночас науковці вважають, що не можна допустити, щоб на підставі виключно публічних інтересів порушувалися права та законні інтереси (щодо охорони честі, гідності, ділової репутації) самих державних службовців, адже це може мати негативні наслідки - від зниження мотивації й спаду престижності державної служби в країні [12, с. 52].

На нашу думку, розголошення чи нерозголошення про вчинений державним службовцем дисциплінарний проступок перед громадськістю має вирішуватися виключно індивідуально щодо конкретного державного службовця залежно від систематичності й характеру вчиненого, мети вчинення проступку, враховуючи особистість державного службовця, службове становище тощо. Отже, ми наголошуємо на індивідуальному підході до розголошення відомостей про дисциплінарний проступок, що вирішується дисциплінарною комісією.

Отже, притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності варто назвати одним із найпоширеніших видів юридичної відповідальності, яка застосовується до державного службовця в разі невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. Проте притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, на жаль, має низку проблем, вирішення яких стимулюватиме працівників до належного виконання своїх посадових обов'язків, дотримання професійної етики, суворого дотримання дисципліни праці та своєчасного застосування дисциплінарних стягнень до винних осіб.

Можемо стверджувати, що дисциплінарна відповідальність відіграє значну роль в успішному функціонуванні інституту державної служби, на який, в свою чергу, покладена низка обов'язків загальнонаціональної

важливості. Якісна реалізація повноважень державними службовцями є гарантією безпеки та благополучного розвитку держави, її положення на міжнародній арені. З огляду на таку роль варто розвивати та покращувати методи, що забезпечують її дотримання. Попри те, що дисциплінарна відповідальність є найбільш складною в якості законодавчого врегулювання, сферою юридичної відповідальності на сьогоднішній день Україна робить помітні успіхи у вирішенні проблемних аспектів даного питання – дисциплінарний процес поступово стає більш урегульованим та деталізованим, але на даному етапі розвитку держави, говорити про досконалість такого регулювання ще рано, є проблемні питання, яким варто приділити увагу та вирішити їх в якнайшвидші терміни.

3.3. Вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу

Національне законодавство, яке регламентує юридичну відповідальність публічних службовців, характеризується наявністю, зокрема, наступних недоліків:

- 1) нормативно-правові акти, які регламентують підстави та порядок притягнення до певного виду юридичної відповідальності, не завжди узгоджені між собою;
- 2) існують нормативно-правові акти радянських часів, які не відповідають потребам сьогодення за структурою, цільовою спрямованістю та змістом норм;
- 3) розгалуженість нормативного матеріалу з дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що породжує колізії норм.

Детальна ж регламентація усіх видів юридичної відповідальності публічних службовців за порушення законодавства про публічну службу в

країнах-членах ЄС свідчить про дієвість аналізованого інституту як форми контролю за діяльністю вказаної категорії суб'єктів.

О. О. Губанов пропонує визначити можливі напрями удосконалення законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні.

Відносно шляхів удосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності публічних службовців зазначимо, що в наукових працях з *означеної* проблематики, висловлюється цілком слушна пропозиція, що відносини щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності у публічній службі, а також система дисциплінарних стягнень та порядок їх застосування мають визначатися кодифікованими нормами, які б містилися в одному законодавчому акті.

Досвід найбільш розвинутих держав-членів ЄС вказує на те, що таким актом має стати Дисциплінарний статут державного службовця, який би містив більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків в залежності від їх тяжкості, класифікацію дисциплінарних стягнень та дисциплінарних впливів на державного службовця та ін.

Одним із можливих шляхів підвищення ефективності механізму притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності визначається збільшення розміру штрафів, які накладаються за вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення. Зокрема, на дотримання вимоги приведення національного законодавства у відповідність до норм права держав-членів ЄС пропонується не виокремлювати державних службовців в якості спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Вказане пояснюється тим, що для держави не повинно мати значення, хто саме вчинив правопорушення, - працівник приватного підприємства чи публічний службовець, - у цьому сенсі всі мають бути рівними перед законом.

Якщо виходити із зазначеного, цілком слушним виглядає твердження, що суб'єктами адміністративної відповідальності мають бути визначені лише фізичні та юридичні особи. Орган влади може (повинен) відповідати за вчинення адміністративного проступку в якості юридичної особи. А державні службовці, у випадку доведення їх вини в порушенні вимог адміністративного законодавства, можуть нести матеріальну відповідальність у регресному порядку - за заподіяння шкоди органу влади, наприклад, якщо орган влади сплатив штраф за порушення законодавства. Відповідно, адміністративні правопорушення, складами яких в якості спеціального суб'єкта визначаються державні службовці, повинні бути детерміновані як дисциплінарні або як кримінальні проступки.

На користь цієї тези свідчить також те, що в багатьох державах-членах ЄС питання адміністративної відповідальності державних службовців взагалі не регламентовано жодним актом, тобто відповідальність за вчинення адміністративного проступку, як правило, поглинається дисциплінарною та кримінальною відповідальністю.

Зрозуміло, що для України ця проблема потребує комплексного вирішення, оскільки вона пов'язана із загальним реформуванням інституту адміністративної відповідальності [24, с. 123].

Відносно шляхів удосконалення законодавства у сфері майнової відповідальності державних службовців науковцями напрацьовано цілу низку пропозицій. Зокрема, в якості однієї з найбільш слушних, на нашу думку, слід визнати визначення єдиної процедури розгляду заяви про відшкодування шкоди.

Питання удосконалення законодавства щодо кримінальної відповідальності державних службовців зводиться головним чином до необхідності вирішення однієї з ключових на сьогоднішній день проблем - подолання корупції. Аналіз санкцій правових норм актів кримінального законодавства держав-членів ЄС вказує на те, що слід підвищити міру та

розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України. Вважаємо, що штраф слід передбачати не як альтернативний вид покарання, а також застосовувати до винних осіб у сполученні із обмеженням чи позбавленням волі. Посилення відповідальності на сьогоднішній день вбачається одним з найбільш ефективних засобів подолання проблем в означеній сфері суспільних відносин.

Також вирішенню цієї проблеми сприятиме підвищення рівня юридичної техніки. Зокрема, в якості одного з можливих способів слід визначити об'єднання в одній главі КК України загальних та спеціальних службових злочинів. Відповідно, такий підхід передбачає, що критерієм групування злочинів в межах зазначеного розділу слугуватиме не тільки об'єкт посягання, але, перш за все, суб'єкт злочину - службова особа.

Впровадження всіх запропонованих змін до чинного законодавства у сфері юридичної відповідальності державних службовців сприятиме переходу на якісно новий рівень забезпечення дотримання законності у сфері публічних правовідносин.

ВИСНОВКИ

Удосконалення системи і структури публічного управління в Україні в сучасний період обумовлено соціально-економічним розвитком суспільства. Україна взяла курс на подальше підвищення матеріального добробуту народу, розвиток демократії та підвищення ефективності охорони прав громадян та інтересів держави. Разом з тим, стратегічним завданням України є вступ до Євросоюзу. Виконати окреслені напрямки розвитку громадянського суспільства України неможливо без удосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців.

На підставі комплексного дослідження теми про юридичну відповідальність державних службовців, автор дійшов до висновків, що:

1. Юридична відповідальність державних службовців - це врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинених ними службових правопорушень і дістають вияв у застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою запобігання та недопущення в майбутньому інших правопорушень.

2. Юридична відповідальність ґрунтується на нормах права, формально визначена, володіє чіткістю, деталізованістю та загальнообов'язковістю; гарантується державою, безпосередньо пов'язана з державно-владною діяльністю та державно-правовим волевиявленням; забезпечується державним переконанням або примусом; її наслідками є державне схвалення, заохочення або осуд і покарання; здійснюється у визначеному процесуальному порядку;

3. Склад правопорушення складає система ознак правопорушення, обов'язкових для притягнення до юридичної відповідальності: суб'єкт правопорушення (державні службовці), об'єкт правопорушення (об'єкт посягання), суб'єктивна сторона правопорушення (вина у формі умислу чи необережності), об'єктивна сторона правопорушення (протиправна дія чи бездіяльність);

4. Проаналізовано види відповідальності державних службовців.

Основним завданням адміністративної відповідальності державних службовців є: охорона суспільних відносин, які виникають у процесі їхньої діяльності щодо виконання повноважень державних органів від протиправної поведінки, яка суперечить державним потребам; гарантування прав громадян; виховання державних службовців у дусі дотримання різних адміністративних правил і тим самим недопущення дисциплінарних проступків; досягнення тієї поведінки, яка вимагається законами, наказами, розпорядженнями і вказівками вищих у порядку підлеглості керівниками.

5. Цивільно-правова відповідальність - це встановлені законом юридичні наслідки за невиконання або неналежне виконання особою обов'язків, зобов'язань, що пов'язані з порушенням суб'єктивних цивільних прав другої сторони.

6. Кримінальна відповідальність - різновид юридичної відповідальності, обов'язок особи, яка вчинила злочин, зазнати державного осуду в формі кримінального покарання. Передбачені Кримінальним кодексом обмеження прав і свобод особи, що вчинила злочин, індивідуалізуються в обвинувальному вирокі суду і здійснюються спеціальними органами виконавчої влади держави;

7. Наголошено, що запозичення кращих зразків європейського досвіду правового регулювання кримінальної відповідальності публічних службовців сприятиме підвищенню ефективності правового механізму

забезпечення виконання суб'єктами владних повноважень покладених на них обов'язків та убезпечуватиме громадян від порушень з їх боку.

8. Акцентовано увагу на доцільності посилення відповідальності за корупційні злочини. З огляду на позитивний досвід країн ЄС у питаннях боротьби із корупцією запропоновано підвищити міру та розмір покарання, встановленого санкціями відповідних статей КК України, а також передбачити штраф не тільки як альтернативний вид покарання, а й застосовувати його до винних осіб у сполученні із позбавленням волі, або ж визначити позбавлення волі як єдиний вид покарання, що застосовується до публічних службовців, які вчинили корупційні правопорушення.

9. Напрямами вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців є наступні:

- прийняття Закону України «Про відповідальність посадових осіб і державних службовців органів влади», де передбачити межі виникнення відповідальності вищих посадових осіб та інститутів влади за провали політики і збитки від неї державі, види відповідальності, механізми її підтримування, а також покарання за безвідповідальність;

- затвердження Дисциплінарного статуту державного службовця, який би містив більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків у залежності від їх тяжкості, класифікацію дисциплінарних стягнень та дисциплінарних впливів на державного службовця;

- до шляхів підвищення ефективності механізму притягнення державних службовців до юридичної відповідальності належать: збільшення розміру штрафів, які накладаються за вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення; визначення єдиної процедури розгляду заяви про відшкодування шкоди державними службовцями; підвищення міри покарання, встановленої санкціями відповідних статей КК України (застосовування штрафу не як

альтернативного виду покарання, а додатково з обмеженням чи позбавленням волі).

Аргументовано доцільність розгляду підстав юридичної відповідальності публічних службовців як тричленної конструкції, що включає нормативну, фактичну та процесуальну підстави. Такий підхід дозволяє вирішувати питання будь-якого галузевого виду юридичної відповідальності публічних службовців. Реальне змістове наповнення зазначеної конструкції завжди буде залежати від норм конкретної галузі права, яка передбачає юридичну відповідальність. Наприклад, нормативною підставою адміністративної відповідальності публічних службовців є КУпАП, фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, а процесуальною підставою – постанова органу адміністративної юрисдикції про накладення на публічного службовця адміністративного стягнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державна служба : організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім «Ін-Юре», 1999. – 272 с.
2. Авер'янов В. Б. Сучасний стан та основні напрямки розвитку законодавства про державну службу в Україні / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 3-9.
3. Авер'янов В. Б. (ред.), Адміністративне право України: академічний курс у 2 т.: Т. 1. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.
4. Адміністративна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Л. М. Корнута. – Одеса: Фенікст, 2013.
5. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. Х. : Право, 2005. – 304 с.
6. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
7. Бородін І. Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження / І. Л. Бородін // Право України. – 2006. – № 12. – С. 93-97.
8. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. – Х.: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. – К., 2017. – 952 с.

9. Горзов А. П., Долгий О. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців // Науковий часопис Національної академії Прокуратури України. 2017. – № 1. – С. 48-54.
10. Губанов О. О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в Європейському адміністративному просторі як сфера модернізації української державної служби. Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 6. – Том. 5. – С. 64-76.
11. Державна служба: навчальний посібник / за ред. С. М. Серьогіна. – Київ: Сік груп Україна, 2012. – 526 с.
12. Зубрицький І. І. Практичні проблеми правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців і шляхи їх вирішення / І. І. Зубрицький // Юридичний бюлетень. – 2018. – Вип. 7. Ч. 1. – С. 81-86..
13. Зуй В. В. Про порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності / В. В. Зуй // Проблеми законності. – 2013. – Випуск 124. – С. 108-116.
14. Картузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих : Дис. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук по спец. : 12.00.07 / И. А. Картузова. – Одесса : Одесская государственная юридическая академия, 1999. – 196 с.
15. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Корнута Л. М. Адміністративна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: монографія. – Одеса: Фенікс, 2013. – 274 с.
16. Кірмач А. Дисциплінарна відповідальність та службове розслідування щодо державних службовців / А. Кірмач // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 1. – С. 37-41.

17. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
19. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
20. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
21. Конституція України : станом на 15 січня 2021 р. : відповідає офіц. тексту. – Офіц. вид. – Харків : Право, 2021. – 72 с.
22. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: Дис.... на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук за спец.: 12.00.07 /Л. М. Корнута. – О. : 2013. – 224 с.
23. Костюк В. Л. Стадії застосування дисциплінарної відповідальності: теоретико-правовий аспект // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 1 (13). – С. 1-14.
24. Кравченко В. В. Конституційне право України / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2002. – 479 с.
25. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
26. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник/ за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
27. Лазор О. Д. Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.

28. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: авто- реф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Київ, 2007. – 43 с.
29. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / наук. ред.: акад. А. О. Селіванов, акад. М. І. Іншин. – К.: Парлам. вид-во, 2017. – 512 с.
30. Нечитайленко А. О. Законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців потребує вдосконалення / А. О. Нечитайленко // Юридичний електронний науковий журнал : електронне наук. вид. / М-во освіти і науки України, Запорізь. нац. ун-т ; [редкол. : Т. О. Коломоєць (голов. ред.) та ін.]. – Запоріжжя : ЗНУ, 2015. – № 6. – С. 138-141.
31. Нижник Н. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні / Н. Нижник, О. Муза // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 48-55.
32. Новак О. Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : Дис. ... на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук за спец.: 12.00.07 / Д. Новак. – Х., 2014. – 211 с.
33. Новак О. Д. До питання дисциплінарного провадження стосовно державних службовців : нормативно-правове регулювання та стадії / О. Д. Новак // Право України. – 2013. – № 3-4. – С. 450-458.
34. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців у Україні : монографія / за заг. ред. В. В. Зуй. – Х. : Право, 2015. – 200 с.
35. Оболенський О. Ю. Задачі розвитку державної служби в контексті адміністративної реформи / О. Ю. Смоленський // Вісник Державної служби України. – 1997. – № 3. – С. 71-75.

- 36.Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні // Адвокат. – 2010. – № 35-37.
- 37.Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, затверджене рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 р. № 166 // Офіційний вісник України. – 2018. – № 28. – Ст. 1010.
- 38.Порядок надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та щодо юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення, затверджений спільним наказом Державної судової адміністрації України та Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.04.2018 № 167/54/18 – URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-10-04-2018-167-54-18-pro-zatverdzhennya-poryadku-nadsylannya-elektronnyh-kopij-sudovyh-rishen-shhodo-osib-yaki-vchynuly-koruptsijni-abo-pov-yazani-z-koruptsiyeyu-pravoporushehnyya-ta-shhodo/>.
- 39.Потьомкіна Ю. С. Категорія «відповідальність» у сфері державної служби / Ю. С. Потьомкіна // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3 (43). – С. 460-468
- 40.Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
- 41.Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI //Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
- 42.Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. –№ 22-23. – Ст. 197.

43. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23 (11.06.99). – Ст. 197.
44. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 29. – Ст. 233.
45. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
46. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05.03.2009 р. № 1068-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 29. – Ст. 398.
47. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України № 2782-XII від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
48. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
49. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06 листопада 1991 року № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
50. Про затвердження Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 421.
51. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на

- виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України № 950 від 13 червня 2000 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF#Text>.
52. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
53. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду: Закон України від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.
54. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
55. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
56. Про цивільну службу: Закон Польщі // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю., 2007. – С. 388-426
57. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю. 2007. – С. 388-426.
58. Старцев О. В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Питання удосконалення / О. В. Старцев // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – №1. – С. 73-77.
59. Туляков В. О. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства:

- монографія /за ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. – Одеса : Фенікс, 2013. – 438 с.
- 60.Хавронюк М. І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність. – К. : Атіка, 2003. – 240 с.
- 61.Цивільний процесуальний кодекс України: станом на 20 січня 2021 р. : відповідає офіц. тексту. – Офіц. вид. – Харків : Право, 2021. – 264 с.
- 62.Янюк Н. В. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за новим Законом України «Про державну службу» (2015): правовий аналіз // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2016. – Випуск 62. – С. 138-147.
- 63.Янюк Н. В. Особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб державної служби // Проблеми державотворення та захисту прав людини в Україні. – 2005. – С. 167-170.

ДОДАТКИ