

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: **«ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ
СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ»**

Виконала:

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

_____ А.В. Неборак

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права, кандидат
юридичних наук, доцент

_____ П.О. Гринько

Полтава – 2023 рік

Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи

Бібліографічний опис: Неборак Анна Віталіївна. Юридична відповідальність публічних службовців в Україні. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Гринько Павло Олександрович, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права, кандидат юридичних наук, доцент. Полтава. 2023 рік.

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

Анотація. У роботі розглянуто теоретичні засади юридичної відповідальності публічних службовців в Україні; згруповано нормативно-правові акти у сфері юридичної відповідальності публічних службовців з урахуванням комплексності суб'єктного складу поняття «публічна служба»; класифіковано види та визначено підстави притягнення публічних службовців до різних видів юридичної відповідальності, зокрема, кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної; проаналізовано гарантії захисту прав публічних службовців, що притягаються до дисциплінарної відповідальності; визначено напрями удосконалення механізму правового регулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців.

Ключові слова: публічна служба, юридична відповідальність, критерії класифікації, види відповідальності, ретроспективна відповідальність, дисциплінарне провадження, гарантії прав публічного службовця, напрями вдосконалення.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	8
1.1. Поняття та зміст юридичної відповідальності публічних службовців в Україні.....	8
1.2. Принципи юридичної відповідальності публічних службовців в Україні.....	18
1.3. Нормативно-правові акти у сфері юридичної відповідальності публічних службовців в Україні.....	26
РОЗДІЛ 2. КЛАСИФІКАЦІЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	36
2.1. Види юридичної відповідальності публічних службовців.....	36
2.2. Підстави притягнення публічних службовців до різних видів юридичної відповідальності.....	52
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	73
3.1. Підстави притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.....	73
3.2. Гарантії захисту прав публічного службовця, що притягається до дисциплінарної відповідальності.....	81
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	111
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	115
ДОДАТКИ.....	127

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасна публічна служба – це показник ефективного та цілеспрямованого державного управління, метою якого є розбудова демократичної, правової та соціальної держави. Вдосконалення її механізмів є необхідним елементом забезпечення ефективності, повноти та своєчасності здійснення державних функцій, виконавцями яких виступають публічні службовці. З ростом суспільної свідомості та вимог до влади зростає й увага до юридичної відповідальності, врахування етичних норм у діяльності публічних службовців та їх відповідальності за свої дії перед суспільством.

Удосконалення процедури притягнення публічних службовців до відповідальності та мінімізація впливу негативних факторів на цей механізм (корупція, відсутність чітких етичних норм, політичний тиск) дозволить підвищити ефективність державного управління, забезпечить високий рівень реалізації прав, свобод та інтересів громадян, що в свою чергу зміцнить довіру суспільства до державного апарату та створить умови належного функціонування.

Метою дослідження є вдосконалення існуючих знань щодо суті, видів та підстав притягнення публічних службовців до різних видів юридичної відповідальності, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до поставленої мети дослідження визначено *завдання*:

- проаналізувати поняття, суть, зміст, принципи юридичної відповідальності публічних службовців;
- дослідити сукупність нормативно-правових актів у сфері юридичної відповідальності публічних службовців;
- визначити критерії класифікації юридичної відповідальності публічних службовців та встановити її види;

- надати характеристику підставам юридичної відповідальності публічних службовців за окремими її видами;

- проаналізувати правове регулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців, а також судову практику з питань забезпечення гарантій прав публічних службовців під час притягнення до дисциплінарної відповідальності;

- сформулювати рекомендації по вдосконаленню законодавства України з питань забезпечення гарантій прав публічних службовців під час притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини (явища) у сфері юридичної відповідальності публічних службовців.

Предметом дослідження виступають загальні аспекти юридичної відповідальності публічних службовців в Україні, а також особливості дисциплінарної відповідальності публічних службовців, зокрема, гарантії прав публічних службовців під час притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Методи дослідження. Для досягнення мети та виконання завдань дослідження застосовано комплекс методів наукового дослідження, а саме: метод наукового пізнання, логіко-семантичний метод, метод узагальнення теоретичного матеріалу з даної теми та інші.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що кваліфікаційна робота є вичерпним та комплексним аналізом, присвяченим визначенню особливостей юридичної відповідальності публічних службовців. В процесі її виконання враховані сучасні наукові висновки у галузі юридичної науки, а також актуальна правозастосовча практика з питань юридичної відповідальності публічних службовців. Робота спрямована на вдосконалення чинного законодавства та в результаті її написання сформульовано наукові положення та висновки, які представлені автором, зокрема:

- дістали подальшого розвитку теоретичні позиції, що стосуються визначення поняття «публічна служба» як соціально-правової категорії, що охоплює увесь спектр діяльності службовців, що дало можливість уточнити

суб'єктний склад юридичної відповідальності публічного службовця, оскільки національне законодавство не надає чітких ознак та критеріїв, які можна використовувати для відрізнєння публічної служби від інших видів діяльності;

- запропоновано авторське визначення поняття юридичної відповідальності публічних службовців, що дозволило встановити зв'язок юридичної відповідальності із правовим статусом публічного службовця, визначити принципи такої відповідальності та її нормативні засади;

- проаналізовано поділ юридичної відповідальності публічних службовців на перспективну та ретроспективну та запропоновано власний підхід до розуміння юридичної відповідальності публічних службовців з точки зору вказаного поділу з метою забезпечення дієвої реалізації державної політики, що направлена на підвищення рівня професійності, етичності та результативності виконання публічними службовцями поставлених завдань та функцій.

- в рамках комплексного аналізу, з урахуванням особливостей всіх видів юридичної відповідальності, розглянуто підстави юридичної відповідальності публічних службовців, що дозволило системно описати нормативні, фактичні та процесуальні підстави, а також висвітлити особливості виявлення кожної з цих підстав у сферах кримінальної, адміністративної та цивільно-правової, дисциплінарної відповідальності публічних службовців.

- запропоновано визначення поняття «гарантії прав публічних службовців під час притягнення до дисциплінарної відповідальності», під яким розуміються закріплені у законодавстві права особи, яка притягається до відповідальності, організаційні умови дисциплінарного провадження, а також рамки, в межах яких може діяти уповноважений суб'єкт під час дисциплінарної процедури, що відповідає принципу правової визначеності та забезпечує службовцю обізнаність у процедурі здійснення дисциплінарного провадження, його правах та обов'язках, запобігає зловживанням зі сторони уповноваженого суб'єкта.

- вперше на основі аналізу спеціального законодавства та судової практики з питань дисциплінарної відповідальності комплексно розкрито зміст

гарантій прав публічних службовців (на прикладі державних службовців, військовослужбовців та поліцейських) під час притягнення до дисциплінарної відповідальності, що сприяє об'єктивності, справедливості, законності здійснення дисциплінарного провадження, запобігає порушенню прав та інтересів особи, яка піддається відповідальності.

- за результатами проведеного аналізу закріплених у законодавстві гарантій прав публічних службовців під час їх притягнення до дисциплінарної відповідальності запропоновано напрями вдосконалення гарантій прав військовослужбовців, що спрямовано на покращення процесів, які стосуються встановлення порушень, розгляду справ та вжиття відповідних заходів дисциплінарної відповідальності.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні узагальнення та практичні рекомендації, сформовані та викладені у кваліфікаційній роботі, можуть бути використані для вдосконалення публічного управління та правового регулювання у сфері юридичної відповідальності публічних службовців. Зокрема, виокремлені у дослідженні практичні аспекти притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності можуть бути використані суб'єктами призначення з метою забезпечення прав та гарантій публічного службовця, дотримання принципів законності, справедливості та своєчасності в ході дисциплінарного провадження. Матеріали магістерської роботи апробовано на міжнародній науково-практичній інтернет-конференції.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, кожен з яких містить підрозділи, висновків та пропозицій проведеного дослідження та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 131 сторінка.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Поняття та зміст юридичної відповідальності публічних службовців в Україні

Досліджувати питання публічної служби і, зокрема, самих публічних службовців у сучасній Україні почали відносно недавно. У той же час, відомий правник Панейко Ю. ще у середині ХХ століття, визначав дефініцію «публічної служби» пов'язуючи її з поняттям держави у контексті «корпорації публічних служб», і прийшов до висновку, що «публічна служба» є не сталою категорією, а змінюється відповідно до потреб «загального інтересу».

Публічна служба – це система професійної діяльності, що спрямована на задоволення потреб та інтересів суспільства через забезпечення функціонування держави та надання різноманітних послуг громадянам.

Вона ґрунтується на виконанні обов'язків згідно з законом, прозорій та ефективній роботі на користь суспільства. Публічна служба включає в себе діяльність урядових органів, муніципальних установ, а також інших державних та публічних установ, де працюють спеціалісти, обслуговуючи потреби громадян та держави в цілому.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України № 831-р від 21 липня 2021 року схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки (далі – Стратегія), загальною метою якої є реформування системи державного управління, формування системи професійної та політично-нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян [94].

І хоча Стратегія не містить поняття «публічна служба», в той же час, у розділі «Професійна публічна служба та управління персоналом» визначено мету цього напрямку, а саме: продовження розбудови професійної, доброчесної,

політично-нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян.

Із системного аналізу положень Стратегії, можна прийти до висновку, що Кабінет Міністрів України під публічною службою розуміє державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

У свою чергу, у п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) міститься визначення поняття «публічна служба». Так, під публічною службою розуміється діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [33].

Тобто, змістовно законодавчо визначеним поняттям «публічна служба» охоплюється державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, служба в правоохоронних органах та військова служба. Державна служба розглядається як вид публічної служби, будучи змістовно вужче [15, с. 125].

Слід зазначити, що на сьогодні у науці не існує єдиного розуміння на поняття «публічна служба». Одні науковців розглядають поняття «публічна служба» як тотожне поняттю «державна служба», інші доводять, що державна служба є однією зі складових публічної служби.

Наприклад, В.Б. Авер'янов та О.Ф. Андрійко вважають, що поняття «публічної служби» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади, і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Публічними службовцями, на їх думку, не є усі працівники, а лише ті, які виконують повноваження публічної адміністрації [1, с. 54].

Цуркан М.І., у свою чергу, визначає публічну службу як врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах й органах місцевого

самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [119, с. 9].

Схоже визначення дає О.І. Бедний. Зокрема, науковець вважає, що публічна служба – це служба, яка здійснюється на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування і спрямована на реалізацію суспільно-важливих (публічних) функцій [7, с. 7].

Цікавим з точки зору додаткових ознак публічної служби є визначення, яке наводить О.П. Комірчий. Він зазначає, що публічна служба об'єктивується в професійній діяльності фізичних осіб (публічних службовців), що фінансується за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і здійснюється на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються; виявляється у виконанні та практичній реалізації публічної влади [38, с. 54].

Аналіз вищевказаних позицій дає можливість прийти до проміжного висновку про те, що публічна служба – це служба, яка поєднує в собі інститут державної служби та інститут служби в органах місцевого самоврядування.

Класифікуючи публічну службу, А.В. Петришин поділяє її на: політичну, адміністративну (до якої входить державна, муніципальна та дипломатична служби), спеціалізовану (військову та службу в правоохоронних органах) та громадську службу (робота в державних та комунальних закладах) [117, с. 375].

На думку Л. Білої-Тіунової, публічна служба є досить багатогранною і різноаспектною, що дає можливість розглядати її і в широкому, і у вузькому розумінні. Широке розуміння публічної служби передбачає приналежність до неї таких видів як політична служба (служба на посту Президента України, служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України, служба на посадах членів Кабінету Міністрів України), державна служба, суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування. У вузькому ж розумінні – це державна служба та служба в органах місцевого самоврядування [12, с. 48-51].

На нашу думку, такий підхід науковців до визначення публічної служби у широкому розумінні є найбільш комплексним та розкриває сутність публічної служби як явища правової дійсності.

Таким чином, публічна служба, у нашому розумінні, це соціально-правова категорія, що охоплює увесь спектр діяльності службовців, функціонування яких так чи інакше пов'язане з публічним управлінням, внутрішньо-організаційними відносинами державних органів, обслуговуванням людей на регіональному чи місцевому рівні, а також під час якої службовці діють від імені держави, представляють, захищають чи уособлюють її інтерес, і за яку отримують плату (заробітну плату, забезпечення) за рахунок бюджетних коштів.

Публічні службовці – це особи, які працюють у сфері публічного управління, виконуючи обов'язки та функції, пов'язані з функціонування держави та територіальних громад. Вказані суб'єкти обслуговують суспільство через виконання адміністративних, виконавчих, наглядових чи інших, визначених законодавством, функцій.

Публічні службовці відповідають за здійснення владних повноважень та забезпечення виконання політики держави з метою ефективного функціонування системи управління та як особи, що мають певну компетенцію одночасно наділяються особливими обов'язками, невиконання яких має наслідком притягнення їх до відповідальності.

У науковій літературі та правозастосуванні наявні різні точки зору щодо визначення поняття відповідальності, її підстав, принципів та умов застосування.

Так, етимологію слова «відповідальність» в українській мові розуміють як здатність особи чи колективу не тільки усвідомлено обирати дії, способи поведінки і життя, а й оцінювати їх під кутом зору їхніх наслідків. Необхідною передумовою відповідальності є свідомість та розум як унікальні здатності людини усвідомлювати, оцінювати та, відповідно, контролювати свої дії та передбачати їхні наслідки. У свою чергу, відповідальність юридична – це вид

соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників передбачених законом санкцій. [47].

Відповідно до Філософського енциклопедичного словника, виданого Національною академією наук України, відповідальність – це філософсько-соціологічне поняття, яке характеризує міру відповідності поведінки особи, групи, прошарку, держави наявним вимогам, діючим суспільним нормам, правилам співжиття, правовим законам; співвідношення обов'язку і міри його виконання суб'єктом (особою, групою, класом) [115, с. 87].

Відповідальність виникає на основі соціальних норм і реалізується як через певні форми контролю (громадська думка, статут, закон), так і через усвідомлення суб'єктами духовно-практичної діяльності своєї суспільної ролі. Відповідальність у структурному відношенні – явище багатогранне і містить такі найважливіші складники: усвідомлення необхідності діяти у відповідності з суспільними вимогами і нормами як соціальними цінностями; усвідомлення своєї безпосередньої ролі через наявність внутрішніх переконань, совісті, особистих інтересів і цілей; передбачення наслідків вибору, рішень і дій; критичність і постійний контроль за своїми діями, врахування їх наслідків для інших людей; прагнення особи до самореалізації в об'єктивному світі; самозвіт і самооцінка; суб'єктивна готовність відповідати за свої дії. У свою чергу, відповідальність сприяє дотриманню в суспільстві злагоди, балансу, інтересів справедливості, добропорядності у стосунках між людьми [115, с. 87].

Одним з різновидів відповідальності є відповідальність соціальна, яка виступає невід'ємним елементом у макросистемі людина-держава-суспільство.

У свою чергу, основою формою соціальної відповідальності є відповідальність юридична. Можна говорити, що соціальна та правова відповідальність співвідносяться як загальне та особливе. Для цих видів відповідальності притаманні наступні спільні риси:

1. як будь-яка соціальна, так і юридична відповідальність є засобом гарантування та охорони суспільних відносин;

2. вони встановлюються певними суб'єктами та гарантуються певними засобами;
3. є засобами гарантування прав людини та суспільних інтересів;
4. мають динамічний характер, тобто розвиваються та трансформуються разом із суспільними відносинами;
5. існують у певній сфері та регламентуються певним різновидом соціальних норм;
6. переслідують досягнення певної мети та мають функціональну спрямованість;
7. передбачають настання певних наслідків для порушника;
8. виробляють повагу до прав та свобод людини і є проявами культури суспільства [59, с. 13-14].

Наявність зазначених вище спільних рис не заперечує самостійного характеру юридичної відповідальності як основного різновиду соціальної.

Науковці визначають юридичну відповідальність як передбачену нормами права і здійснювану 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 [117, с. 375].

Специфіка юридичної відповідальності полягає у тому, що вона перш за все завжди оцінює минуле, тобто це відповідальність за дію, яка вже була вчинена.

До ознак юридичної відповідальності можна віднести:

1. вона полягає в офіційній негативній оцінці (засудженні) з боку суспільства і держави поведінки правопорушника. Це засудження має вираз офіційного правозастосовного акта, виданого від імені держави її уповноваженим органом;

2. обов'язкова наявність визначених законом фактичних підстав, застосування тільки за реально вчинене правопорушення (юридичний факт), що містить у собі всі ознаки складу певного виду правопорушення;

3. наявність юридичних підстав, тобто юридичної основи — закріплених законодавчо правових норм;

4. пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів, які також відображені в правозастосовному акті. Тобто, відповідальність тягне за собою застосування до правопорушника з боку держави певних негативних для нього санкцій, обмежень майнового, особистого чи організаційного характеру з метою охорони правопорядку, що здійснюється шляхом примусового поновлення порушених прав та покарання правопорушника;

5. застосовується лише до суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), винних у вчиненні конкретного правопорушення власними діями;

6. здійснюється виключно уповноваженими державою компетентними органами відповідно до приписів матеріальних і процесуальних правових норм;

7. здійснюється такими органами в рамках правозастосовної діяльності з додержанням процесуальних форм — особливого процесуального порядку, встановленого процесуальним законом (наприклад, кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним). Саме в рамках процесуальних відносин здійснюються всі заходи юридичної відповідальності [117, с. 376].

Відносно поняття юридичної відповідальності публічних службовців слід зазначити, що за своєю суттю вона не відрізняється від відповідальності інших суб'єктів, їй властиві всі цілі, функції і принципи юридичної відповідальності як такої. Наведене положення дозволяє стверджувати, що юридичній відповідальності публічних службовців властиві як загальні ознаки юридичної відповідальності, так і специфічні риси.

Зокрема, О.А. Падалка вважає, що до загальних ознак, які притаманні юридичній відповідальності публічних службовців слід віднести наступні:

- 1) настає лише за ті діяння, які передбачені нормами чинного законодавства;
- 2) накладається тільки за скоєні протиправні вчинки або протизаконні дії;
- 3) накладається компетентними державними органами в ході визначеної законом процедури;
- 4) виражається в настанні для правопорушника відповідних негативних наслідків, вид і міра яких визначаються законом;
- 5) виконання правопорушником обов'язків, які покладаються на нього у зв'язку з притягненням до юридичної відповідальності, забезпечується силою державного впливу аж до примусу [60, с. 82]

У свою чергу, О.К. Любимов виділяє такі особливості відповідальності державного службовця, як суб'єкта публічної відповідальності:

1. юридична відповідальність державного службовця характеризується підвищеним рівнем відповідальності таких осіб за аналогічні злочини, правопорушення чи дисциплінарні проступки, які передбачені чинним законодавством;

2. розширені можливості щодо застосування керівником відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний службовець, повноважень щодо виявлення дисциплінарних проступків і притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності;

3. широка дія юридичної відповідальності державного службовця за вчинені правопорушення. Так, негативні наслідки невиконання чи неналежного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків часто можуть виходити за межі державного органу, в якому працює особа, та можуть зачіпати інтереси іншого органу державної влади, впливати на результати його діяльності, завдавати шкоди особам, суспільству, державі.

4. мета юридичної відповідальності полягає не тільки в покаранні винної особи, відновленні порушених прав та інтересів особи, здійсненні превентивної діяльності, але й у забезпеченні належного виконання державним службовцем

своїх посадових обов'язків, недопущення поведінки, яка може дискредитувати державну службу [48, с. 20-22].

Варто зазначити, що, у першу чергу, особливості відповідальності публічних службовців зумовлені статусом публічного службовця – колом визначених прав та обов'язків. Так, О.Д. Новак зазначає, що головна відмінність між державними службовцями і працівниками в тому, що на відміну від осіб, які перебувають у звичайних трудових відносинах, державні службовці мають спеціальний правовий статус [56, с. 27]. Окрім цього, на відміну від звичайних працівників, публічний службовець у своїй діяльності є представником держави (територіальної громади), отже його дії та поведінка не мають дискредитувати суб'єкта, від імені та в інтересах якого він діє – держави (територіальної громади).

Зокрема, частина санкцій статей Кримінального кодексу України (далі – КК України) передбачає більш високий рівень покарання для особи, що є службовцем, ніж для звичайних громадян, тобто вчинення злочину службовою особою є кваліфікуючою ознакою.

Крім цього, для службовців також може бути застосовано таке покарання як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Отже, сутність юридичної відповідальності публічного службовця полягає у наявності в нього встановленого нормами права юридичного обов'язку дотримуватися і виконувати покладені посадові обов'язки, які реалізуються в правомірній поведінці. У разі вчинення службовцем правопорушення настає юридичний обов'язок зазнати засудження і засновані на ньому види обмежень. Основною ж метою юридичної відповідальності публічних службовців є не покарання винного і відновлення порушеного права, а спонукання кожного публічного службовця до правомірної поведінки і, в кінцевому результаті, сприяння формуванню правової культури публічних службовців та всього суспільства. Головну роль в цьому відіграє «вироблення» у публічного службовця усвідомленої потреби в правомірному виконанні

покладених на нього посадових обов'язків, що базується на усвідомленні свого громадянського обов'язку та внутрішньому спонуканні [23, с. 180].

Юридична відповідальність публічного службовця є засобом впливу на його неправомірну поведінку, реакцією держави на скоєне протиправне діяння, яке пов'язане із службовою діяльністю особи. Встановлення підвищеної юридичної відповідальності публічних службовців переслідує два завдання – по-перше, запобігати неправомірній діяльності публічних службовців; по-друге, захистити права і законні інтереси фізичних та юридичних осіб, а також публічні інтереси від неправомірних дій чи бездіяльності публічних службовців [112, с. 117].

О.К. Любимов пропонує під юридичною відповідальністю державного службовця розуміти по-перше, дотримання державним службовцем передбачених чинним законодавством обов'язків, які на нього покладені посадовими інструкціями та нормами чинного законодавства, що полягають у їх безумовному виконанні (позитивна відповідальність), та по-друге, застосування до державного службовця передбачених заходів дисциплінарного стягнення за невиконання чи неналежне виконання покладених на державного службовця безпосередніх обов'язків, що виражається як в активній, так і пасивній формі, а також за порушення такими особами присяги державного службовця, норм та правил етичної поведінки, а також встановлених на законодавчому рівні обмежень, які висуваються до державних службовців, норм антикорупційного законодавства, що є наслідком застосування до них передбачених заходів адміністративного, кримінального, цивільно-правового, матеріального та інших заходів примусового характеру та застосування до винної особи певних видів обмежень особистісного чи матеріального характеру [48, с. 19].

Враховуючи все вищевикладене, під юридичною відповідальністю публічних службовців у широкому змісті слід розуміти юридичну категорію, сутність якої проявляється у взаємному поєднанні декількох аспектів:

- обов'язок публічного службовця діяти відповідно до Конституції України, законів та підзаконних актів, з урахуванням визначених посадових обов'язків, правил поведінки та етики, а також обов'язок публічного службовця діяти таким чином, щоб його діяльність визначалася направленістю на позитивну реалізацію прав та інтересів держави, та при недопущенні дискредитації органу, установи, в якій він працює, чи проходить службу;

- застосування до державного службовця заходів примусу за невиконання/неналежне виконання своїх посадових обов'язків, допущення порушень правил поведінки, завдання шкоди інтересам інших осіб, органам, державі;

- наявність визначених законодавством обмежень, яких особа зобов'язана дотримуватися при вступі та проходженні певного виду публічної служби.

Отже, вищепроведене дослідження сутності публічної служби, її суб'єктів та змісту, дає можливість сформулювати дефініцію юридичної відповідальності публічного службовця. Так, під *юридичною відповідальністю публічного службовця* слід розуміти застосування спеціальних заходів відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної) за вчинені публічним службовцем дій чи бездіяльності, які суперечить положенням нормативно-правових актів, не відповідають меті та завданням публічної служби, а також завдають шкоди інтересам держави чи суспільства.

1.2. Принципи юридичної відповідальності публічних службовців в Україні

Поняття «принцип» у перекладі з латинської мови означає «початок», «першооснова», «первинність» [107, с. 221].

У науковій і навчальній літературі принципи характеризують як найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи [117, с. 197].

Принципи юридичної відповідальності – це засадничі, фундаментальні положення, що виражають сутність і призначення юридичної відповідальності, а також визначають закономірності її функціонування та порядку реалізації [110, с. 321].

Також можна говорити, що принципи юридичної відповідальності – це положення та ідеї, що мають законодавче закріплення та визначають самостійний і реальний характер відповідальності, як засобу гарантування й охорони об'єктивного і суб'єктивного права та суспільного порядку [25, с. 89].

У свою чергу, аналіз літератури свідчить, що під принципами юридичної відповідальності публічних службовців розуміються внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності публічної служби.

Принципам юридичної відповідальності публічних службовців у науці була приділена значна увага науковців.

Так, Губанов О.О. визначає наступні принципи: 1) законність; 2) справедливість; 3) гуманізм; 4) своєчасність; 5) презумпція невинуватості; 6) неприпустимість притягнення до відповідальності двічі за одне й те ж саме правопорушення; 7) індивідуалізація відповідальності [23, с. 192].

Коротких А.Ю. виділяє наступні принципи юридичної відповідальності державних службовців відповідно до трудового законодавства: принципи законності, доцільності, невідворотності, справедливості, обґрунтованості, своєчасності, гуманізму, правової регламентації, презумпції невинуватості. Всі ці принципи покликані спрямовувати механізм правового регулювання відповідальності [42, с. 80].

Питання щодо принципів дисциплінарної відповідальності службовців розглядає й О.Т. Барабаш, який зазначав, що в основі дисциплінарного законодавства лежать загальні принципи відповідальності, тобто керівні правові положення, які прямо або опосередковано закріплені в законодавстві. Вони відбивають завдання щодо запобігання порушенням службової дисципліни, її зміцнення, а також захисту прав державних службовців від незаконного і необґрунтованого притягнення їх до дисциплінарної

відповідальності. Вчений визначив принципами дисциплінарної відповідальності державних службовців такі, як: 1) законність у сфері дисциплінарної відповідальності; 2) притягнення до дисциплінарної відповідальності повинно наставати лише за дисциплінарний проступок; 3) притягнення до дисциплінарної відповідальності повинно бути доцільним; 4) дисциплінарне стягнення має бути справедливим; 5) відповідальність за дисциплінарний проступок повинна бути неминучою; 6) має бути дотримано принцип демократизму [5, с. 81-84].

Крім того, деякі науковці, зокрема О.Д. Новак, вважає, що враховуючи, що юридична відповідальність публічних службовців є одним із видів юридичної відповідальності, притягнення до неї повинно здійснюватися через призму застосування принципів юридичної відповідальності, які виходять із конституційних норм, закріплених у законодавстві України, та норм міжнародного права [57, с. 265].

Так, до загальних принципів юридичної відповідальності слід віднести принципи законності, справедливості, доцільності, невідворотності, гласності, гуманізму, демократизму. До категорії особливих принципів дисциплінарної відповідальності, що відображають її специфіку науковець відносить: швидкість настання дисциплінарної відповідальності; персональна відповідальність державного службовця за невиконання повноважень та обов'язків; презумпція невинуватості державного службовця; повнота, всебічність та об'єктивність дослідження вчиненого порушення службової дисципліни; невідворотність притягнення до дисциплінарної відповідальності з урахуванням обставин учиненого проступку та попередньої поведінки державного службовця, його ставлення до своїх службових обов'язків; відповідність накладеного дисциплінарного стягнення характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку [57, с. 267].

Крім цього, виділяють наступні принципи юридичної відповідальності публічних службовців як законність підстави; невідворотність настання;

неприпустимість подвоєння; персоніфікацію покладання і регламентованість, а також принцип справедливості як один з основних принципів права [46, с. 125].

Проведений аналіз літературних джерел, а також нормативно-правових актів у сфері державної служби дозволяю виокремити наступні основні принципи, що притаманні юридичній відповідальності публічних службовців:

1. *принцип законності*. Цей принцип є основоположним принципом суспільного ладу, функціонування державних органів, громадянського суспільства, громадян та, у даному випадку, вихідною умовою притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності.

Принцип законності знаходить своє вираження у статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Зокрема, притягнення особи до юридичної відповідальності відбувається у разі, якщо вона діє у спосіб, що суперечить статті 19 Конституції України, а сама процедура притягнення відбувається виключно у відповідності до порядку, передбаченого законом, а саме:

- притягнення до відповідальності здійснюється компетентними особами на підставі закону;
- фактичною підставою притягнення до відповідальності є вчинення особою правопорушення;
- вид і межі відповідальності встановлюються законом;
- обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, підстави звільнення від відповідальності визначаються законом.

Цей принцип реалізується в інституті юридичної відповідальності як точне й неухильне виконання вимог закону всіма фізичними й юридичними особами при реалізації норм кримінальної, цивільної, адміністративної, матеріальної, дисциплінарної відповідальності через ряд спеціальних принципів і засад, які характерні лише для інституту юридичної відповідальності (принцип настання відповідальності лише за неправомірні дії;

принцип застосування відповідальності на засадах судової відповідності до визначеного законом порядку; принцип відповідності міри покарання вчиненому протиправному діянню) [63, с. 28].

На нашу думку, принцип законності юридичної відповідальності публічного службовця є вужчим за принцип законності всіх видів юридичної відповідальності, оскільки обмежується суб'єктним складом (публічний службовець має визначений правовий статус та наділений повноваженнями, що визначають специфіку порушень), визначається порядком притягнення (наприклад, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця відрізняється від порядку притягнення іншого працівника), мірою покарання (заходи відповідальності мають зв'язок зі статусом публічного службовця, наприклад, позбавлення права обіймати певні посади), підвищеною увагою суспільства, у зв'язку з цим і керівництва публічного службовця до його службової дисципліни тощо.

2. *принцип невідворотності покарання.* Принципом, який також пов'язаний із поняттям законності, є принцип невідворотності покарання. Основний зміст принципу невідворотності розкривається в тому, що будь-яке правопорушення повинно бути своєчасно виявлене, встановлений винний у його вчиненні суб'єкт і притягнений до міри відповідальності у передбаченому законом порядку. Важлива не суворість покарання, а його невідворотність, всі протиправні діяння повинні розкриватися, а винні у їх вчиненні – нести відповідальність, незалежно від свого службового і матеріального стану та інших обставин [6, с. 325]. Таким чином, сутність принципу невідворотності полягає у неминучості настання відповідальності для правопорушника, оперативності застосування заходів відповідальності за вчинені правопорушення, професіоналізмі і добросовісності діяльності представників відповідних органів, ефективності заходів, що застосовуються до правопорушників [42, с. 81].

3. *принцип своєчасності.* Принцип своєчасності пов'язаний із строками давності притягнення до відповідальності. Строк давності в даному випадку

полягає у відрізку часу, після спливу якого правові наслідки здійснення правопорушення не застосовуються й особа звільняється від відповідальності. [52, с. 82].

4. *принцип справедливості* забезпечує відповідність законодавства у цілому та закріплених у його нормах комплексу санкцій належному рівню соціальної справедливості суспільства (баланс справедливості санкції та соціальної справедливості). Теоретики права вказують на те, що справедливість (а так само і моральність) характеризує рівень об'єктивності права, впливає на можливість добровільного виконання суб'єктами його положень. Поряд з цим, справедливість санкцій вселяє віру в соціальну цінність юридичної відповідальності як засіб виправлення та перевиховання правопорушників, а також засіб підтримання суспільного порядку. З огляду на це, на думку правників, справедливість досягається за умови дотримання у процесі покладення та реалізації юридичної відповідальності певних вимог [25, с. 506].

Принцип справедливості нерозривно пов'язаний з індивідуалізацією відповідальності. Це означає, що навіть при найретельнішому дотриманні всіх принципів застосування юридичної відповідальності загалом вона виявиться несправедливою, якщо правопорушник підданий надзвичайно суворим або, навпаки, «м'яким» заходам впливу. Тому в основі справедливої відповідальності лежить дотримання законодавцем принципу відповідності тяжкості правопорушень суворості санкцій.

5. *Принцип презумпції невинуватості* полягає в тому, що особа не повинна доводити свою винуватість чи невинуватість. Проблема доказування лежить повністю на державі (дисциплінарна комісія, суд). Для визнання протиправної поведінки особи держава в особі спеціально уповноважених на те органів зобов'язана встановити наявність вини.

Вказаний принцип зумовлює також і принцип права особи на захист та юридичну допомогу. Положення цього принципу прямо слідує з Конституції України, а саме із ст. 59, положення якої викладені наступним чином: «Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця

допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» [39].

При цьому слід мати на увазі, що конституційний припис «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав», закріплений у ч. 1 ст. 59 Конституції України, за своїм змістом є універсальним. Таким чином, право будь-якої фізичної особи на правову допомогу поширюється не лише на підозрюваного (обвинуваченого чи підсудного), але й на інших фізичних осіб, котрі, як зазначає Конституційний Суд України у рішенні від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000, потребують захисту своїх прав та законних інтересів, що виникають з цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин, а не тільки з кримінальних [104].

Публічний службовець має право на захист під час притягнення його до будь-якого виду відповідальності. В межах цивільного, адміністративного, кримінального процесу на підставі Конституції України та процесуальних кодексів; в межах дисциплінарного провадження – на підставі Конституції України, а також спеціальним нормативно-правових актів, що регулюють здійснення дисциплінарного провадження (наприклад, відповідно до пункту 31 Порядку здійснення дисциплінарного провадження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039 державний службовець має право користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника; відповідно до пункту 5 частини 2 статті 18 Дисциплінарного статуту Національної поліції України поліцейський, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право користуватися правничою допомогою).

6. *Принцип гуманізму* є виразом ставлення держави до людини і громадянина. Гуманізм – це філософський та етико-соціологічний принцип відношення до людини як до вищої цінності. Як духовно-культурне явище гуманізм виступає головним змістом цивілізаційного процесу. Принцип

гуманізму дозволяє частково чи в повній мірі звільнити порушника від наслідків притягнення його до юридичної відповідальності, якщо порушником будуть добровільно відшкодовані збитки, матиме місце щиросердне каяття, своєю поведінкою у подальшому він зможе довести факт виправлення тощо. Окрім того, досліджуваний принцип означає, що до порушника мають застосовуватись такі засоби впливу, у такий спосіб, у такому розмірі, такою тривалістю, що не принижуватимуть його гідність і не порушуватимуть його прав [42, с. 82].

Також, окремо можна розглядати принцип обґрунтованості, доцільності, та гуманізму.

Принцип обґрунтованості покликаний розглядати питання притягнення до відповідальності у вигляді прийняття рішення, яке повинно бути позбавленим суб'єктивізму та особистої зацікавленості суб'єкта, котрий наділений правом притягнення до відповідальності. Законне рішення як законний захід примусового впливу на порушника може бути тільки обґрунтованим, тобто рішенням, яке базується на досліджених доказах з урахуванням тяжкості вчиненого, особи правопорушника тощо.

У той же час, О.О. Губанов вважає, що визнання таких принципів юридичної відповідальності публічних службовців як принцип обґрунтованості та невідворотності є хибним та недоречним.

Зокрема, на думку правника принцип обґрунтованості є фактично процедурним втіленням принципів презумпції невинуватості і законності, які і встановлюють вимоги справедливої процедури при притягненні особи до юридичної відповідальності. Принцип невідворотності є, скоріше, показником якості роботи контролюючих та правоохоронних органів та не може бути застосований як вихідна засада для правового регулювання, оскільки веде до обвинувального нахилу, що суперечить презумпції невинуватості [20, с. 66-67].

Не менш важливим є *принцип верховенства права*, адже цілком очевидним є те, що дія цього принципу поширюється на всі сфери суспільного життя, і відтак, має бути втілена у теоретичні і практичні конструкції, якими у

своїй діяльності користуються всі державні інституції, зокрема органи державної влади. Значення принципу верховенства права полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства [3, с. 10].

Отже, беручи до уваги вищевикладене, можна прийти до висновку, що *принципи юридичної відповідальності публічного службовця* – це основоположні засади процедури застосування до публічного службовця заходів впливу за порушення вимог чинного законодавства, що покликані забезпечити правомірність та правильність процесу притягнення, забезпечення дотримання прав особи, що притягується до відповідальності, а також створити умови темпоральної визначеності такої відповідальності.

Розглядаючи принципами юридичної відповідальності публічних службовців через загальну призму принципів юридичної відповідальності слід погодитися з твердженнями науковців, які класифікують їх на: принцип законності, невідворотності покарання, своєчасності, справедливості, презумпції невинуватості, гуманізму.

Принципи юридичної відповідальності публічних службовців покликані визначити процесуальний порядок застосування того чи іншого виду відповідальності за вчинене правопорушення з одночасним забезпеченням прав, свобод та інтересів публічного службовця, а також прав та інтересів держави.

1.3. Нормативно-правові акти у сфері юридичної відповідальності публічних службовців в Україні

Провідну роль у законодавчому регулюванні питань публічної служби та, зокрема, різних аспектів юридичної відповідальності публічних службовців відіграють наступні групи нормативно-правових актів:

- конституційні норми;
- законодавство про публічну службу та антикорупційне законодавство;

- цивільне законодавство;
- дисциплінарне законодавство, що також є частиною законодавства про публічну службу;
- законодавство у сфері адміністративних правопорушень;
- норми кримінального права.

Так, юридична відповідальність публічних службовців в Україні відповідно до Конституції України передбачається з метою забезпечення прозорості, дотримання закону та ефективного функціонування державного апарату.

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно з частиною 2 статті 61 Конституції України, юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [39].

Враховуючи зазначене, Основний закон України визначає основоположну zásadu діяльності публічної служби в Україні – законність, що є передумовою належного виконання службовцями своїх посадових обов'язків та забезпечення інтересів держави, її громадян.

Наступною групою нормативно-правових актів є законодавство про публічну службу, а також антикорупційне законодавства. У цій групі основними актами виступають:

- Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [93].

Цей 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.

Розділ VIII Закону «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» містить правове регулювання службової дисципліни,

засад дисциплінарної відповідальності (визначає підстави дисциплінарної відповідальності, перелік дисциплінарних проступків, види дисциплінарних стягнень, окреслює порядок дисциплінарного провадження, механізм оскарження рішення про накладення стягнення тощо) та матеріальної відповідальності (розкриває обов'язок та порядок відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі діями/бездіяльністю державного службовця).

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [103]. Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Розділом VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. Також статтею 24 вказаного Закону передбачено засади матеріальної відповідальності посадової особи органу місцевого самоврядування.

- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [98]. Визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Закон містить розділ XI «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків», в статті 65-1 закріплює, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, визначені у частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Отже, вказані закони визначають, що за умови дії публічного службовця з порушенням норм законодавства або локальних актів, останній підлягає відповідальності.

У свою чергу, засади юридичної відповідальності кожного виду публічної служби закріплені у профільних нормативно-правових актах. Як правило такі офіційні документи містять загальні риси підстав відповідальності, визначають, що у разі вчинення дій, що не відповідають нормам чинного законодавства службовець несе кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність. Такими законами є:

- Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII (стаття 19 Закону);

- Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» від 28.01.2021 № 1150-IX (статті 36-38 Закону);

- Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII (розділ VI Закону);

- Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII (стаття 26 Закону);

- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII (стаття 28 Закону);

- Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (стаття 20 та розділ VI Закону);

- Закон України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 № 876-VII (стаття 14 Закону);

- Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII (стаття 45 Закону);

- Закон України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 № 4107-VI (стаття 12 Закону);

- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV (частина 5 статті 33 Закону);

- Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-ХІІ (стаття 35 Закону);

- Закон України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 № 160-ІХ.

Цивільне законодавство, зокрема Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-ІV, визначає поняття майнової (матеріальної) та моральної шкоди, порядок їх визначення та стягнення. Крім того, стаття 1191 Кодексу передбачає право зворотної вимоги органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування до винної посадової, службової особи [118].

Також, відшкодування заподіяної майнової та моральної шкоди, завданої окремими категоріями державних службовців, регулюється Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 01.12.1994 № 266/94-ВР.

Щодо дисциплінарного законодавства, то можна сказати, що основну частину нормативних актів, що визначають порядок та підстави дисциплінарного провадження є окремі положення Закону України «Про державну службу», Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII, профільні закони щодо окремих видів публічної служби (Закон України «Про прокуратуру», Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»), а також інші закони та підзаконні нормативно-правові акти:

- Дисциплінарний статут Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24.03.1999 № 551-XIV;

- Дисциплінарний статут Національної поліції України, затверджений Законом України від 15.03.2018 № 2337-VIII;

- Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, затверджений Законом України від 22.02.2006 року № 3460-IV;

- Дисциплінарний статут служби цивільного захисту, затверджений Законом України від 05.03.2009 № 1068-VI;
- Порядок здійснення дисциплінарного провадження, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039;
- Порядок проведення службового розслідування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 246);
- Порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України, затверджений наказом Міністерства оборони України від 21.11.2017 № 608;
- Порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893.

Одразу відзначимо, що всі вищезазначені нормативно-правові акти встановлюють дисциплінарну відповідальність лише для чітко визначеного в них кола працівників.

У науці розрізняють загальну і спеціальну дисциплінарну відповідальність. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена Кодексом законів про працю України і правилами внутрішнього трудового розпорядку для всіх категорій працівників, крім тих правове регулювання трудової діяльності яких лежить в площині застосування спеціального законодавства України або відомчих актів (статутів чи положень про дисципліну). У свою чергу, спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачається тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів [14].

Як зазначає О.О. Губанов, розвиток національного законодавства показує, що воно поступово рухається у бік подальшої спеціалізації дисциплінарної відповідальності в залежності від виду публічної служби чи виду публічних службовців і, як результат, розмежування дисциплінарної відповідальності, яка

передбачається КЗпП, та дисциплінарної відповідальності, яка передбачається спеціальними законами у сфері публічної служби, неминуха [23, с. 289].

Кримінальний кодекс України визначає аспекти кримінальної відповідальності, а саме перелік кримінальних правопорушень, за які законом передбачено кримінальну відповідальність.

При чому, публічний службовець може бути притягнутий до відповідальності на загальних підставах (без урахування професійного статусу), що не є об'єктом цього дослідження, або ж як службова особа (у розумінні змісту такого поняття у Кримінальному кодексу України).

Окрім того, варто зауважити, що Кримінальному кодексі України є окремий розділ, що містить перелік кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності, наприклад: «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364), «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу» (ст. 365), «Службове підроблення» (ст. 366), «Неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (ст. 366-3), «Службова недбалість» (ст. 367), «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (ст. 368) тощо [44].

Аналогічно Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) визначає перелік адміністративних правопорушень, за вчинення яких публічний службовець притягається до адміністративної відповідальності.

Визначені у кодексі порушення безпосередньо пов'язані з положеннями Закону України «Про запобігання корупції». Так, ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» тощо [35].

Крім того, частина 2 статті 15 КУпАП закріплює положення про те, що особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах. Отже, окремі категорії публічних службовців, наприклад, працівники Національної поліції України, Державного бюро розслідувань, військовослужбовці несуть адміністративну відповідальність на підставі дисциплінарного статуту.

Крім цього, важливе значення для встановлення підстав відповідальності публічних службовців мають локальні акти, якими встановлюються трудові права, обов'язки публічних службовців – положення, інструкції, в тому числі й посадові.

Також, важливу роль у розумінні правових засадах відповідальності державних службовців відіграють роз'яснення Національного агентства з питань державної служби. Наприклад, роз'яснення НАДС від 23.07.2020 № 109-р/з «Щодо утворення дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ»; роз'яснення НАДС від 23.07.2020 № 103-р/з «Щодо прийняття рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження під час його відсутності на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні»; роз'яснення НАДС від 24.04.2019 № 70-р/з «Щодо строку повноважень членів дисциплінарної комісії»; роз'яснення НАДС від 10.07.2018 № 53-р/з «Щодо застосування положень частини шостої статті 69 Закону України «Про державну службу»; роз'яснення НАДС від 15.09.2017 № 31-р/з «Щодо порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень»; роз'яснення НАДС від 09.02.2017 № 24-р/з «Щодо ініціювання дисциплінарного провадження стосовно державного службовця».

Наведений перелік нормативно-правових актів не є вичерпним.

Правові засади юридичної відповідальності публічних службовців регулюються великою кількістю законодавчих актів, серед яких основну роль відіграє Закон України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також Цивільний кодекс, Кодекс законів про працю, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс, профільні закони щодо окремих видів публічної служби, підзаконні нормативно-правові акти, локальні акти.

Вказані нормативно-правові акти встановлюють чіткі правила та стандарти для діяльності публічних службовців, регулюють їхню відповідальність перед законом, державою та громадянами, а також сприяють забезпеченню ефективного та прозорого функціонування державного апарату.

Щодо повноти регулювання, можна зазначити про достатнє регулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців існуванням Закону України «Про державну службу», положень Кодексу законів про працю, профільних законів, спеціальних нормативно-правових актів щодо дисциплінарної відповідальності окремих видів службовців, локальних актів, роз'яснень тощо.

У той же час, цивільна (майнова) відповідальність публічних службовців є менш врегульованою і здебільшого заснована на загальних засадах цивільного законодавства.

Адміністративна та кримінальна відповідальність заснована на вчиненні публічним службовцем під час виконання посадових обов'язків порушень, за які Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України передбачено відповідальність. Окремою частиною є правопорушення, що пов'язані з порушенням положень Закону України «Про запобігання корупції».

У цілому можна говорити, що комплекс нормативно-правових актів у сфері юридичної відповідальності публічних службовців, що прийнято в Україні на сьогодні, є достатнім для встановлення підстав, виду, порядку, особливостей кожного виду відповідальності.

Висновки до розділу 1

1. Під юридичною відповідальністю публічного службовця слід розуміти застосування спеціальних заходів відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної) за вчинені публічним службовцем дій чи бездіяльності, які суперечить положенням нормативно-правових актів, не відповідають меті та завданням публічної служби, а також завдають шкоди інтересам держави чи суспільства.

2. Принципи юридичної відповідальності публічного службовця – це основоположні засади процедури застосування до публічного службовця заходів впливу за порушення вимог чинного законодавства, що покликані забезпечити правомірність та правильність процесу притягнення, забезпечення дотримання прав особи, що притягується до відповідальності, а також створити умови темпоральної визначеності такої відповідальності. Принципи покликані визначити процесуальний порядок застосування того чи іншого виду відповідальності за вчинене правопорушення з одночасним забезпеченням прав, свобод та інтересів публічного службовця, а також прав та інтересів держави.

Основними принципами юридичної відповідальності публічних службовців є принцип законності, невідворотності покарання, своєчасності, справедливості, презумпції невинуватості, гуманізму тощо.

3. Правові засади юридичної відповідальності публічних службовців встановлюють чіткі правила та стандарти для діяльності публічних службовців, регулюють їхню відповідальність перед законом, державою та громадянами, а також сприяють забезпеченню ефективного та прозорого функціонування державного апарату.

Комплекс нормативно-правових актів у сфері юридичної відповідальності публічних службовців, що прийнято в Україні на сьогодні, є достатнім для встановлення підстав, виду, порядку, особливостей кожного виду відповідальності.

РОЗДІЛ 2

КЛАСИФІКАЦІЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1. Види юридичної відповідальності публічних службовців

В науковій доктрині на даний час не розроблено єдиних критеріїв щодо класифікації різновидів юридичної відповідальності публічних службовців та не розроблено системи, яка б консолідувала усі види відповідальності публічних службовців, що існують в правовій системі.

Враховуючи зазначене, виклад матеріалу щодо класифікації юридичної відповідальності публічних службовців здійснено на підставі аналізу існуючої літератури з даного питання, а також відповідно до наукових праць у сфері загальної юридичної відповідальності.

У науці основним критерієм виокремлення видів як загальної юридичної відповідальності так і юридичної відповідальності публічних службовців розглядають форму реалізації відповідальності. На підставі зазначеного критерію аналізують позитивну (перспективну) та негативну (ретроспективну) відповідальність.

Щодо вказаного розподілу між науковцями виникли дискусії: деякі правники підтримують вказаний поділ, частина ж вважає такий поділ необґрунтованим та наполягають на існуванні юридичної відповідальності (в тому числі і відповідальності публічних службовців) в одній формі: або у позитивному (перспективному) або негативному (ретроспективному) аспекті. В той же час, інші науковці вважають, що юридична відповідальність публічних службовців одночасно має характеристики і позитивної (перспективної) і негативної (ретроспективної) відповідальності.

Перспективна (позитивна) юридична відповідальність полягає в сумлінному виконанні суб'єктом всіх правових приписів та застосуванні до нього заходів заохочення. Це орієнтація на попередження можливих

правопорушень шляхом розуміння, аналізу та усунення факторів, що можуть призвести до порушення законодавства. Розглядання перспективної відповідальності включає в себе врахування можливих наслідків та ризиків при прийнятті рішень чи здійсненні дій для запобігання майбутнім проблемам.

Позитивна юридична відповідальність публічних службовців – це, як зазначає О.О. Губанов, «дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням» [22, с. 24].

Позитивна відповідальність публічних службовців полягає у їхній здатності та бажанні виконувати свої обов'язки та функції з відданістю, ефективно та відповідально перед громадянами і державою. Це охоплює високий рівень професіоналізму, етичність у діяльності, турботу про потреби суспільства та зобов'язання діяти в інтересах загального добробуту. Позитивна відповідальність також включає в себе готовність вислуховувати та реагувати на потреби громадян, дотримання законів та норм, а також відкритість у взаємодії з громадськістю та іншими органами.

Прибічники існування позитивної відповідальності службовців вважають, що в даному випадку важливе значення відіграє принцип доброчесності, який слід пов'язувати із сумлінністю державного службовця, що в сукупності забезпечуватиме позитивне відношення до виконання своїх обов'язків та слугуватиме основою для розуміння перспективної юридичної відповідальності державного службовця. Тобто в державного службовця виникає відповідальність уже тоді, коли він береться до виконання своїх обов'язків, а не тоді, коли він їх не виконає, як вказує В.І. Дідач [24, с. 13].

Ю. П. Битяк досліджуючи діяльність державних службовців крізь призму загальних моральних та правових принципів, виокремлював принцип доброчесності, наголошуючи на чесному і добросовісному ставленні державного службовця до своїх обов'язків, яке, зокрема, полягає у засудженні

зловживання владою чи службовим становищем, халатним, безвідповідальним ставленням до виконання обов'язків корупційних діянь [10, с.176-181].

Отже, за твердженням науковців під позитивною відповідальністю розуміється не «відплата» за вчинене, а відповідальність за належне виконання своїх обов'язків, доброчесність та добросовісну поведінку. Це, в першу чергу, усвідомлення правових властивостей своїх дій чи бездіяльності, співставлення їх з нормами законодавства, а також готовність нести за них відповідальність перед державною та суспільством.

Позитивна відповідальність має дві площини прояву. Перший, це психологічний: позитивна юридична відповідальність розцінюється як усвідомлення необхідності знати правове значення своїх вчинків, дотримуватись правил користування правами, виконувати покладені законодавством обов'язки, зазнавати наслідків неправомірних вчинків, вироблення внутрішнього ставлення до права [21., с. 14].

Інший прояв – це реагування держави на зразкову поведінку службовця, що реалізуються за допомогою заходів заохочення, метою яких є стимулювання особи до здійснення своїх посадових обов'язків ефективно та результативно.

І хоча чинне законодавство, що регулює різні види відповідальності спрямоване на «покарання» службовця за невиконання чи неналежне виконання ним своїх обов'язків, в той же час, важливе значення мають дії щодо заохочення службовця до виконання його дій сумлінно та правильно. Тобто, на нашу думку, правовий механізм публічної служби в першу чергу має бути скерований на створення умов діяльності особи, за яких у публічного службовця буде формуватися розуміння про необхідність виконання ним поставлених завдань відповідально, з дотриманням норм законодавства, принципів добросовісності та сумлінності. При чому поведінка публічного службовця може бути як «нормальною», тобто з належним виконанням поставлених завдань та функцій, так і «соціально активною», тобто такою, яка буде направлена не лише на виконання існуючих обов'язків, а також на покращення результатів роботи, оптимізації процесів, прояву ініціативи тощо.

Сьогодні відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р, триває реформування системи державного управління в Україні з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування [95].

Важливою складовою належного державного управління визначає вдосконалення кадрової політики, зокрема, «розбудову професійної служби в органах державної влади та місцевого самоврядування» та стверджує, що однією з основних умов для успішного розвитку державної служби є забезпечення доброчесності державних службовців. На досягнення вказаної мети передбачається продовжувати розроблення і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем [95]. Отже, в даному випадку, державна стратегія реформування направлена на розвиток позитивної відповідальності публічного службовця.

На нашу думку, вказана позиція є обґрунтованою, оскільки кадровий потенціал публічних службовців, його ефективність, професійність, доброчесність – є підґрунтям належного функціонування всієї системи державного управління.

За даними Аналітичного звіту щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: ваша точка зору», складеного Національним агентством України з питань державної служби та фахівцями Громадської організації «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка» за сприяння норвезького Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS), більшість публічних службовців головними цінностями, яких вони дотримуються під час проходження служби, визнали професіоналізм (61,9%), відповідальність (49,4%) та доброчесність (44,4%) [2, с. 72].



Рис. 1 – Цінності, яких дотримуються публічні службовці під час проходження служби (побудовано автором на основі [2]).

Також, під час проведення опитування публічним службовцям було поставлено питання «Що Ви думаєте з приводу необхідності повної або часткової перебудови публічної служби після завершення війни?».

Так, 68,3% опитуваних респонденти вказали про необхідність перебудови, у тому числі: підвищення заробітної плати публічних службовців (10,6%), якісне оновлення кадрового складу публічної служби (7,1%), структурно-функціональна перебудова публічної служби (5,8%), децентралізація та демократизація публічної служби (4,3%), впровадження сучасних (цифрових) технологій для автоматизації трудових процесів (3,8%), посилити боротьбу з корупцією (3,3%), публічна служба в Україні має наблизитись до європейських стандартів державного управління (2,7%), не допустити скорочення штатної кількості службовців, доцільно збільшити їх чисельність (2,2%), зменшення кількості органів публічної влади, скорочення чисельності службовців (2,1%), підвищити престиж публічної служби, формувати в суспільстві позитивний імідж служби та довірче ставлення до службовців (1,3%), поліпшення умов праці службовців, поліпшення матеріальної забезпеченості установ публічної служби (1,1%), посилити

відповідальність публічних службовців за порушення законодавства, корупцію, перевищення повноважень та інші неправомірні дії (0,8%) [2, с. 81].

Вказане опитування свідчить, що безпосередні виконавці завдань і функцій держави – публічні службовці розглядають реформування публічної служби з точки зору підвищення якості організації процесу, заохочення, створення умов належного функціонування, підвищення статусу та професіоналізму публічної служби. В свою чергу підвищення рівня відповідальності розглядається як одна з найменш впливових на рівень розвитку публічного управління.

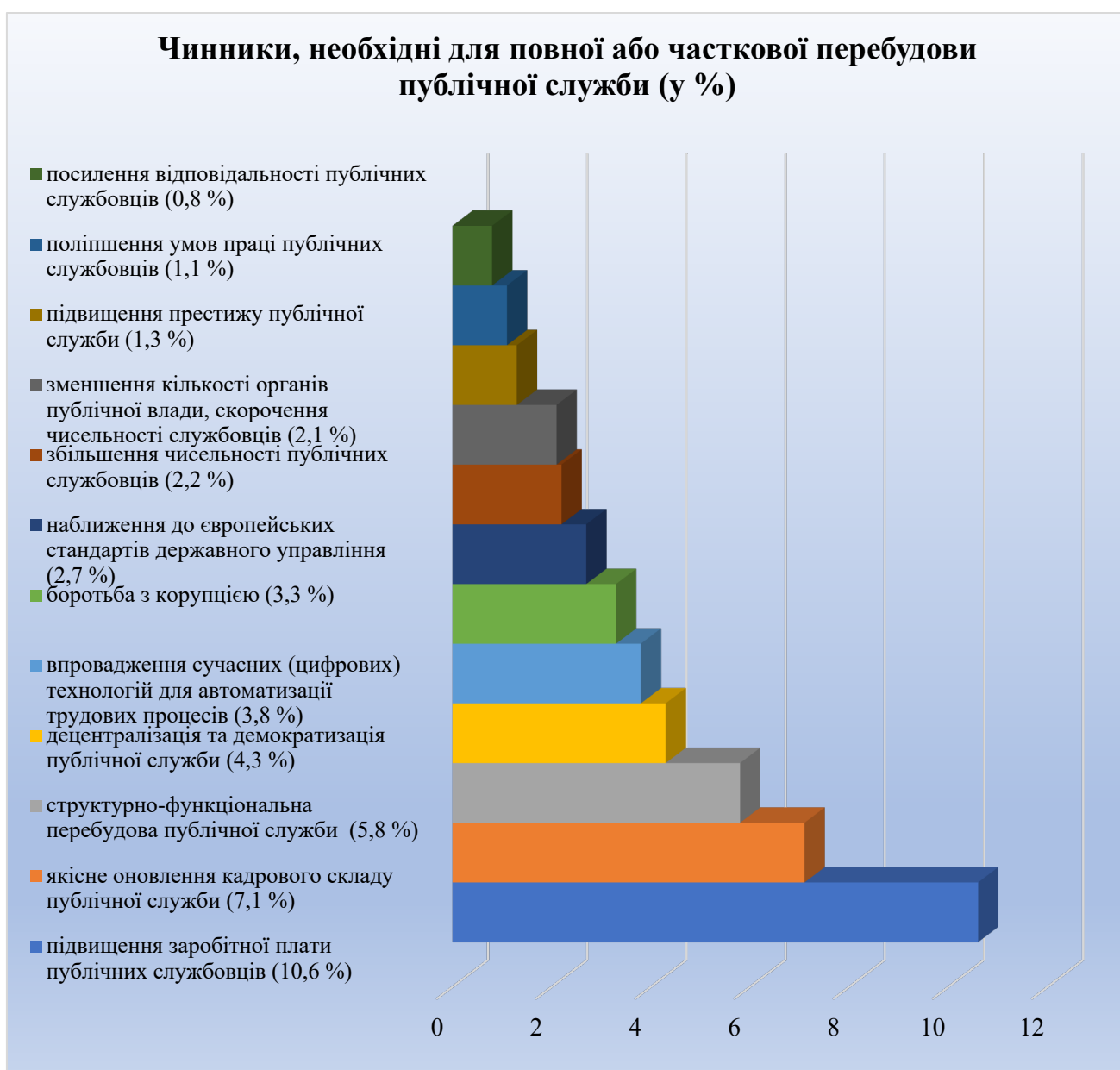


Рис. 2 – Чинники, необхідні для повної або часткової перебудови публічної служби (побудовано автором на основі даних [2])

Таким чином, дієвий механізм позитивної юридичної відповідальності публічних службовців є запорукою зміцнення дисципліни та досягнення високих показників професійної діяльності з метою найповнішого задоволення потреб суспільства [21, с. 19].

Як зазначає вчений Н.В. Вітрук, позитивна відповідальність має різний ступінь інтенсивності. Позитивна відповідальність пов'язана з її заохоченням, стимулюванням. Держава заохочує відповідальну правомірну поведінку, використовуючи систему стимулів, заохочень та ін. В юридичній науці виділяються заохочувальні правові норми і позитивні санкції, що стимулюють схвалювану суспільством і державою поведінку. Дія заохочувальних санкцій правових норм пов'язане з правомірною поведінкою, позитивною правовою відповідальністю, тому деякі науковці позитивну відповідальність називають заохочувальною [23, с. 217].

На доповнення до цього, наведемо точку зору О.В. Малька про те, що прикладом заходу позитивної відповідальності, а також найбільш наглядним та об'єктивованим з них є заохочення. Будучи юридичним стимулом, воно спонукає громадян до правомірної поведінки, але в той же час «грає і обмежуючу роль, побічно утримує (знову ж позитивними методами) від антигромадської поведінки» [23, с. 217].

Заохочення публічних службовців має велике значення для стимулювання їхньої продуктивності, мотивації та забезпечення якісної роботи. Це може включати різноманітні форми: фінансові стимули (оплата праці, зокрема, встановлення надбавок та премій), професійний розвиток (навчання, тренінги, можливості кар'єрного зростання), оцінка та визнання (публічне визнання досягнень, нагороди, подяки) тощо. Заохочення допомагає створити стимул для високоякісної роботи, підвищує мотивацію, підтримує розвиток та стабільність у публічному секторі.

В свою чергу, інша частина науковців стверджує, що категорія «позитивна юридична відповідальність» є категорією-архаїзмом, адже виникла ще в радянські часи, коли був недосконалий категоріальний апарат юридичної науки та відсутні критерії розмежування санкції, як елементу структури норми права, від заохочення, як наслідку якісного виконання покладених на особу обов'язків. Сучасний рівень категоріального апарату юридичної науки дозволяє чітко розмежувати між собою юридичну відповідальність, як вид правової санкції, та заходи заохочення, як один із методів впливу на суб'єкта, що застосовується органами публічної адміністрації. Отже, на думку О.І. Миколенко, юридична відповідальність публічних службовців може бути тільки ретроспективною, тобто застосовуватись виключно за вчинення протиправних діянь [53, с. 66].

Як зазначає О.І. Іванова, більшість науковців пов'язують юридичну відповідальність виключно з протиправною поведінкою, правопорушенням, що тягне за собою негативні наслідки – покарання, санкції, державний примус. Йдеться про негативну (ретроспективну) юридичну відповідальність, а правомірні дії суб'єктів у дефініцію правової відповідальності не включені [29, с. 23].

Ретроспективна відповідальність – це відповідальність за минулі дії або події. Це оцінка попередніх дій та вчинків, що може мати наслідки у вигляді санкцій чи заходів у зв'язку з порушенням правил, норм або законів.

Ретроспективна юридична відповідальність публічного службовця є наслідком недотримання вимог, встановлених у законодавстві стосовно публічних службовців, зловживання з їхнього боку службовими правами, які мають цільове призначення і спрямовані на забезпечення виконання службових завдань [112, с. 117].

Ретроспективна відповідальність публічних службовців полягає у встановленні відповідальності за вчинені ними дії або бездіяльність, що суперечать чи порушують норми законів, правила поведінки, етичні стандарти чи інші правила, що регулюють публічну службу.

Нормативно-правовою підставою ретроспективної відповідальності є норма (норми) матеріального законодавства, яка закріплює склад правопорушення. Фактичною підставою ретроспективної юридичної відповідальності публічного службовця є юридичний факт вчинення ним як суб'єктом суспільних відносин діяння, яке містить склад відповідного правопорушення, тобто вчинку, який заборонений законом під загрозою притягнення винного у його вчиненні до відповідного виду юридичної відповідальності. Склад правопорушення характеризується чотирма елементами: об'єкт; об'єктивна сторона; суб'єкт; суб'єктивна сторона. Відсутність хоча б одного з цих елементів або якоїсь з їх ознак означає відсутність підстави для притягнення особи до негативної (ретроспективної) юридичної відповідальності [19, с. 12].

Нормативно-правовому регулюванню підстав та видів юридичної відповідальності публічних службовців в Україні притаманне сприйняття відповідальності у ретроспективному плані.

Разом з тим, використання лише ретроспективної юридичної відповідальності мотивує публічного службовця не порушувати вимоги законодавства та не завдавати шкоди інтересам служби, однак не мотивує до покращення результатів вище «середнього» рівня. Зважаючи на зазначену особливість ретроспективної юридичної відповідальності, широкою підтримкою серед теоретиків права користується ідея про те, що поруч із нею існує позитивна юридична відповідальність [23, с. 215].

Так, існує позиція щодо притаманності юридичній відповідальності одночасно ознак позитивності (перспективності) та негативності (ретроспективності). Наприклад, Н.А. Берлач наголошує на тому, що як негативна, так і позитивна юридична відповідальність набувають завершеного виду за такими рисами:

- 1) встановлюється державою в забороняючих/заохочувальних нормах;
- 2) виступає засобом державного переконання і правового стимулювання;
- 3) застосовуються спеціально уповноваженими суб'єктами (державними

органами, керівниками підприємств)

4) пов'язана з позбавленням/наданням особі певних прав, можливостей, соціальних благ;

5) виражається в певних негативних/ позитивних наслідках (майнового, організаційного, особистого характеру);

6) виступає формою реалізації каральної/заохочувальної норми права в конкретному випадку і до конкретної особи, але не ототожнюється з нею;

7) покладається в особливій процесуальній формі з дотриманням низки процедур (встановлення факту правопорушення /заслуги, а також реалізації покарання/заохочення);

8) настає лише за вчинення правопорушення/заслуги [9, с. 79-80].

Так само О.К. Любимов пропонує під юридичною відповідальністю державного службовця розуміти «по-перше, дотримання державним службовцем передбачених чинним законодавством обов'язків, які на нього покладені посадовими інструкціями та нормами чинного законодавства, що полягають у їх безумовному виконанні (позитивна відповідальність), та по-друге, застосування до державного службовця передбачених заходів дисциплінарного стягнення за невиконання чи неналежне виконання покладених на державного службовця безпосередніх обов'язків, що виражається як в активній, так і пасивній формі, а також за порушення такими особами присяги державного службовця, норм та правил етичної поведінки, а також встановлених на законодавчому рівні обмежень, які висуваються до державних службовців, норм антикорупційного законодавства, що є наслідком застосування до них передбачених заходів адміністративного, кримінального, цивільно-правового, матеріального та інших заходів примусового характеру та застосування до винної особи певних видів обмежень особистісного чи матеріального характеру» [48, с.19].

Отже, О.К. Любимов розуміє юридичну відповідальність державних службовців одночасно у позитивному та негативному (ретроспективному) значенні.

І.О. Ільїн називав позитивну і негативну відповідальність відповідно «попередньою» і «наступною». Попередня відповідальність, писав він, «є живим почуттям передчуття і покликання, прагнення до вдосконалення. Ще не зробивши вчинку, людина вже знає про свою відповідальність. І це дисциплінує її і надихає. Подальша відповідальність є результат спотвореної правосвідомості, негативної поведінки індивіда. Вона – антипод попередньої відповідальності, тобто «безвідповідальність». Позитивна відповідальність, на відміну від негативної, – не тимчасова і не примусова, а постійна, добровільна і глибоко усвідомлена відповідальність особистості за свою належну поведінку. Вона передбачає не тільки контроль суб'єкта за власними діями, а й позитивну реакцію на контроль з боку суспільства, держави. Для правової системи це принципово важливий стабілізуючий і цементуючий фактор [23, с.217].

На нашу думку, саме симбіоз розуміння юридичної відповідальності публічних службовців у позитивному (перспективному) та негативному (ретроспективному) значенні може забезпечити дієву реалізацію державної політики, що направлена на підвищення рівня професійності, етичності та результативності виконання публічними службовцями поставлених завдань та функцій. Так, позитивна відповідальність як з психологічною, так і заохочувальною функцією сприятиме підвищенню рівня ефективності, оперативності, ініціативності виконання публічним службовцем повноважень. І в тому випадку, коли «позитивний» механізм не буде дієвим та публічним службовцем буде допущене винне протиправне діяння, застосуванню підлягатимуть механізми ретроспективної відповідальності у формі покарання.

За способом реалізації ретроспективна відповідальність публічного службовця поділяється на два види: судова та позасудова (адміністративна).

Позасудова або адміністративна відповідальність публічних службовців означає відповідальність за порушення норм, правил або стандартів, що визначені в правилах, законах чи етичних кодексах, але не підлягають судовому розгляду. Це може включати заходи, призначені відповідно до внутрішніх

правил організації чи законодавства, яке регулює діяльність публічних службовців. Це спосіб забезпечення дисципліни та виконання службових обов'язків у межах публічної служби.

Судовий спосіб реалізації юридичної відповідальності публічних службовців передбачає вирішення спорів чи розгляд питань щодо їхньої діяльності через суди. Цей спосіб реалізації відповідальності забезпечує об'єктивність та незалежність у вирішенні спорів та покладення відповідальності за порушення закону на основі судового рішення.

Зокрема, до судового способу реалізації відповідальності відноситься кримінальна, цивільно-правова відповідальність. До позасудового або адміністративного відноситься дисциплінарна відповідальності публічного службовця, яка реалізується в адміністративному порядку керівником публічної служби. Адміністративна відповідальність, в залежності від складу адміністративного правопорушення, може бути віднесена і до судового і до позасудового (адміністративного) виду відповідальності.

Варто зауважити, що в будь-якому випадку, позасудовий спосіб реалізації юридичної відповідальності може перетворитися у судовий, оскільки будь-яке рішення чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень (постанова про притягнення до адміністративної відповідальності, наказ про застосування дисциплінарного стягнення) може бути оскаржено до суду.

За процедурою притягнення до відповідальності пропонуємо виокремлювати наступні види юридичної відповідальності публічного службовця: загальна та спеціальна. Зазначений поділ здійснено залежно від наявності у нормативно-правовому полі актів, які містять спеціальний порядок регулювання притягнення до відповідальності певних категорій службовців.

Так, до першого виду можна віднести державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, працівників судових органів.

До другого, спеціального виду, відносимо військовослужбовців, службовців національної поліції, прокуратури, цивільного захисту тощо. Для вказаних категорій службовців передбачено особливий порядок притягнення до

дисциплінарної відповідальності, що є складовою юридичної відповідальності публічних службовців.

Основною класифікацією юридичної відповідальності публічних службовців, на нашу думку, є класифікація за видами відповідальності на законодавчому рівні. За даним критерієм юридична відповідальність поділяється на кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову (матеріальну). Характеристика підстав названих видів юридичної відповідальності публічних службовців наведена в наступному підрозділі роботи.

Залежно від галузевої приналежності норми права науковці поділяють ретроспективну відповідальність публічних службовців на:

1) конституційну. Сутність конституційної відповідальності, на думку Цвіка М.В., Петришина О.В., Авраменко Л.В., полягає в тому, що підставою її настання є конституційний делікт, об'єктивна сторона якого полягає в невиконанні приписів Конституції України, як політико-правового акта, інших конституційних актів держави шляхом застосування конституційних санкцій для захисту Конституції [117, с. 380]. Так, відповідно до статті 60 Конституції України за віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність. У випадку коли віддані розпорядження чи накази суперечать діючому законодавству, вони мають бути негайно приведені у відповідність до останнього або скасовані особою, що їх видала чи вищестоящою посадовою особою [39].

2) матеріальну. Матеріальна відповідальність працівника – це відповідальність за майнову шкоду, заподіяну з його вини підприємству, установі або організації при виконанні ним трудових обов'язків. Матеріальна відповідальність працівника визначається як його обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну роботодавцю. Матеріальні збитки також включають майнові, під якими пропонується розуміти збиток, нанесений майновому стану фізичної або юридичної особи внаслідок заподіяння шкоди через невиконання умов договору [16, с. 15].

3) дисциплінарну. Дисциплінарна відповідальність настає за вчинення дисциплінарних проступків, які порушують трудову, службову чи військову дисципліну і виявляються у вигляді порушення внутрішнього порядку державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо. За результатами дисциплінарного провадження та службового розслідування до винного можуть бути застосовані стягнення відповідно до положень закону, процесуальних правил та дисциплінарних положень: зауваження, попередження, догани, звільнення, пониження в посаді тощо.

4) адміністративну. Адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративних проступків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення або законом, і може виявлятися у винесенні попередження, накладенні штрафу, позбавленні спеціальних прав, позбавленні права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю адміністративному арешті, конфіскації, громадських, суспільно корисних роботах тощо. Справи про адміністративні правопорушення розглядаються уповноваженими органами або судом. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

5) цивільно-правову. Цивільно-правова відповідальність настає за заподіяння майнової чи немайнової (моральної) шкоди, тобто за скоєння цивільно-правового делікту, і може виражатись у позбавленні правопорушника певних благ матеріального характеру, у зміні невиконаного обов'язку новим, у приєднанні до невиконаного обов'язку нового, додаткового. Деліктна відповідальність настає внаслідок порушення абсолютного суб'єктивного права, її суть полягає в тому, що на правопорушника покладається обов'язок відшкодувати завдані збитки [92, с. 162].

6) кримінальну. Кримінальна відповідальність є найсуворішим видом галузевої юридичної відповідальності. Вона настає тільки внаслідок скоєння

злочину – суспільно небезпечного діяння, склад якого передбачений у Кримінальному кодексі України. За менш небезпечні правопорушення (проступки) кримінальна відповідальність не настає. Поняття злочину і покарання, а також перелік злочинних діянь, заборонених кримінальним законом, і відповідних кримінальних покарань охоплюється Кримінальним кодексом України. Порядок реалізації кримінальної відповідальності детально регламентований і встановлюється Кримінальним процесуальним кодексом України. До кримінальної відповідальності особа, винна у скоєнні злочину, може бути притягнена лише судом. «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду», як зазначено у статті 62 Конституції України [39].

В свою чергу, О.О. Губанов не погоджується з вказаною класифікацією та вважає, що вона є необґрунтованою, оскільки, по-перше, перелік видів юридичної відповідальності набагато менший ніж перелік галузей права, а тому галузі права і їх норми тут взагалі не відіграють жодного значення. По-друге, дисциплінарна відповідальність одночасно присутня в трудовому та адміністративному праві [23, с. 222].

Також, вчені пропонують в залежності від функцій юридичної відповідальності виділяти два види юридичної відповідальності – правовідновлювальну та штрафну (карну) [23, с. 222]. Головне завдання штрафної полягає у покаранні службовця-правопорушника за вчинення ним порушення, а правовідновлювальна спрямована на усунення безпосередньо завданої правопорушенням шкоди.

Штрафна (каральна) відповідальність застосовується за злочини і адміністративні або дисциплінарні проступки, її призначення – вплив на свідомість правопорушника через застосування щодо нього певних обмежень з метою загальної і особистої превенції (попередження) правопорушень. Своєрідним наслідком застосування штрафної санкції є стан покараності

(судимість — у кримінальному праві, наявність стягнення — у адміністративному), що тягне деякі правообмеження [18, с. 182].

На думку В.І. Горевого, правовідновлювальна відповідальність реалізується головним чином у цивільно-правовій сфері, її призначення полягає у відновленні незаконно порушених прав, примусовому виконанні невиконаних обов'язків та усуненні протиправних станів [18, с. 182].

Штрафна та правовідновлювальна функції юридичної відповідальності є основними, в той же час, юридичній відповідальності також притаманні інші функції. Зокрема, Наприклад, О.І. Миколенко, окрім штрафної (каральної) та правовідновлювальної функцій відповідальності, виділяє також виховну, регулятивну, превентивну та, навіть, альтернативну функції [53, с. 16].

Так, наприклад, якщо розглянути особливості кримінальної відповідальності то помітимо, що крім основної штрафної (каральної) функції, важливу роль тут відіграє ще виховна та превентивна функції. Якщо ж розглянути цивільно-правову відповідальність, то помітимо, що крім правовідновлювальної важливу роль тут відіграє компенсаційна функція.

Отже, в залежності від функцій юридичної відповідальності можливо виділяти два види юридичної відповідальності публічних службовців — правовідновлювальну та штрафну (карну). Однак, вказаний перелік видів може бути доповнений також виховною, превентивною та компенсаційною функцією.

Таким чином, юридичну відповідальність публічних службовців можливо класифікувати за наступними критеріями:

- за формою реалізації юридична відповідальність публічного службовця може бути поділена на позитивну (перспективну) відповідальність та негативну (ретроспективну);
- залежно від галузевої приналежності норми права науковці поділяють ретроспективну відповідальність публічних службовців на конституційну, матеріальну, дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову, кримінальну;

- за видами відповідальності на законодавчому рівні юридична відповідальність публічних службовців поділяється на кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову (матеріальну).

- за процедурою притягнення до відповідальності можливо виокремити наступні види юридичної відповідальності публічного службовця: загальна та спеціальна;

- за способом реалізації ретроспективна відповідальність публічного службовця поділяється на два види: судова та позасудова (адміністративна);

- в залежності від функцій юридичної відповідальності можливо виділяти два види юридичної відповідальності публічних службовців – правовідновлювальну та штрафну (карну). Однак, вказаний перелік видів може бути доповнений також виховною, превентивною та компенсаційною функцією.

2. Підстави притягнення публічних службовців до різних видів юридичної відповідальності

З урахуванням положень пункту 22 статті 92 Конституції України, публічний службовець за порушення вимог законодавства, внутрішніх актів установи може бути притягнутий до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, дисциплінарної відповідальності.

Щодо кримінальної відповідальності

Кримінальна відповідальність – це прояв державного примусу: обмеження особистого, майнового або іншого характеру, передбачені Кримінальним кодексом України, що визначаються обвинувальним вироком суду і покладаються на винного спеціальними органами держави [106, с. 86].

Спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності Кримінальний кодекс України визначає службову особу. Це пов'язано з особливістю кримінальної відповідальності у сфері службової діяльності й підвищеними

вимогами до окремих видів службовців, які наділені певними функціями адміністративної влади [116, с. 164].

У контексті кримінальної відповідальності соціально-правовий статус державних службовців розуміється як сукупність прав і обов'язків, які утворюють службову компетенцію винуватого, а також його соціальне значення, під яким розуміють службовий авторитет державних службовців, престиж органу влади, організації чи установи, наявність службових зв'язків та можливостей. Іншою обов'язковою ознакою кримінальної відповідальності державних службовців є вчинення дій (або бездіяльності) всупереч інтересам служби, тобто є незаконними і такими, що суперечать цілям і завданням державної служби [106, с. 86].

Частина 3 статті 18 Кримінального кодексу України містить наступне визначення: «службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [44].

Крім того, поняття службової особи міститься у примітці 1 до статті 364 Кримінального кодексу України. Зміст визначення службової особи є тотожним, зазначеним у частині 1 статті 18 Кодексу. Однак, важливо, що вказане у примітці визначення застосовується виключно до статей 364, 368, 368-5, 369 цього Кодексу. Зазначимо, що у примітці 2 роз'яснено, що до службових осіб відносяться не лише громадяни України, але і іноземці та особи без громадянства.

В.І. Тютюгін зазначає, що службове правопорушення завжди обумовлене правовим становищем суб'єкта, який його вчиняє: а) або шляхом використання службового становища, діючи у межах своїх повноважень; б) або внаслідок виходу за межі прав та повноважень, наданих йому за посадою чи у зв'язку зі службовою діяльністю, яку він здійснює; в) або внаслідок невиконання чи неналежного виконання покладених на нього службових обов'язків. На думку, В.І. Тютюгіна, «зазначені правопорушення мають загальні спільні риси, до яких належать: 1) вчинення діяння з використанням посадового становища або у зв'язку з обійманню посадою; 2) вчинення діяння всупереч інтересам служби» [113, с. 18].

Аналіз змісту статей Кримінального кодексу України, на нашу думку, свідчать, що публічний службовець може бути суб'єктом вчинення трьох груп злочинів:

перша група – як звичайна фізична особа без урахування статусу публічного службовця (не є предметом дослідження даної роботи);

друга група – як службова особа в розумінні частини 1 статті 18 Кримінального кодексу України з використанням службового становища;

третья група – злочинів, передбачених розділом XVII Кримінального кодексу України, що має назву «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг».

При чому, суттєвим є те, що вчиняючи злочин другої групи, дії службової особи щодо вчинення злочину не пов'язані безпосередньо з покладеними на неї функціями публічної влади, не направлені на їх порушення чи невиконання. В даному випадку публічний службовець використовуючи власне становище вчиняє злочин з метою іншою, ніж порушення покладених на нього функцій та обов'язків. Об'єктом посягання є суспільні відносини у сфері життя і здоров'я людини, господарської діяльності, прав інтелектуальної власності, виборчих відносин тощо.

Наприклад, статтею 162 Кримінального кодексу України передбачено відповідальність за порушення недоторканості житла. Санкція статті передбачає покарання у вигляді штрафу від 50 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до 2 років, або обмеження волі на строк до 3 років. В той же час, частиною другою вказаної статті передбачено відповідальність та самі дії, вчинені, зокрема, службовою особою та передбачає санкцію – позбавлення волі на строк від 2 до 5 років [44].

Так само, стаття 201 Кримінального кодексу України, якою передбачено відповідальність за контрабанду, визначає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 3 до 7 років. Частиною другою вказаної статті передбачено відповідальність за ці дії якщо вони вчинені, зокрема, службовою особою з використанням свого службового становища, за що передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від 5 до 12 років з конфіскацією майна [44].

Аналогічним є підхід законодавця до підвищення відповідальності за вчинення певного злочину службовою особою з використання службового становища у статтях, наприклад, 149 («Торгівля людьми»), 176 («Порушення авторського права і суміжних прав»), 191 («привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»), 201-2 («Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги»), 240-1 («Незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка бурштину»), 248 («Незаконне полювання»), 255 («Створення, керівництво злочинною спільнотою або злочинною організацією, а також участь у ній»), 320 («Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів») тощо [44].

Отже, наведене свідчить, що вчинення передбачених Кримінальним кодексом України злочину службовою особою з використання службового становища є обтяжуючою обставиною та передбачає застосування підвищеної відповідальності.

В першу чергу підвищена відповідальність пов'язана зі статусом службової особи – публічного службовця. Перебуваючи на посаді публічної служби особа виступає представником держави, громади, до неї висувуються підвищені вимоги етичності, толерантності, вихованості, освіченості, професійності. Вчинення злочину викликає суспільний осуд вказаної особи, та, як наслідок, держави чи територіальної громади, представником якої вона є. У зв'язку із зазначеним держава з метою попередження вчинення такими особами кримінальним правопорушень встановила підвищену відповідальність за них.

Третю групу злочинів умовно можна поділити на дві підгрупи: 1) невиконання або неналежне виконання повноважень; 2) перевищення повноважень.

Так, вказані злочини передбачають безпосередній зв'язок між публічно-правовим статусом особи, що його вчиняє (публічним службовцем) та покладеними на нього обов'язками. Обидві групи злочинів об'єднує також те, що об'єктом посягання виступають суспільні відносини, які забезпечують належну діяльність державного апарату, а також професійної діяльності осіб, на яких покладено здійснення владно-публічних функцій.

До першої підгрупи належать: службове підроблення (статті 366), декларування недостовірної інформації (статті 366-2), службова недбалість (статті 367).

До підгрупи перевищення повноважень належать наступні злочини: зловживання владою або службовим становищем (статті 364), перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (статті 365), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (стаття 368), зловживання впливом (стаття 369-2).

Обидві наведені підгрупи 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 шкода здебільшого шкода завдана, в першу чергу, інтересам держави, проте справляє значний негативний вплив і на права й законні інтереси громадян [26, с. 287].

Крім того, аналіз санкцій статей дає змогу зробити висновок, що за вчинення кримінальних правопорушень службовими особами застосовуються як «традиційні» види покарань (штраф, арешт, позбавлення волі, обмеження волі) так і спеціальні види покарань (позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю). Вказане, на нашу думку, є проявом принципу індивідуалізації юридичної відповідальності публічних службовців.

Отже, кримінальна відповідальність публічних службовців характеризується наявністю спеціального суб'єкта вчинення злочину (публічного службовця), злочин вчиняється під час або у зв'язку з виконанням особою певних владно-публічних повноважень, передбачає застосування підвищених санкцій, а також спеціальних видів покарань.

Щодо адміністративної відповідальності

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності державних службовців, основна мета якої полягає в дотриманні законодавства та понесенні відповідальності за вчинений адміністративний проступок у вигляді адміністративного стягнення у зв'язку з невиконанням або незалежним виконанням своїх службових обов'язків [108, с. 147].

Державні службовці несуть адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил, забезпечення виконання яких є їх службовим обов'язком. Адміністративна відповідальність і система адміністративних правопорушень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими актами чинного законодавства [111, с. 91].

Підставою адміністративної відповідальності державних службовців є вчинення ними посадового адміністративного правопорушення. У спеціальній

юридичній літературі цей термін визначається як протиправна, винна дія або бездіяльність посадової особи, вчинена ним у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків, що відрізняється від інших адміністративних правопорушень фізичних осіб підвищеною громадською небезпекою, що виникає в силу володіння посадовою особою спеціальним правовим статусом (становищем), і за яку Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлена адміністративна відповідальність [37, с. 141].

Як вказує О.О. Губанов, специфіка адміністративної відповідальності публічних службовців полягає в тому, що правовими джерелами, які передбачають підстави та особливості притягнення їх до відповідальності, є Кодекс України про адміністративні правопорушення та антикорупційне законодавство [23, с. 319].

Посадові адміністративні правопорушення, які за своєю природою можуть бути здійснені державними службовцями, нормативно закріплені у низці статей КУпАП, зокрема у статтях 163-10 («Порушення порядку внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів»), 164-14 («Порушення законодавства про закупівлі»), 165-3 («Порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»), 166-15 («Незаконні дії щодо приватизаційних паперів»), 166-24 («Незаконні вимоги до документа, що подається суб'єктом господарювання до органу державної влади або органу місцевого самоврядування»), статтях глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», статтях глави 3-Б «Військові адміністративні правопорушення», 184-1 («Неправомірне використання державного майна»), 185-2 («Створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій»), 185-5 («Перешкоджання явці до суду народного засідателя, присяжного»), 185-6 («Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду»), 185-8 («Ухилення від виконання законних вимог прокурора»), 188-1 («Невиконання розпорядження державного або іншого органу про

працевлаштування»), 212-3 («Порушення права на інформацію та права на звернення») тощо.

Кодекс України про адміністративні правопорушення фактично не виділяє публічних службовців взагалі та публічних службовців зокрема як спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. Вони охоплюються узагальненим поняттям посадової особи. Тому переважна більшість з перерахованих вище правопорушень може бути здійснено не тільки державними службовцями, але й іншими особами, що володіють ознаками посадової особи [54].

Наприклад, стаття 188-39 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, мету збору цих даних та осіб, яким ці дані передаються. Це правопорушення може бути вчинено як посадовою особою, яка є державним службовцем, так і службовцем, що займає відповідну посаду військової або правоохоронної служби, а також службовцями органу місцевого самоврядування [54].

Якщо Кримінальний кодекс України оперує поняттям «службова особа», то КУпАП, як зазначено вище, використовує поняття «посадова особа». Відповідно до статті 18 вказаного Кодексу «посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входять до їх службових обов'язків» [35].

Об'єктом адміністративних посадових правопорушень, які вчиняються державними службовцями, виступають певні суспільні відносини, яким внаслідок вчиненого правопорушення заподіюється шкода.

Назви глав Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення містять вказівку на родовий об'єкт адміністративних правопорушень, зібраних в цих главах. Кодекс не містить спеціальної глави, в

якій були б зібрані адміністративні правопорушення публічних службовців. Склади таких правопорушень «розкидані» по різних главах особливої частини. Таким чином, об'єктом посадових адміністративних правопорушень можуть бути різноманітні суспільні відносини, що складаються у різних сферах суспільного життя [54].

Об'єктивна сторона адміністративних правопорушень, що можуть бути вчинені публічними службовцями, полягає в невиконанні (неналежному виконанні) своїх службових посадових обов'язків. Адміністративна відповідальність за подібні діяння повинна бути прямо передбачена в Кодексу України про адміністративні правопорушення. Суб'єктивна сторона посадових адміністративних правопорушень в якості обов'язкової ознаки включає провину державного службовця. Притягнення до адміністративної відповідальності без вини не допускається [54].

О.О. Губанов пропонує називати наступні ознаки адміністративної відповідальності публічних службовців:

1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує заборони, які передбачені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, та вимоги антикорупційного законодавства;

2) винність особи, яка є суб'єктом службової діяльності. Тобто суб'єкт правопорушення не тільки обіймає певну посаду в публічній службі, а й вчиняє протиправне діяння під час здійснення своєї службової діяльності;

3) наявність незначного ступеня суспільної небезпеки. Підвищений ступінь суспільної небезпеки буде свідчити про те, що публічний службовець вчинив не адміністративне, а кримінальне правопорушення;

4) караність у вигляді застосування адміністративних стягнень. Тобто за вчинене публічним судовцем протиправне діяння передбачаються адміністративні санкції.

5) притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими суб'єктами – визначеними органами та судами [23, с. 321-322].

Ще однією особливістю адміністративної відповідальності державних службовців є те, що адміністративні стягнення накладаються за участі спеціальних органів. Тобто заява про вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення має подаватись безпосередньо до органу, уповноваженого складати протокол. Тому суд чи інший орган, уповноважений накладати стягнення, має право це зробити тільки на підставі складеного відповідною посадовою особою протоколу про вчинення адміністративного правопорушення. При цьому уповноваженими суб'єктами є різні органи державної влади, тому їх диференціація відбувається за кожною статтею Кодексу України про адміністративні правопорушення. А отже, ця процедура характеризується складністю та залученням більшої кількості суб'єктів, що на практиці є доволі складним явищем з урахуванням незначних строків адміністративного провадження, встановлених адміністративним законодавством [26, с. 283].

Особливим різновидом адміністративної відповідальності публічних службовців є відповідальність за порушення законодавства у сфері запобігання корупції. Відповідальність за вказані порушення передбачена у главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення. Це відповідальність за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; порушення вимог фінансового контролю; порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо [35].

Так, родовим об'єктом правопорушень, пов'язаних з корупцією, є суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У свою чергу, безпосереднім об'єктом недотримання вимог фінансового контролю є суспільні відносини у сфері декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [23, с. 323].

Більшість санкцій цих статей передбачає відповідальність у вигляді штрафу від 50 до 2500 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а також застосування до порушника адміністративного стягнення у вигляді конфіскації грошей, одержаних внаслідок адміністративного правопорушення, та/або права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю строком на 1 рік. Відповідно до статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення «адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення» [35].

Отже, враховуючи все вищевикладене, адміністративна відповідальність публічних службовців – це застосування визначеними Кодексом України про адміністративні правопорушення суб'єктами (уповноваженими органами, особами, судом) до публічних службовців адміністративних стягнень на підставах та в порядку, що передбачені національним законодавством, за недотримання установлених правил, забезпечення виконання яких є їх обов'язком. Адміністративна відповідальність і система адміністративних правопорушень визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими актами чинного законодавства, зокрема, Законом України «Про запобігання корупції».

Щодо цивільно-правової відповідальності

Цивільно-правову відповідальність можна визначити як передбачене законом або договором і забезпечене силою державного примусу правовідношення, яке настає в результаті вчинення правопорушення і яке виражається в обов'язку учасників цивільно-правових відносин понести додаткові позбавлення майнового характеру за вчинене правопорушення, з метою найбільш повного відновлення або компенсації порушених прав потерпілої особи [51].

Цивільно-правова відповідальність публічних службовців – це застосування до них заходів державного примусу у вигляді здійснення відшкодувань за вчинення фізичної, матеріальної чи моральної шкоди, завданої

їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю, з метою відновлення справедливості й правопорядку, передбаченого нормами Конституції України, Цивільного кодексу України та інших актів законодавства [27, с. 32].

На нашу думку, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність публічного службовця має два прояви:

- 1) завдання публічним службовцем шкоди безпосередньо органу, в якому він виконує завдання та функції;
- 2) завдання публічним службовцем шкоди третій особі під час виконання таким службовцем покладених на нього завдань та функцій.

Відповідно до частини 3 статті 5 Закону України «Про державну службу» дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом.

За трудовим законодавством суб'єктом матеріальної відповідальності може бути лише працівник, який знаходиться в трудових правовідносинах з підприємством, установою, організацією і заподіяв матеріальну шкоду внаслідок невиконання чи неналежного виконання трудових обов'язків, покладених на нього трудовими договорами [114, с. 11].

Підставою настання матеріальної відповідальності працівників є трудове майнове правопорушення, тобто невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього трудових обов'язків, в результаті чого підприємству, установі чи організації була завдана майнова шкода [114, с. 13].

Наприклад, пошкодження матеріальних цінностей, витрати, спричинені незаконними або необґрунтованими виплатами (переплатами) за цивільно-правовими договорами, на користь державного і місцевого бюджетів, сплачені на користь контрагентів за цивільно-правовими договорами, державного чи місцевого бюджетів, державних органів суми неустойки, фінансових санкцій, пені тощо.

Згідно з частиною п'ятою статті 130 Кодексу законів про працю України «працівник, який заподіяв шкоду, може добровільно покрити її повністю або частково. За згодою власника або уповноваженого ним органу працівник може

передати для покриття заподіяної шкоди рівноцінне майно або поправити пошкоджене» [34].

Такі способи покриття шкоди можливі після проведення власником службового розслідування, належного встановлення факту заподіяння шкоди і видання за результатами службового розслідування наказу [114, с. 21].

Розмір шкоди, заподіяної підприємству, установі, організації визначається судом відповідно до статті 135-3 Кодексу законів про працю України, Закону України «Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей» і Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 116.

Згідно з положеннями частини першої статті 135-3 Кодексу законів про працю України обов'язковою умовою для визначення розміру збитків, завданих роботодавцю, є наявність фактичних витрат, понесених роботодавцем внаслідок недбалості працівника. Шкода у виді витрат визначається за фактичними виплатами (сплачено за ремонт пошкоджених працівником цінностей, переплачено за договором, переплачена заробітна плата, сплачено неустойку, сплачені фінансові санкції тощо) [114, с. 57-58].

На думку А.Ю. Коротких, порядок притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності складається з наступних етапів:

«1) виявлення заподіяної державним службовцем шкоди та повідомлення його про такий факт;

2) визначення розміру заподіяної службовцем державі шкоди (така шкода визначається за відповідними показниками та фактичними даними);

3) ознайомлення винуватого державного службовця з розпорядженням про притягнення його до матеріальної відповідальності;

4) покриття шкоди винуватим державним службовцем (у добровільному порядку; у примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього

місячного заробітку; у примусовому порядку шляхом звернення до суду), яке здійснюється передбаченими законодавством способами (шляхом утримання із заробітної плати працівника за його заявою або на підставі рішення суду; шляхом внесення грошових коштів у касу або на банківський рахунок роботодавця: шляхом передача працівником для покриття заподіяної шкоди рівноцінного майна або виправлення пошкодженого майна)» [41, с. 101].

В свою чергу, для настання другого виду деліктної відповідальності публічного службовця необхідна наявність не тільки загальних обставин, що традиційно визначаються при характеристиці цивільно-правової відповідальності (завдання шкоди, протиправна поведінка, причинний зв'язок, вина), а й спеціальних – наявність спеціального суб'єкта, який безпосередньо заподіяв шкоду; та шкоди, завданої громадянам та юридичним особам службовцями під час здійснення своїх публічно-владних повноважень.

Відповідно до частини 1 статті 80 Закону України «Про державну службу» 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 [93].

Частинами 1, 2 статті 81 Закону України «Про державну службу» визначено, що «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» [93].

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.

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 (частина 1 статті 82 Закону) [93].

Отже, основною ознакою цивільно-правової відповідальності у даному випадку є специфічний «потрійний» суб'єктний склад відносин з відшкодування шкоди: суб'єкт, якому заподіяна шкода; держава в особі органу, в якому виконує повноваження публічний службовець, який завдав шкоди та безпосередньо вищевказаний публічний службовець. Така обставина пояснюється, по-перше, тим, що державний службовець здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правовідносини виникають між державою в особі державного органу і потерпілим, а не між державним службовцем і потерпілим [12, с. 460].

Відповідно до частин 1-3 статті 3 Закону України «Про матеріальну відповідальність військовослужбовців та прирівняних до них осіб за шкоду, завдану державі» від 03.10.2019 № 160-ІХ підставою для притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців та прирівняних до них осіб є шкода, завдана неправомірним рішенням, невиконанням чи неналежним виконанням особою обов'язків військової служби або службових обов'язків, крім обставин, визначених статтею 9 цього Закону, які виключають матеріальну відповідальність.

Умовами притягнення до матеріальної відповідальності є:

- 1) наявність шкоди;
- 2) протиправна поведінка особи у зв'язку з невиконанням чи неналежним виконанням нею обов'язків військової служби або службових обов'язків;

3) причинний зв'язок між протиправною поведінкою особи і завданою шкодою;

4) вина особи в завданні шкоди.

Притягнення особи до матеріальної відповідальності за завдану шкоду не звільняє її від дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності, встановленої законами України.

Розмір завданої шкоди встановлюється за фактичними втратами на підставі даних бухгалтерського обліку з урахуванням цін, що діють на період розгляду питання про притягнення особи до матеріальної відповідальності. У разі відсутності таких даних розмір шкоди визначається суб'єктами оціночної діяльності відповідно до законодавства або за рішенням суду.

Іншою ознакою є регресний порядок застосування відповідальності. Так, за загальним правилом шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю публічного службовця під час виконання своїх повноважень, відшкодовується державою. Тобто, держава виконує свої обов'язки перед особою, якій було завдано шкоду, що забезпечує захист та відновлення прав, інтересів такої особи. В свою чергу, держава в особі органу, службовцем якого завдано шкоди, має право регресної вимоги до службовця про відшкодування державі належних сум.

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.

Аналіз положень частини 1 статті 1174 Цивільного кодексу України свідчить, що шкода, яка була завдана фізичній, юридичній особі незаконними діями (бездіяльністю) чи рішеннями посадової (службової) особи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, органу влади Автономної Республіки Крим при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, органом місцевого самоврядування, Автономною Республікою Крим. При чому, таке відшкодування здійснюється незалежно від наявності вини посадової (службової) особи.

В свою чергу, відповідно до частини 4 статті 1191 Цивільного кодексу України, держава (в особі органу державної влади), Автономна Республіка Крим (в особі органу влади автономії), територіальні громади (в особі органів місцевого самоврядування), відшкодувавши шкоду, передбачену в частині 1 статті 1174 Цивільного кодексу України, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування. Виключення становлять відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди.

У підпункті 10 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України конкретизовано порядок стягнення коштів державою з винних осіб за завдання шкоди фізичним, юридичним особам. Так, у разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування) складу кримінального правопорушення за обвинувальним вирокком суду щодо неї, який набрав законної сили, лише до такої особи може бути пред'явлено вимоги фізичних і юридичних осіб щодо відшкодування упущеної майнової вигоди та моральної шкоди у встановленому порядку.

В такому випадку органи державної влади в установленому законодавством порядку реалізують право зворотної вимоги (регресу) до цієї

особи щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством.

За результатами службового розслідування органи державної влади (органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) та органи Казначейства України у місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб цих органів, винних у завданні збитків [13].

Аналіз вказаних положень свідчить, що даною нормою не передбачено добровільний порядок відшкодування шкоди, але закріплюється необхідність проведення службового розслідування. Також, строк звернення до суду встановлено в один місяць, на відміну від Закону України «Про державну службу», а також містяться дискреційні повноваження щодо подання позовної заяви.

Відшкодування заподіяної шкоди, завданої окремими категоріями державних службовців, регулюється Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду».

Відповідно до положень цього Закону відшкодуванню у повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду підлягає шкода, завдана громадянину внаслідок:

- 1) незаконного засудження, незаконного притягнення як обвинуваченого, незаконного взяття і тримання під вартою, незаконного проведення у ході розслідування чи судового розгляду кримінальної справи обшуку, виїмки, незаконного накладення арешту на майно, незаконного відсторонення від роботи (посади) та інших процесуальних дій, що обмежують права громадян. У цьому випадку завдана шкода відшкодовується у повному обсязі незалежно від

вини посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду;

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

3) незаконного проведення оперативно-розшукових заходів, передбачених Законами «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та іншими актами законодавства [101].

Відповідно до статті 4 вищевказаного Закону відшкодування шкоди провадиться за рахунок коштів державного бюджету.

За даними Державної казначейської служби України за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 3504030 «Відшкодування шкоди, завданої громадянинуві незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, відшкодування громадянинуві вартості конфіскованого та безхазяйного майна стягнутого в дохід держави, відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб» склали: у 2017 році – 27 694 700,00 грн.; у 2018 році – 33 651 900,00 грн.; у 2019 році – 50 млн. грн; у 2020 – 200 млн.; у 2021 – 150 млн.; у 2022 – 135 млн.; у першому півріччі 2023 виконано 276 рішень на суму 67,84 млн. грн. Станом на 30 червня 2023 року заборгованість держави за КПКВК 3504030 становить 243,83 млн. грн. за 820 судовими рішеннями. Наведені статистичні дані свідчать про постійне зростання видатків Державного бюджету України по цьому коду бюджетної класифікації, і навіть під час карантину та воєнного стану в країні вони не зменшилися [4, с. 31].

В свою чергу, в силу положень частини 3 статті 1191 Цивільного кодексу України, держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду, має право зворотної вимоги до цієї особи

тільки у разі встановлення в її діях складу кримінального правопорушення за обвинувальним вирокom суду щодо неї, який набрав законної сили.

Отже, враховуючи все вищевикладене, цивільно-правова відповідальність (матеріальна) публічного службовця виникає у випадках, коли його дії чи бездіяльність призводять до порушення прав або завдають шкоди державі, третім особам, у зв'язку із чим виникає обов'язок відшкодувати завдану шкоду. Цивільно-правова відповідальність застосовується незалежно від притягнення особи до інших видів відповідальності, має компенсаційну природу та виконує штрафну і виховну функції.

Висновки до розділу 2

1. Юридичну відповідальність публічних службовців можливо класифікувати за наступними критеріями:

- залежно від галузевої приналежності норми права науковці поділяють ретроспективну відповідальність публічних службовців на конституційну, матеріальну, дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову, кримінальну.

- в залежності від функцій юридичної відповідальності можливо виділяти два види юридичної відповідальності публічних службовців – правовідновлювальну та штрафну (карну). Однак, вказаний перелік видів може бути доповнений також виховною, превентивною та компенсаційною функцією.

- за процедурою притягнення до відповідальності можливо виокремити наступні види юридичної відповідальності публічного службовця: загальна та спеціальна;

- за видами відповідальності на законодавчому рівні юридична відповідальність публічних службовців поділяється на кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову (матеріальну).

2. Юридична відповідальність публічних службовців за формою реалізації поділяється на позитивну (перспективну) відповідальність та негативну (ретроспективну). Симбіоз розуміння юридичної відповідальності публічних службовців у позитивному (перспективному) та негативному

(ретроспективному) значенні покликаний забезпечити дієву реалізацію державної політики, що направлена на підвищення рівня професійності, етичності та результативності виконання публічними службовцями поставлених завдань та функцій.

3. Підставою кримінальної відповідальності публічних службовців є вчинення злочину, що характеризується наявністю спеціального суб'єкта (публічного службовця), вчиняється під час або у зв'язку з виконанням особою певних владно-публічних повноважень, передбачає застосування підвищених санкцій, а також спеціальних видів покарань.

4. Адміністративна відповідальність публічних службовців настає у разі вчинення порушення, що полягає у недотриманні установлених правил, забезпечення виконання яких є їх обов'язком та передбачає застосування визначеними Кодексом України про адміністративні правопорушення суб'єктами (уповноваженими органами, особами, судом) адміністративних стягнень.

5. Цивільно-правова відповідальність (матеріальна) публічного службовця може розглядатися у двох аспектах:

1) відшкодування шкоди, завданої публічним службовцем безпосередньо органу, в якому він виконує завдання та функції, що здійснюється з урахуванням прямої дійсної шкоди, враховуючи доходи службовця та може стягуватися у добровільному чи судовому порядку.

2) відшкодування шкоди, завданої публічним службовцем третій особі під час виконання таким службовцем покладених на нього завдань та функцій, відшкодовується державою в особі органу, в якому працює службовець та неправомірними діями якого було завдано шкоду. В свою чергу, держава має право зворотної вимоги до публічного службовця про повернення сум, що були сплачені державою.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1. Підстави притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.

У вказаному розділі пропонуємо розглядати особливості дисциплінарної відповідальності публічних службовців на прикладі державних службовців, військовослужбовців та поліцейських, оскільки вказані категорії службовців, на нашу думку, наразі є найбільш актуальними та такими, що обумовлені реаліями сьогодення.

Існуючі нормативні законодавчі акти щодо дисциплінарної відповідальності публічних службовців не містять аспектів легального тлумачення термінів «дисциплінарна відповідальність» та «дисциплінарна відповідальність публічних службовців».

Науковці під дисциплінарною відповідальністю розуміють «обов'язок працівників зазнати юридично несприятливі наслідки у формі втрат особистого характеру за скоєння дисциплінарного проступку в порядку передбаченому законодавством» [62, с. 40].

Дисциплінарна відповідальність за своєю правовою природою носить негативний (ретроспективний) характер, оскільки спрямована на правове покарання публічних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок. Дисциплінарна відповідальність має примусовий характер, який проявляється у тому, що на працівника накладаються заходи примусового впливу, які мають для нього певні негативні наслідки [31]. Таким чином, дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим забезпечуючим фактором правомірної поведінки. Вона характеризується наявністю власної підстави – дисциплінарного проступку, особливих санкцій – дисциплінарних стягнень,

суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, уповноваженого застосовувати дисциплінарне стягнення [62, с. 39].

В адміністративно-правовій літературі виділяють загальні ознаки, притаманні дисциплінарній відповідальності [11, с. 197], аналіз яких дозволяє зробити висновок про те, що дисциплінарна відповідальність публічного службовця – це самостійний вид юридичної відповідальності, який може бути визначений як одна з форм державного примусу (т.зв. дисциплінарний примус), який виражається в застосуванні спеціально уповноваженим органом дисциплінарних стягнень до службовця, який вчинив дисциплінарний проступок і характеризується настанням несприятливих для нього наслідків [50, с. 39].

У правовій літературі пропонується виокремлювати два різновиди дисциплінарної відповідальності – загальну та спеціальну [32, с. 234].

Поділ дисциплінарної відповідальності на загальну та спеціальну обумовлюється наявністю особливих категорій працівників, на яких, окрім загальних трудових обов'язків, також покладаються обов'язки виконання певних службових функцій, пов'язаних з особливим характером їх службової діяльності. Саме тому, їх дисциплінарна відповідальність виникає на підставі не лише загального законодавства про працю, а і на підставі окремих статутів, положень. Такі акти передбачають певні особливості у порядку притягнення спеціальних категорій працівників до дисциплінарної відповідальності, переліку дисциплінарних стягнень та наслідків їх застосування [36, с. 605].

Як уже зазначалося у попередньому підрозділі кваліфікаційної роботи, спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлюється для службовців Збройних Сил України, Національної поліції, служби цивільного захисту, прокурорів тощо.

Підставою застосування дисциплінарної відповідальності є вчинення працівником правопорушення (дисциплінарного проступку).

Новак О.Д. вважає, що «дисциплінарний проступок державного службовця (дія або бездіяльність) полягає у невиконанні або неналежному

виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність» [58, с. 12].

Відповідно до частини 1 статті 65 Закону України «Про державну службу» «за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом» [93].

За визначенням, наданим у частині першій статті 65 Закону України «Про державну службу», дисциплінарний проступок – це протиправна дія, бездіяльність або рішення публічної посадової особи, що полягає у невиконанні чи неналежному виконанні нею своїх службових обов'язків, яка може мати наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності відповідно до вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Дисциплінарний статут Національної поліції України розуміє під дисциплінарним проступком протиправну винну дію чи бездіяльність поліцейського, що полягає в порушенні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції [97].

Дисциплінарний статут Збройних Сил України не містить визначення поняття «дисциплінарний проступок». Аналіз положень Статуту свідчить, що під проступком розуміється невиконання (неналежне виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку.

За фактом дисциплінарного проступку проводиться дисциплінарне провадження. Для військовослужбовців та поліцейських проводиться службове розслідування.

Так, на думку Корнута Л.М., дисциплінарне провадження – це «сукупність процесуальних дій уповноважених осіб щодо застосування відповідних дисциплінарних примусових заходів, які здійснюються для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок» [40, с. 13-14].

Стадіями дисциплінарного провадження є: 1) порушення й розслідування справи про дисциплінарний проступок; 2) розгляд справи та прийняття рішення; 3) виконання (реалізація) рішення по справі; 4) дострокове зняття дисциплінарного стягнення (факультативна); 5) перегляд рішення за скаргою (факультативна) [58, с. 14].

Відповідно до енциклопедичної літератури службове розслідування – це «діяльність в рамках дисциплінарного провадження відповідних посадових осіб щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного збору та дослідження матеріалів за фактом дисциплінарного проступку, співробітників (працівників), або невиконання ними функціональних обов'язків» [109]. Основним завданням службового розслідування є повне, всебічне та об'єктивне з'ясування обставин вчинення правопорушень чи настання події; виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню порушення чи настання негативних наслідків події; притягнення до відповідальності винних за вчинене правопорушення та усунення негативних наслідків тощо [49, с. 209].

Службове розслідування – це комплекс заходів, спрямованих на встановлення причин та обставин, що сприяли вчиненню правопорушення, а також на визначення ступеня вини особи, відповідальної за вчинення правопорушення.

За вчинення дисциплінарного проступку з урахуванням встановлених обставин накладається дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарне стягнення – це примусовий захід державного дисциплінарного примусу, що застосовується керівником державного органу (керівником персоналу) щодо державного службовця, який вчинив дисциплінарний проступок. Основними цілями застосування дисциплінарних

стягнень є: а) забезпечення службової дисципліни в державному органі; б) усунення негативних наслідків вчиненого проступку, які мали місце у певному конкретному випадку; в) недопущення дискредитації державного органу, в якому здійснює діяльність державний службовець; г) покарання державного службовця [12, с. 431].

Чинний Закон про державну службу уперше визначає систему дисциплінарних стягнень (від найменш суворого до найбільш суворого) та встановлює які стягнення за які дисциплінарні проступки слід призначати. Так, у частині 1 статті 66 Закону України «Про державну службу» визначено, що до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: «1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби». У частині 2 вказаної статті передбачено види стягнень в залежності від виду порушення [93].

Так, наприклад, порушення державним службовцем присяги передбачає звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону); порушення правил етичної поведінки державних службовців – попередження про неповну службу відповідність (ч. 4 ст. 66); дії, що шкодять авторитету державної служби, – оголошення догани (повторно протягом року – попередження про неповну службу відповідність); недотримання правил внутрішнього службового розпорядку – зауваження (ч. 2 ст. 66); 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; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення – звільнення (ч. 5 ст. 66) тощо [93].

Така система надає можливість оцінити значення кожного із дисциплінарних стягнень та визначити можливість його накладення за конкретний дисциплінарний проступок з урахуванням його характеру і тяжкості, обставин його вчинення а також особи державного службовця [12, с.

431]. Крім того, вказаний підхід законодавця підкреслює принцип правової визначеності, що обмежує дискреційні повноваження та необ'єктивний підхід суб'єкта, що застосовує стягнення.

Крім того, накладення дисциплінарного стягнення тягне за собою і інші негативні правові наслідки, зокрема, Береза Н.В. в числі таких називає неприсвоєння чергового рангу державного службовця протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, незастосування заходів заохочення (дострокове присвоєння рангу, оголошення подяки, відзнака державними нагородами) [8, с. 89].

В той же час, для порівняння, система застосування дисциплінарних стягнень до військовослужбовців є значно ширшою. Зокрема, відповідно до пункту 48 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України «на військовослужбовців можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення як зауваження, догана, сувора догана, позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи з корабля на берег, попередження про неповну службу відповідність, пониження в посаді, пониження у військовому званні на один ступінь, пониження у військовому званні з переведенням на нижчу посаду (стосовно військовослужбовців сержантського (старшинського) складу), звільнення з військової служби через службу невідповідність» [96].

Однак, вказаним Дисциплінарним статутом не передбачено за яке саме правопорушення яке стягнення має накладатися, а визначено лише суб'єктний склад накладення стягнення в залежності від його виду.

Для поліцейських визначено такі дисциплінарні стягнення як зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службу відповідність, пониження у спеціальному званні на один ступінь, звільнення з посади, звільнення із служби в поліції [97].

Варто зазначити, що дисциплінарне стягнення, яке накладається, має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Як зазначає Верховний Суд у постановках при визначенні виду дисциплінарного стягнення під час розгляду справ про

визнання незаконними та скасування наказів про притягнення до дисциплінарної відповідальності слід враховувати вид дисциплінарного проступку, характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він вчинений, тяжкість наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередню поведінку публічного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків [66].

За наданою Національним агентством з питань державної служби інформацією в Україні протягом 2022 року ініційовано 2345 дисциплінарних проваджень (817 проваджень щодо державних службовців категорії «Б», 1528 щодо державних службовців категорії «В»), з них у 949 (40 %) випадках встановлено відсутність дисциплінарного проступку, у 124 (5%) випадків виключено можливість застосування дисциплінарного стягнення.

Для порівняння у 2021 році ініційовано 3242 дисциплінарних провадження (1227 проваджень щодо державних службовців категорії «Б», 2015 щодо державних службовців категорії «В»), з них у 1326 (43%) випадку встановлено відсутність дисциплінарного проступку, у 151 (5%) випадків виключено можливість застосування дисциплінарного стягнення.

За 2022 рік у 1249 (55%) випадках встановлено наявність дисциплінарного проступку та накладено дисциплінарне стягнення, 105 з яких оскаржено до суду – 52 позови задоволено та рішення про накладення дисциплінарного стягнення скасовано.

Отже, як вбачається з таблиці, протягом 2022 року зросла частка завершених дисциплінарних проваджень встановленням наявності дисциплінарного проступку (на 3%) [30].

За результатами дисциплінарних проваджень у 2022 році застосовано 1249 дисциплінарних стягнень, з них: зауваження – 211; догана – 895; попередження про неповну службову відповідність – 45; звільнення з посади державної служби – 98.

Для порівняння у 2021 році за результатами дисциплінарних проваджень застосовано 1633 дисциплінарних стягнення, з них: зауваження – 332; догана –

1230; попередження про неповну службову відповідність – 29; звільнення з посади державної служби – 42 [30].



Рис. 3 – Застосовані дисциплінарні стягнення протягом 2021 та 2022 року до державних службовців, відповідно до інформації Національного агентства з питань державної служби [30]

У порівняння з 2021 роком у 2022 році зросло застосування таких видів дисциплінарного стягнення як попередження про неповну службову відповідність – майже у 1,5 рази та звільнення з посади державної служби – більш ніж в 2 рази.

Найбільш поширеними дисциплінарними проступками у 2022 році, як і у попередньому, є невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень (1393 у 2021 році; 1026 у 2022 році). При цьому більш ніж в 2 рази у 2022 році зросла кількість випадків притягнення до відповідальності за прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин (46 у 2021 році; 107 у 2022 році); більш ніж в 4 рази зросла кількість випадків порушення Присяги державного службовця (9 у 2021 році; 39 у 2022 році). Із

інших дисциплінарних проступків майже в 3 рази зменшилась кількість такого дисциплінарного проступку, як недотримання правил внутрішнього службового розпорядку (81 – у 2021 році; 28 – у 2022 році), та удвічі - перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення (27 у 2021 році; 13 у 2022 році) [30].

Отже, дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності публічних службовців є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку публічного службовця під час виконання ним своїх повноважень. Вона характеризується наявністю власної підстави (дисциплінарного проступку), особливих санкцій (дисциплінарних стягнень), спеціального суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосувати дисциплінарне стягнення у встановленому порядку.

2. Гарантії захисту прав публічного службовця, що притягається до дисциплінарної відповідальності

Публічна служба в своїй діяльності передбачає законність та дисципліну. В свою чергу, факт вчинення публічним службовцем дисциплінарного проступку вимагає від держави (в особі уповноважених органів) забезпечення дієвого, оперативного, законного та прозорого механізму притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарне провадження, яке за своєю суттю є заходом управлінського характеру, може мати випадки порушення прав осіб, які притягаються до відповідальності. Для убезпечення подібних випадків, а також здійснення дисциплінарного провадження на засадах рівності та змагальності, законодавством України з урахуванням практики його застосування закріплено ряд гарантій публічного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження.

Юридичні гарантії – це відображені в чинному законодавстві умови, способи та засоби, за допомогою яких визначається правовий порядок реалізації та здійснення прав і свобод людини, а також їх охорона, захист та відновлення у разі порушення з боку інших суб'єктів [43, с. 133].

Як зазначає Панова Н.С., гарантіями прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження є сукупність нормативно закріплених та організаційно-визначених засобів (умов, способів), спрямованих на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічного захисту прав державних адміністративних службовців [61, с. 30].

Також, Купріянова А.О. під гарантіями дотримання прав державних виконавців при застосуванні до них заходів дисциплінарного впливу пропонує розуміти цілеспрямовану діяльність держави (в особі її органів та їх посадових осіб), яка спрямована на створення умов правового та організаційного характеру, за яких державний виконавець матиме можливість в повній мірі реалізувати свої права під час притягнення його до дисциплінарної відповідальності за вчинення проступку [45, с. 22].

На нашу думку, гарантії прав публічних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження – це закріплені у законодавстві, а також напрацьовані в ході застосування такого законодавства, права особи, яка притягається до відповідальності, організаційні умови дисциплінарного провадження, а також рамки, в межах яких може діяти уповноважений суб'єкт під час дисциплінарної процедури, які в сукупності сприяють об'єктивності, справедливості, законності здійснення дисциплінарного провадження, запобігають порушенню прав та інтересів особи, яка піддається відповідальності.

Н.С. Панова у своїй дисертації виокремлює наступні гарантії прав державних адміністративних службовців під час їх притягнення до дисциплінарної відповідальності:

а) визначення виду дисциплінарного стягнення залежно від: ступеня тяжкості вчиненого проступку, вини державного службовця, характеру

дисциплінарного проступку, факту настання/ненастання тяжких наслідків, ставлення державного службовця до служби тощо);

б) врахування обставин, які містять накладення дисциплінарного стягнення: крайньої потреби у здійсненні неправомірних дій, тобто дій, за яких встановлено дисциплінарну відповідальність, але їх вчинено для усунення небезпеки, що загрожує державному або громадському порядку, державному органу, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, і якщо цю небезпеку за цих обставин не можна було усунути в інші способи і якщо завдана шкода є меншою за відвернену шкоду;

в) врахування обставин необхідної оборони;

г) наявність таких обставин, як: тимчасова непрацездатність; перебування у відпустці або у відрядженні;

д) строки застосування дисциплінарного стягнення [61, с. 30].

Як зазначено у першому підрозділі розділу 3 роботи, пропонуємо розглядати гарантії прав публічних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження на прикладі державних службовців, військовослужбовців та поліцейських, оскільки гарантії прав вказаних службовців визначені різними нормативно-правовими актами, які одночасно мають спільні та відмінні ознаки.

Сам термін «гарантії» безпосередньо наявний у чинному Законі України «Про державну службу». Так, найважливіші юридичні гарантії під час здійснення дисциплінарного провадження щодо державного службовця передбачено у главі 2 розділу VIII вказаного Закону та Порядку здійснення дисциплінарного провадження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039 (далі – Порядок № 1039).

Гарантії прав військовослужбовців містяться у розділі III Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, а також у Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України, затвердженому наказом Міністерства оборони України від 21.11.2017 № 608 (далі – Порядок № 608).

Гарантії прав поліцейських визначено у розділах III, IV Дисциплінарного статуту Національної поліції України, а також у Порядку проведення службових розслідувань у Національній поліції України, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 № 893 (далі – Порядок № 893).

Проведений аналіз свідчить, що публічним службовцям різного роду діяльності (державним службовцям, військовослужбовцям, поліцейським) притаманні спільні гарантії, що забезпечують дотримання їх прав під час здійснення дисциплінарного провадження. Зокрема, такими є:

1. визначений порядок притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності та, зокрема, здійснення дисциплінарного провадження (службового розслідування). Основною тезою даної гарантії є наступна: притягнення до дисциплінарної відповідальності здійснюється у відповідності до встановленого законодавством порядку. Так, для окремих категорій публічних службовців прийнято відмінні нормативні акти, які врегульовують питання здійснення дисциплінарного провадження, в той же час, спільним є те, що недотримання уповноваженим суб'єктом порядку здійснення дисциплінарного провадження має наслідком скасування рішення (акта, розпорядження, наказу) про застосування дисциплінарного стягнення.

Верховний Суд стверджує, що для застосування дисциплінарного стягнення, факт вчинення особою дисциплінарного проступку повинен бути встановлений у передбаченому законодавством порядку [86].

Правова оцінка правильності та обґрунтованості рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності полягає насамперед у тому, чи прийнято рішення в межах повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, та у спосіб, що передбачений законами України, чи дійсно поведінка особи має передбачені законом підстави для накладення дисциплінарного стягнення та чи є вид застосованого стягнення пропорційним (співмірним) вчиненому проступку. [84].

Верховний Суд у постанові від 04.09.2020 по справі № 826/6165/17 зазначив, що «наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності повинен містити чітке формулювання суті й обставин допущеного працівником проступку, підстави прийняття рішення про притягнення до відповідальності, час вчинення і час виявлення самого проступку та обґрунтування обрання певного виду стягнення, з урахуванням передбачених законодавством обставин» [80].

У постанові від 16.04.2020 по справі № 815/2640/17 Верховний Суд дійшов висновку про неправомірність рішення про накладення адміністративного стягнення, оскільки Міністерством оборони України порушено порядок накладення оскарженого дисциплінарного стягнення, зокрема, позивачу не було оголошено, згідно зі статтею 97 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, про накладене дисциплінарне стягнення та не було доведено у чому полягає порушення ним військової дисципліни чи громадського порядку [82].

Вказана гарантія відповідає принципу правової визначеності та забезпечує службовцю обізнаність у процедурі здійснення дисциплінарного провадження, про його права та обов'язки, запобігає зловживанням зі сторони уповноваженого суб'єкта та гарантує дотримання принципу законності, справедливості, обґрунтованості під час дисциплінарної процедури. Недотримання уповноваженим суб'єктом встановленого законодавством порядку є підставою для визнання протиправним і скасування рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

2. визначені строки притягнення до дисциплінарної відповідальності. Основною метою вказаної гарантії є обмеження максимального періоду здійснення дисциплінарного провадження (службового розслідування), забезпечуючи оперативність у діях уповноважених суб'єктів.

Відповідно до частини 5 статті 74 Закону України «Про державну службу» до державного службовця може бути застосовано дисциплінарне стягнення не пізніше 6 місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, не

враховуючи час тимчасової непрацездатності або перебування службовця у відпустці. Дисциплінарне стягнення не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення. Обрахування шестимісячного строку починається з моменту, коли керівник державної служби дізнався або міг дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку [93], наприклад, з дня подання службової записки. В той же час, судова практика свідчить, що обрахування строку з дати ініціювання керівником дисциплінарного провадження є неправомірним та тягне за собою скасування наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності [65.].

Статтею 21 Дисциплінарного статуту Національної поліції визначено, що до поліцейського дисциплінарне стягнення за вчинення дисциплінарного проступку може бути застосовано не пізніше 1 місяця з дня його виявлення і не пізніше 6 місяців з дня його вчинення, що здійснюється шляхом видання дисциплінарного наказу. У випадку проведення службового розслідування за фактом вчинення поліцейським дисциплінарного проступку днем його виявлення вважається день затвердження висновку за результатами службового розслідування. В той же час, перебування поліцейського на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності) чи у відпустці не перешкоджає застосуванню до нього дисциплінарного стягнення.

Згідно статті 87 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, на військовослужбовця дисциплінарне стягнення у випадку вчинення дисциплінарного правопорушення може бути накладене не пізніше 10 діб з дня, коли командирів (начальників) стало відомо про проступок, а у разі здійснення службового розслідування – протягом 1 місяця з дня його закінчення. Час перебування військовослужбовця на лікуванні або у відпустці не зараховується. Дисциплінарне стягнення не може бути накладено після спливу 6 місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку. До зазначеного строку не зараховується час проведення службового розслідування, перебування військовослужбовця на лікуванні, у відпустці, під вартою, а також час відсутності на службі без поважних причин.

При чому, необхідним є встановлення у матеріалах дисциплінарного провадження (службового розслідування) дати вчинення порушення, від якої відраховуються строки. Відсутність відомостей про дату вчинення порушення є порушенням порядку притягнення особи до дисциплінарної відповідальності та має наслідком скасування наказу про притягнення. Так, Верховний Суд у постанові від 26.08.2020 по справі № 813/3015/17 зазначив: «...оскільки в наказі про притягнення позивача до відповідальності та в акті службового розслідування не вказано, які саме порушення і коли вчинив безпосередньо позивач, то відсутня необхідна інформація для визначення дати, з якої розпочинається встановлений законом строк накладення дисциплінарного стягнення. Оскільки відповідач належним чином не встановив і не вказав, коли саме і які саме дії (бездіяльність), що містять склад правопорушення, було вчинено позивачем, відсутні й належні дані для встановлення факту дотримання визначеного законом шестимісячного строку притягнення військовослужбовця до відповідальності.» та дійшов висновку про протиправність винесено наказу про притягнення до відповідальності [79].

Верховний Суд зауважує, що встановлені строки притягнення до дисциплінарної відповідальності є преклюзивними (обмежувальними). Враховуючи критерії справедливості, пропорційності, розумності, своєчасності, вони не можуть бути скорочені чи продовжені судом або іншим органом, що застосовує ці норми [78]. Результатом застосування вказаної гарантії службовців є те, що накладене з порушенням строків стягнення є неправомірним. Крім того, законодавство забороняє порушення дисциплінарного провадження стосовно службовця у випадку, якщо сплинули строки притягнення до дисциплінарної відповідальності. [77].

В той же час, як свідчить судова практика, видання наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця у період його відсутності у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, у тексті якого міститься застереження про те, що в разі відсутності особи на службі дисциплінарне стягнення застосовується до нього у перший робочий день

повернення до виконання службових обов'язків є правомірним та таким, що відповідає вимогам Закону України «Про державну службу» [65].

3. визначений перелік видів дисциплінарних стягнень та випадки їх застосування. Встановлення такої гарантії дозволяє забезпечити справедливість, розсудливість та об'єктивність під час вибору уповноважених суб'єктом виду дисциплінарного стягнення, запобігає випадкам неправомірності та необґрунтованості застосування санкції проти службовця, використання стягнень як інструменту тиску чи умисного переслідування особи.

Перелік дисциплінарних стягнень визначено у частині першій статті 66 Закону України «Про державну службу», тому суб'єкт притягнення до дисциплінарної відповідальності не має права самостійно його розширювати та запроваджувати нові види стягнення. Перелік видів стягнень розташовано від найменш суворого до найбільш суворого. За визначені види порушень можуть застосовуватися визначені види стягнень. При чому, принцип побудови частини 2-5 статті 66 вищезазначеного Закону забороняє застосування більш суворого виду дисциплінарного стягнення, ніж зазначено у відповідній нормі, але дозволяє застосовувати будь-який з менш суворих [55, с. 530].

У разі застосування більш суворого стягнення до державного службовця, суб'єктом притягнення до відповідальності має бути обґрунтовано чому за вчинений проступок до особи не може бути застосоване інше, менш суворе покарання [71].

На противагу зазначеному, Дисциплінарні статuti Збройних Сил України та Національної поліції України хоча і містять перелік видів стягнень, однак не визначають кореляцію між вчиненим порушенням і застосовуваним стягненням.

Верховний Суд під час розгляду справ про визнання протиправним та скасування наказу про притягнення військовослужбовця, поліцейського до дисциплінарної відповідальності зазначає, що Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Національної поліції України не визначає конкретної послідовності та черговості накладення дисциплінарних стягнень за ступенем їх

суворості. Це в свою чергу наділяє уповноважену особу правом самостійно визначати вид стягнення за його суворістю в залежності від конкретних обставин дисциплінарного проступку. Це узгоджується з Рекомендаціями № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980, де передбачено, що під дискреційними повноваженнями слід розуміти «повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин» [73, 76, 78]. Застосування дисциплінарного стягнення, у тому числі звільнення з посади в органах поліції, здійснюється на розсуд уповноваженої особи з урахуванням обставин у справі та не потребує наведення неможливості застосування інших видів дисциплінарних стягнень [64, 78].

Виключення становлять особливості накладення дисциплінарних стягнень на поліцейських під час запровадження воєнного стану, що визначені розділом V Дисциплінарного статуту Національної поліції України. Так, за змістом частини другої статті 29 Статуту, у разі вчинення поліцейським кожного наступного дисциплінарного правопорушення до такої особи не може бути застосовано аналогічне або менш суворе дисциплінарне стягнення, якщо це прямо не передбачено цією нормою. Отже, повноваження керівника щодо обрання одного з видів дисциплінарного стягнення у період дії воєнного стану залишаються дискреційними, але з урахуванням особливості його застосування, визначеного у статті 29 Дисциплінарного статуту, зокрема, з дотриманням порядку зростання [97, 69].

Враховуючи зазначене, державний службовець в даному випадку наділений більшим обсягом гарантій, ніж службовці Збройних Сил України та Національної поліції України. Вказане обґрунтовується існування власної системи внутрішньої дисципліни збройних та поліцейських формувань, де керівники (начальники) наділені автономією у ситуаціях, що стосуються

порушень. Це обумовлено специфікою роботи вказаних організацій, де важлива швидка реакція на події та збереження дисципліни. Однак, вказані дії керівництва не є безконтрольними: цьому запобігають нормативні акти, що регулюють процес накладення стягнень, а також механізми контролю за діями, включаючи звернення до вищого керівництва чи суду, можливість скасування стягнення старшим командиром (начальником).

4. врахування під час визначення виду дисциплінарного стягнення характеру дисциплінарного проступку, обставин, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, попередньої поведінки особи, обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність. Зазначені обставини є оціночними, встановлюються виходячи з усіх фактів та ознак вчиненого проступку, поведінки службовця, що має ґрунтовне значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності. При чому, для правильного вирішення справи мають бути враховані не лише вищеперелічені обставини, а також мають братися до уваги ступінь вини, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, ставлення до виконання обов'язків тощо.

Верховний Суд зазначає, що вибір виду стягнення за дисциплінарні проступки належить до дискреційних повноважень суб'єкта, який накладає стягнення. Водночас, існують певні обмеження щодо реалізації таких повноважень. Тому, приймаючи рішення про обрання конкретного виду дисциплінарного стягнення, суб'єкт притягнення до дисциплінарної відповідальності повинен враховувати, зокрема, тяжкість вчиненого проступку, обставини, за яких його було вчинено, попередню поведінку особи та її ставлення до виконання своїх службових обов'язків. [84].

Обставини невиконання або неналежного виконання службових обов'язків, як і причини та умови, що їх зумовили, а також ступінь вини поліцейського, з'ясовуються під час службового розслідування, за наслідками якого начальник вирішує питання щодо наявності чи відсутності у діянні поліцейського складу дисциплінарного проступку, та, відповідно - щодо наявності чи відсутності підстав для притягнення його до дисциплінарної

відповідальності, обґрунтовуючи при цьому своє рішення у відповідному наказі, у тому числі в частині обрання виду стягнення [81].

Крім того, важливою гарантією службовців, що притягаються до дисциплінарної відповідальності є наявність *вичерпного переліку обставин, що обтяжують відповідальність та навпаки, невичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність*. Вказана гарантія визначена законодавством для державних службовців (частини 2-4 статті 67 Закону України «Про державну службу») та поліцейських (частини 4-6 статті 19 Дисциплінарного статуту Національної поліції України). В той же час, законодавство з питань притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності не містить визначеного переліку обставин, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність.

Встановлення вказаних обставин є обов'язком дисциплінарної комісії, про що зазначається в мотивувальній частині подання за результатами розгляду дисциплінарної справи. У випадку встановлення в ході дисциплінарного провадження додаткових обставин, що за своєю суттю пом'якшують відповідальність (наприклад, перебування на утриманні неповнолітніх осіб), то такі обов'язково враховуються комісією. В той же час, щодо обставин, що обтяжують відповідальність, за умови їх встановлення в ході провадження, дисциплінарна комісія не може застосовувати інші, ніж передбачені законодавством.

Попередня поведінка особи також є важливим фактором при накладенні дисциплінарного стягнення. Це може включати попередні дисциплінарні стягнення або відомості про добросовісність службовця протягом певного періоду.

Так, при оцінці співмірності обраного керівником виду дисциплінарного стягнення мають враховуватися, зокрема, попередня поведінка особи та визнання нею своєї вини, її ставлення до виконання службових обов'язків, рівень кваліфікації, наявність (відсутність) непогашених дисциплінарних стягнень на момент притягнення його до відповідальності за цим

дисциплінарним проступком і, як підсумок, наявність (відсутність) причинного зв'язку із тим чи не сталася ця подія внаслідок особистої безвідповідальності, низьких ділових та моральних якостей позивача та його неналежного ставлення до службових обов'язків. У справі № 620/397/21 Верховний Суд врахував періодичність притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності (що носить системний характер), його службову характеристику, згідно якої вбачається, що він, зокрема, зарекомендував себе з негативного боку, має низьке почуття відповідальності, віддає перевагу тому, щоб не помічати, обходити проблему, не проявляє наполегливості у досягненні наміченої цілі, на критику в свою адресу реагує некоректно, сперечається, не усуває виявлені недоліки, не вболіває за результати роботи, потребує постійного контролю за якістю виконання вказівок, несумлінний при їх виконанні, у роботі над вдосконаленням своїх знань проявляє поверхневий підхід та прийшов до висновку про правомірність накладення стягнення у вигляді звільнення зі служби [70].

5. *Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини службовця.* Відповідно до усталеної судової практики для застосування до працівника одного з видів дисциплінарних стягнень необхідно встановити склад дисциплінарного проступку, який включає наступні складові: дії (бездіяльність) працівника; порушення або неналежне виконання покладених на працівника трудових обов'язків; вина працівника; наявність причинного зв'язку між діями (бездіяльністю) та порушенням або неналежним виконанням покладених на працівника трудових обов'язків. Недоведеність хоча б одного з цих елементів виключає наявність дисциплінарного проступку [68].

Судова практика свідчить, що в матеріалах дисциплінарної справи повинні бути наявні належні та допустимі докази вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку у виді належним чином завірених копій документів і матеріалів. Відсутність останніх є безумовною підставою для скасування рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Для притягнення військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності необхідно, щоб був зафіксований сам факт порушення, вину військовослужбовця повністю доведено, встановлено ступінь його вини та з'ясовано причини і умови, що сприяли вчиненню ним правопорушення [83].

Доведеність вини означає, що необхідно мати об'єктивні докази або аргументи, які підтверджують вчинення дисциплінарного проступку. Процес доведення вини може включати розслідування, збір свідчень, аналіз документації чи інших доказів. Важливо, щоб цей процес був неупередженим та об'єктивним, а відповідальна особа дотримувалася принципу невинуватості до того часу, поки вина не буде доведена.

У постанові від 08.02.2023 по справі № 160/19669/21 Верховний Суд за наслідками розгляду справи вказав, що «...колегія суддів Верховного Суду вважає обґрунтованими висновки судів попередніх інстанцій про те, що оскаржуваний наказ, в частині висновків щодо наявності вини позивача в заподіянні шкоди, не можливо визнати обґрунтованим, тобто таким, що прийнятий з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення, оскільки позивач фактично був позбавлений права на участь у процесі прийняття рішення, а саме рішення відповідача прийнято без урахування усіх обставин, що мають значення для його прийняття.» [91].

Самостійному з'ясуванню командиром або під час проведення службового розслідування підлягають обставини, як і причини та умови, що їх зумовили, а також ступінь вини військовослужбовця. Результати встановлення вказаних обставин повинні бути відображені у відповідному наказі про притягнення до дисциплінарної відповідальності або висновку службового розслідування, незалежно від того, яку кваліфікацію ті самі діяння військовослужбовця отримали в межах кримінального провадження та які наслідки, у підсумку, настали чи можуть настати для такої особи.

Не встановлення причин та умов вчинення дисциплінарного проступку, відсутність будь-яких доказів особистої недисциплінованості особи, порушення вимог Статутів та законодавства є підставою для визнання наказу про

накладення дисциплінарного стягнення протиправним та його скасування [72, 90].

Як зазначив Верховний Суд у постанові від 28.12.2022 по справі № 600/6424/21-а, підставою для накладення дисциплінарного стягнення мають бути виключно фактичні дані, що свідчать про фактичну наявність у поведінці поліцейського ознак дисциплінарного проступку, зокрема причинний зв'язок між протиправним діянням, шкідливими наслідками та дією (бездіяльністю) дисциплінарного правопорушника [90]. Вирішення питання про правомірність притягнення працівника органів поліції до дисциплінарної відповідальності, передбачає необхідність з'ясувати склад саме дисциплінарного проступку в його діях, незалежно від того, яку кримінально-правову кваліфікацію, ці ж самі дії особи отримали в рамках кримінального провадження та які наслідки, у підсумку, настали для такої особи [78].

Отже, дисциплінарне стягнення може бути накладено лише у випадку, якщо факт дисциплінарного проступку встановлено та вина службовця доведена. Це означає, що перед накладенням будь-якого стягнення слід провести об'єктивне розслідування, в процесі якого встановиться факт порушення та з'ясувати вину конкретної особи. Зазначене сприяє справедливому та обґрунтованому застосуванню дисциплінарних заходів у відповідності з вимогами законодавства.

6. Подання пояснень особою, яка притягається до дисциплінарної відповідальності під час здійснення дисциплінарного провадження (службового розслідування). Метою отримання пояснень є дотримання права особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності на висловлення власної позиції щодо фактів, обставин вчиненого ним порушення, причин та умов, що зумовили таке вчинення, що в подальшому сприяє прийняттю рішення, з урахуванням з'ясованих обставин та запобігання ситуаціям безпідставного застосування дисциплінарного стягнення.

У постанові Верховного Суду України від 19.10.2016 у справі № 6-2801цс15 зроблено правовий висновок про те, що пояснення порушника

трудової дисципліни є однією з важливих форм гарантії, наданих порушнику для захисту своїх законних прав та інтересів, направлених проти безпідставного застосування стягнення [88].

Закон України «Про державну службу» та Порядок № 1039 визначають, що у межах дисциплінарного провадження особа має право надати свої пояснення щодо предмету дисциплінарного провадження, оскільки це є гарантією дотримання права на захист особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності [91]. Правова оцінка дисциплінарного проступку проводиться на підставі з'ясування усіх обставин його вчинення, у тому числі з урахуванням письмового пояснення державного службовця [74].

Аналіз Порядку № 1039 свідчить, що дисциплінарна справа обов'язково має містити письмові пояснення державного службовця та/або відмову останнього надати письмові пояснення, оформлену відповідним актом.

Факт відсутності у дисциплінарній справі пояснень або відповідного акта, який би зафіксував відмову державного службовця надати письмові пояснення, є порушенням статті 75 Закону України «Про державну службу», а також процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та має наслідком скасування рішення про притягнення до відповідальності [80].

Крім того, у випадку наявності у дисциплінарній справі пояснень державного службовця, який притягається до адміністративної відповідальності, останні повинні містити відомості щодо обставин вчиненого проступку. Так, частина друга статті 75 Закону України «Про державну службу» встановлює, що пояснення державного службовця мають відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі [93].

Суд також вважає, що з пояснень посадової особи під час розгляду справи встановлено, що обставини вчиненого посадовою особою проступку, зокрема, не стосуються її вини, а оскаржуване рішення про притягнення її до

дисциплінарної відповідальності є необґрунтованим, тобто таким, що прийняте без урахування всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення. [77, 91].

Таким чином, не з'ясування ставлення скаржника до обставин, що стали підставою для відкриття дисциплінарного провадження, свідчить про те, що суб'єкт призначення, вирішуючи питання про притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності, не з'ясував усіх обставин, які підлягають встановленню та врахуванню під час дисциплінарного провадження, і є підставою для скасування прийнятого рішення. [89].

Відповідно частини 1 статті 18 Дисциплінарного статуту Національної поліції України поліцейський під час проведення службового розслідування має право на захист, що, зокрема, полягає у наданні йому можливості надавати письмові пояснення щодо обставин вчинення дисциплінарного проступку [97]. Пунктом 14 розділу V Порядку № 893 визначено порядок подання пояснень, у висновку за результатами службового розслідування зазначаються, зокрема, пояснення поліцейського щодо обставин справи. У разі відсутності поліцейського на службі, останній викликається дисциплінарною комісією для надання пояснень [102]. Отримання пояснень від поліцейського, який перебуває на чергуванні або патрулюванні, здійснюється лише після закінчення ним чергування, патрулювання або заміни його іншим поліцейським [97].

Факт відмови поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, від надання пояснень фіксується шляхом складення акта про відмову надати пояснення. Небажання поліцейського, відносно якого проводиться службове розслідування, надавати пояснення не перешкоджає затвердженню висновку службового розслідування та накладенню дисциплінарного стягнення [75].

Аналіз постанов Верховного Суду свідчить, що дисциплінарні комісії як правило дотримуються вимоги Порядку № 893 щодо отримання пояснень поліцейського, що притягається до дисциплінарної відповідальності, долучають їх до матеріалів справи.

В свою чергу для військовослужбовців можливість подання пояснень є правом та не є обов'язковою складовою матеріалів службового розслідування.

Зокрема, відповідно до пункту 3 розділу IV Порядку № 608, військовослужбовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право давати усні, письмові або за допомогою технічних засобів пояснення [100]. Вказане може бути реалізовано шляхом відібрання пояснень особою, яка проводить службове розслідування, або, у разі невчинення вказаних дій, шляхом подання військовослужбовцем рапорту про долучення його пояснень.

Так, Верховний Суд вважає, що відсутність пояснень військовослужбовця не впливає на повноту, об'єктивність висновків службового розслідування та не спростовує факту недотримання позивачем військової дисципліни та обов'язків служби, закріплених Статутом. Надання пояснень військовослужбовцем є лише одним з джерел отримання інформації, необхідної для встановлення обставин в межах службового розслідування, однак відсутність таких не перешкоджає проведенню службового розслідування та, за умови дотримання вимог щодо всебічності, повноти, своєчасності та об'єктивності проведення службового розслідування, притягненню військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності [67].

Отже, подання пояснень службовцем під час дисциплінарного провадження – це важлива гарантія особи, що притягається до відповідальності висловити свою позицію, пояснити обставини та події, які можуть бути пов'язані з порушенням. Подання пояснень службовцем є частиною процесу забезпечення справедливості та об'єктивності в дисциплінарному провадженні.

В свою чергу, правове регулювання порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності військовослужбовця в частині відсутності обов'язку службових осіб отримувати пояснення особи, що вчинила дисциплінарний проступок, може мати загрозу не встановлення дійсних об'єктивних обставин вчинення порушення та проведення службового розслідування неякісно та неповно.

7. Службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи (службового розслідування). Метою закріпленого законодавчого положення є забезпечення права та можливості службовця щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження бути поінформованим про всі відомості, інформацію, документи, що будуть/були предметом оцінки дисциплінарної комісії, командира (начальника).

Частиною 6 статті 73 та статтею 74 Закону України «Про державну службу» передбачено право державного службовця, що притягається до дисциплінарної відповідальності на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи. Таке ознайомлення проводиться до прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця [93].

Зокрема, у серпні 2022 року Порядок № 1039 доповнено пунктом 31-1 та 31-2, відповідно до яких державний службовець до моменту внесення суб'єкту призначення подання дисциплінарної комісії має право подати письмову чи електронну заяву про ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, за результатами чого має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи [99].

Відповідно до пункту 6 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 49, державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право доступу до інформації про нього, яка збирається та зберігається, в тому числі має право *в будь-який час* знайомитись із дисциплінарною справою.

Отже, завдяки ознайомленню з відповідними матеріалами в ході дисциплінарного провадження державний службовець може впливати на зміст дисциплінарної справи, змінювати сукупність фактів, що будуть об'єктом оцінки, а також інформацію про них, і у такий спосіб реалізовувати своє право

на захист від незаконного (необґрунтованого) притягнення до дисциплінарної відповідальності [55, с. 607].

Відповідно до частини 2 статті 18 Дисциплінарного статуту Національної поліції України поліцейський, стосовно якого проводиться службове розслідування, *під час його проведення* має право, зокрема, ознайомлюватися з матеріалами, зібраними під час проведення службового розслідування, робити їх копії за допомогою технічних засобів.

Право поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, на ознайомлення з висновком та матеріалами службового розслідування спрямовано на забезпечення дотримання принципів законності та верховенства права під час проведення службового розслідування. Порушення посадовими особами права поліцейського на ознайомлення з матеріалами є протиправною бездіяльністю щодо вчинення належних дій [77].

Найменш захищений у своїх правах щодо ознайомлення з матеріалами службового розслідування є військовослужбовець. Так, відповідно до пункту 3 розділу IV Порядку № 608, зазначена категорія службовців має право ознайомлюватися з *актом* службового розслідування (у частині, що його стосується) *після розгляду командиром* (начальником) та з дозволу командира (начальника) отримувати копії документів, які стосуються службового розслідування, та долучати їх до власних пояснень. Отже, ознайомлення можливе лише з актом, а не матеріалами розслідування, та після його розгляду командиром.

Отримання дозволу командира для отримання копій документів є обмеженням прав військовослужбовця та є таким, що перешкоджає праву військовослужбовця на отримання інформації щодо дисциплінарного провадження, яке проводиться щодо нього, оскільки командиром може бути надана необґрунтована відмова в отриманні копій, затримка у наданні дозволу, ігнорування прохання тощо. Крім того, ознайомлення з актом службового розслідування після його розгляду командиром є таким, що звужує можливості

військовослужбовця змінювати сукупність встановлених обставин та фактів, що є об'єктом оцінки.

Отже, встановлена правова процедура ознайомлення службовця з матеріалами дисциплінарного провадження як складова принципу законності та принципу верховенства права, є важливою гарантією недопущення зловживання з боку уповноважених суб'єктів під час прийняття рішень та вчинення дій, які повинні забезпечувати справедливе ставлення до особи. Державний службовець та поліцейський наділені більшим обсягом прав щодо ознайомлення з матеріалами провадження, в порівнянні з військовослужбовцем. Доповнення Дисциплінарного статуту Збройних Сил України та Порядку № 608 положеннями щодо відповідного права військовослужбовця сприяло б об'єктивності розслідування та забезпечення права на захист особи.

8. забезпечення права на оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення (наказ або розпорядження).

Відповідно до статті 78 Закону України «Про державну службу» державний службовець може оскаржити рішення (наказ, розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення до суду. Для оскарження встановлено 10-денний строк з дня одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Згідно положень статей 24, 31 Дисциплінарного статуту Національної поліції України поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне стягнення протягом місяця з дня його виконання (реалізації) шляхом подання рапорту до прямого керівника особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення, а також шляхом звернення до суду в установленому порядку. У період воєнного стану поліцейський має право подати рапорт про перегляд застосованого до нього дисциплінарного стягнення або його скасування протягом трьох днів з дня його виконання (реалізації) аналогічним шляхом. Крім того, частиною 4 статті 31 вказаного нормативного акта, поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне

стягнення, звернувшись до адміністративного суду протягом 15 днів з дня його ознайомлення з наказом про притягнення до дисциплінарної відповідальності [97].

Статтею 88 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України визначено, що військовослужбовець, який вважає, що не вчинив правопорушення, має право протягом місяця з часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові або звернутися до суду у визначений законом строк [96]. Аналіз статті 94 Статуту свідчить, що старший командир (начальник) може скасовувати дисциплінарні стягнення, накладені молодшим командиром (начальником), якщо стягнення накладено на військовослужбовця без достатніх на те підстав або з порушенням визначених законодавством строків чи порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до пункту 17 частини першої статті 4 та пункту 2 частини першої статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Частиною другою статті 122 вказаного Кодексу встановлено 6-місячний строк для звернення до суду захистом прав, свобод та інтересів особи. Такий строк, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [33].

Найбільш поширеними підставами скасування судом наказу (розпорядження), яким службовця притягнуто до відповідальності, є такі: притягнення до відповідальності на основі законодавства, що не діяло на момент вчинення проступку; відсутність у матеріалах справи пояснень (акта відмови від надання пояснень) службовця; порушення строків притягнення до відповідальності; неправильне визначення факту вчиненого проступку; відсутність у матеріалах справи доказів вчинення проступку; та інші.

Отже, право на оскарження забезпечує можливість перегляду прийнятого рішення, перевірку його законності та обґрунтованості, а також визначення можливих помилок чи неузгодженостей в процесі прийняття рішення щодо

стягнення. Запровадження таких строків обумовлене також важливістю досягнення юридичної визначеності у публічно-правових відносинах.

Обмежені строки оскарження пов'язані з необхідністю постійного забезпечення високого рівня дисципліни на службі; забезпечення швидкого та якісного контролю за порушеннями у межах дисциплінарного провадження; зменшення ризику зловживань правами як зі сторони особи, що проводить розслідування та накладає стягнення, так і особи, яка притягається до відповідальності; забезпечення збереження продуктивного середовища служби шляхом швидкого вирішення дисциплінарних питань. Також, обмежені строки можуть бути пов'язані з нетривалими строками дії накладеного стягнення.

9. За кожен дисциплінарний проступок не може застосовуватися більше одного дисциплінарного стягнення. Вказана гарантія притаманна правовому регулюванню порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, поліцейського та військовослужбовця. Ґрунтується на положеннях частини першої статті 61 Конституції, згідно з якою забороняється за одне і те ж порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного й того ж виду у (*non bis in idem*). Якщо службовець вчинив декілька дисциплінарних проступків, стягнення застосовується за сукупністю вчинених дисциплінарних проступків та враховується під час визначення виду дисциплінарного стягнення.

Такими, що притаманні одному або декільком видам публічної служби гарантії є наступні.

1. Гарантією, що визначена лише для державних службовців є те, що *дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні* [93].

У роз'ясненнях від 23 липня 2020 р. № 103-р/з Національне агентство з питань державної служби зазначає, що рішення щодо дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймається суб'єктом призначення впродовж 10 календарних днів, наприклад, шляхом проставлення

резолуції суб'єкта призначення на поданні дисциплінарної комісії. Оформлюють відповідне рішення (видають наказу або розпорядження) щодо держслужбовця, відносно якого ініційовано дисциплінарне провадження, після закінчення періоду його тимчасової непрацездатності, часу перебування у відпустці або у відрядженні [105].

В той же час, як свідчить судова практика, видання рішення (наказу, розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення у період відсутності державного службовця у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, у тексті якого міститься застереження про те, що в разі відсутності особи на службі дисциплінарне стягнення застосовується до нього у перший робочий день повернення до виконання службових обов'язків є правомірним та таким, що відповідає вимогам Закону України «Про державну службу» [65].

На противагу вказаній гарантії державного службовця у Дисциплінарному статуті Національної поліції України прямо передбачено, що перебування поліцейського на лікарняному (у період тимчасової непрацездатності) чи у відпустці не перешкоджає застосуванню до нього дисциплінарного стягнення (частина 3 статті 21 Статуту) [97]. Верховний Суд у постанові від 28.11.2022 по справі № 160/3728/20 визнав, що застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби у період його перебування на лікарняному є правомірним за умови дотримання строків виконання стягнення. Зокрема, з урахуванням положень частини першої статті 22 Дисциплінарного статут Національної поліції України, особу було звільнено зі служби у день надання особою листків тимчасової працездатності [87].

Законодавством з питань проходження військової служби не містить застережень, заборон щодо притягнення військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності під час перебування на лікуванні, у відпустці. В той же час, Порядком № 608 визначено, що до строку службового розслідування не може бути зараховано час перебування військовослужбовця, стосовно якого проводиться розслідування, у відпустці, на лікуванні або час

відсутності з інших документально підтверджених поважних причин. Отже, вважаємо, що на військовослужбовця не може бути накладено дисциплінарне стягнення у період його відсутності у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, відпусткою чи інших поважних причин.

2. Така гарантія як *вичерпний перелік дисциплінарних проступків, вчинення яких є підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності* притаманна лише державній службі та не притаманна дисциплінарній відповідальності військовослужбовців, поліцейських.

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, і відповідальність за них [39]. Частиною другою статті 65 Закону України «Про державну службу» визначено 16 дисциплінарних проступків, за вчинення яких службовець може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

Як свідчать правові позиції Верховного Суду, в резолютивній частині наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності має бути зазначено в чому проявився дисциплінарний проступок з боку державного службовця, не обмежуючись посиланням на відповідний пункт частини 2 статті 65 названого Закону, а також викладено обґрунтування підстав для кваліфікування встановленого проступку за відповідним пунктом. Відсутність такого обґрунтування є підставою для скасування наказу про притягнення до відповідальності [85].

Крім того, суд, встановивши, що в діях державного службовця, що вчинив дисциплінарний проступок, наявний інший склад правопорушення, ніж було встановлено, визнає необґрунтованим наказ про притягнення до відповідальності та скасовує його [71].

Варто зауважити, що Дисциплінарний статут Національної поліції України хоча і не надає переліку видів дисциплінарних проступків, однак містить визначення дисциплінарного проступку, що певною мірою компенсує

вказаний недолік. Законодавство ж з питань військової служби не містить ні визначення дисциплінарного проступку, ні переліку видів проступків.

3. *Право користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника*, що спеціальним законодавством з питань порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачена лише для державних службовців та поліцейських. Так, право на правничу допомогу гарантується Конституцією України та розглядається як важливий елемент справедливого та рівного доступу до правосуддя. З метою надання правової допомоги в Україні створено і діє інститут адвокатури.

Відповідно до положень статті 74 Закону України «Про державну службу» державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [93]. Отже, правову допомогу державному службовцю під час дисциплінарного провадження, а також у ході оскарження рішення суб'єкта призначення, може надавати: адвокат (фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»), інший уповноважений представник (будь-яка фізична особа незалежно від наявності або відсутності юридичної освіти та стажу роботи у галузі права, яка надає державному службовцю правову допомогу та здійснює представництво його інтересів на підставі довіреності) [55, с. 601].

Новелою законодавства є право поліцейського на використання правничої допомоги (пункт 5 частини другої статті 18 Дисциплінарного статуту Національної поліції України). Тобто, інтереси поліцейського може представляти адвокат, повноваження якого підтверджуються копією свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю, ордером та копією договору із представником. Зазначене право чітко закріплене в Резолюції ПАРЄ №69091979 «Декларація про поліцію». Згідно з п. 9 Резолюції «При відкритті дисциплінарного чи кримінального провадження проти офіцера поліції, він має право бути почутим і право на адвокатський захист». Відтак, можемо говорити про гармонізацію нашого законодавства із європейським [17, с. 116].

В свою чергу, законодавство, що регулює порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності військовослужбовця не містить положень щодо використання права на правничу допомогу. Аналіз судових рішень свідчить, що залучення військовослужбовцем адвоката здійснюється на стадії судового оскарження прийнятого наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності. В той же час, право на залучення адвоката під час проведення службового розслідування законодавство не передбачено, що суперечить основним принципам справедливого розгляду справи.

4. Обмежена дисциплінарна влада командира, зокрема, передбачено перелік командирів (начальників), які мають права накладати відповідні види стягнень, що притаманно для дисциплінарної відповідальності поліцейських та військовослужбовців.

Так, відповідно до статей 49-54 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України визначено військові посади та відповідні види стягнень, встановлені статтею 48 цього Статуту, які можуть бути накладені такими особами. При чому визначено, що у випадку перевищення наданої дисциплінарної влади командир несе відповідальність відповідно до законів України. Крім того, як вже було зазначено, старший командир (начальник) наділений повноваженнями на скасування дисциплінарних стягнень, накладених молодшим командиром (начальником), у випадку якщо таке стягнення накладено на військовослужбовця без наявності правових підстав або з порушенням порядку. Вважаємо, що накладення стягнення командиром (начальником), який не мав відповідно до статей 49-54 Статуту на це права, є порушення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Положеннями статті 20 Дисциплінарного статуту Національної поліції України передбачено, що повноваження щодо застосування дисциплінарних стягнень мають керівники в межах, визначених цим Статутом. Застосування дисциплінарного стягнення з порушенням вимог Статуту, підлягає скасуванню як незаконне. Повноваження на таке скасування належить керівнику посадової особи, який застосував дисциплінарне стягнення, або прямому керівником.

Підставою для скасування чи пом'якшення стягнення є встановлена невідповідність такого стягнення вині та ступеню тяжкості вчиненого дисциплінарного правопорушення. Скасування чи пом'якшення можливе протягом двох місяців з дня підписання наказу про застосування дисциплінарного стягнення.

Важливо враховувати, що обмеження дисциплінарної влади може бути необхідним для забезпечення справедливості та відповідності дій командирів встановленим нормам і принципам. Визначення обсягу дисциплінарної влади і правил її використання є важливою частиною внутрішньої дисциплінарної системи.

5. Особливістю військової служби та служби в поліції є також *заборона оголошувати про дисциплінарні стягнення командира у присутності підлеглих, що зумовлено важливістю збереження дисципліни, порядку та авторитету командира в колективі. Також заборонено зривання погонів, нашивок та вчинення інших дій, що можуть свідчити про приниження гідності службовця.* Вказані правила встановлюють стандарти поведінки, яких повинні дотримуватися службовці для забезпечення гідності та поваги в колективі.

Крім цього, накладення дисциплінарного стягнення на військовослужбовця, який входить до складу добового наряду (виконує бойове чергування), за правопорушення, вчинені ним під час несення служби, здійснюється після зміни з наряду (бойового чергування) чи після заміни його іншим військовослужбовцем.

Отже, проведений аналіз свідчить, що найбільшим обсягом гарантій прав службовця під час притягнення до дисциплінарної відповідальності серед досліджуваних категорій (державні службовці, поліцейські, військовослужбовці) наділені державні службовці, найменшим – військовослужбовці.

Так, правове регулювання порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності в цілому свідчить про його відповідність принципам справедливості, законності та захисту прав людини. Передбачені

гарантії прав державного службовця дозволяють говорити про об'єктивність та належність здійснення дисциплінарного провадження.

Щодо правових гарантій поліцейських також можна зробити висновок, що визначені у Дисциплінарному статуті Національної поліції України та Порядку № 893 заходи спрямовані на забезпечення справедливості та дотримання прав особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, а також на підвищення стандартів професійної поведінки серед поліцейських.

В свою чергу, рівень гарантування прав військовослужбовця є низьким. Вказане в певній мірі зумовлено моральною застарілістю законодавства про військову службу та його невідповідністю реаліям сьогодення. Так, Дисциплінарний статут Збройних Сил України прийнято у 1999 році, і хоча до нього вносилися зміни більше 20 разів, положення щодо гарантованих прав військовослужбовця під час притягнення його до дисциплінарної відповідальності не змінювалися та не доповнювалися.

Вважаємо, що вдосконалення правового регулювання порядку притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності є важливим завданням для забезпечення ефективного та справедливого функціонування військових сил. Такі зміни можуть спрямовуватися на покращення процесів, які стосуються встановлення порушень, розгляду справ та вжиття відповідних заходів дисциплінарної відповідальності. Зокрема:

1) визначення поняття дисциплінарного порушення (проступку), що забезпечить однозначність підходу до встановлення порушень;

2) передбачення права військовослужбовця на захист під час здійснення службового розслідування та прийняття командиром рішення про накладення дисциплінарного стягнення, зокрема, шляхом залучення адвоката.

3) визначення права військовослужбовця знайомитися з матеріалами службового розслідування у будь-який період проведення службового розслідування;

4) доповнення Дисциплінарного Статуту Збройних Сил України виключним переліком обставин, що обтяжують відповідальність та невиключним переліком обставин, що пом'якшують відповідальність;

5) введення навчальних програм, які спрямовані на запобігання дисциплінарним порушенням, підвищення свідомості та навчання військовослужбовців щодо стандартів та правил поведінки.

б) вдосконалення системи внутрішнього контролю та нагляду за діями командира (начальника) щодо накладення стягнення, зокрема, визначення порядку дій командира, який у порядку статті 108 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, встановив, що дисциплінарне стягнення, яке виконується/виконано на військовослужбовця накладено неправильно, визначення періодичності такого перегляду, заходів відповідальності особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення незаконно (неправильно).

Враховуючи все вищезазначене вважаємо, що лише дотримання сукупності гарантій прав службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, дозволить здійснювати дисциплінарне провадження об'єктивно, неупереджено, та приймати рішення добросовісно і розсудливо з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення.

Висновки до розділу 3

1. Дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку публічного службовця під час виконання ним своїх повноважень. Вона характеризується наявністю власної підстави (дисциплінарного проступку), особливих санкцій (дисциплінарних стягнень), спеціального суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосувати дисциплінарне стягнення у встановленому порядку.

2. Для запобігання випадкам порушення прав осіб, які притягаються до відповідальності, а також здійснення дисциплінарного провадження на засадах рівності та змагальності, законодавством України з урахуванням практики його застосування закріплено ряд гарантій публічного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження.

Гарантії прав публічних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження – це закріплені у законодавстві, а також напрацьовані в ході застосування такого законодавства, права особи, яка притягається до відповідальності, організаційні умови дисциплінарного провадження, а також рамки, в межах яких може діяти уповноважений суб'єкт під час дисциплінарної процедури, які в сукупності сприяють об'єктивності, справедливості, законності здійснення дисциплінарного провадження, запобігають порушенню прав та інтересів особи, яка піддається відповідальності.

3. Правове регулювання порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності в цілому свідчить про його відповідність принципам справедливості, законності та захисту прав людини. Передбачені гарантії прав державного службовця дозволяють говорити про об'єктивність та належність здійснення дисциплінарного провадження.

Щодо правових гарантій поліцейських також можна зробити висновок, що визначені законодавстві заходи спрямовані на забезпечення справедливості та дотримання прав особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, а також на підвищення стандартів професійної поведінки серед поліцейських.

На противагу зазначеному, рівень гарантування прав військовослужбовця є низьким. Вважаємо, що вдосконалення правового регулювання порядку притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності є важливим завданням для забезпечення ефективного та справедливого функціонування військових сил.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

1. У роботі подальшому розвитку піддано поняття публічної служби як соціально-правової категорії та встановлено, що публічна служба охоплює увесь спектр діяльності службовців, функціонування яких так чи інакше пов'язане з публічним управлінням, внутрішньо-організаційними відносинами державних органів, обслуговуванням людей на регіональному чи місцевому рівні, а також під час якої службовці діють від імені держави, представляють, захищають чи уособлюють її інтерес, і за яку отримують плату (заробітну плату, забезпечення) за рахунок бюджетних коштів.

2. Запропоновано під юридичною відповідальністю публічних службовців розуміти застосування спеціальних заходів відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної) за вчинені публічним службовцем дій чи бездіяльності, які суперечить положенням нормативно-правових актів, не відповідають меті та завданням публічної служби, а також завдають шкоди інтересам держави чи суспільства.

3. Урахованням зазначеного, за результатами дослідження встановлено, що принципи юридичної відповідальності публічного службовця – це основоположні засади процедури застосування до публічного службовця заходів впливу за порушення вимог чинного законодавства, що покликані забезпечити правомірність та правильність процесу притягнення, забезпечення дотримання прав особи, що притягується до відповідальності, а також створити умови темпоральної визначеності такої відповідальності. Основними принципами юридичної відповідальності публічних службовців є принцип законності, невідворотності покарання, своєчасності, справедливості, презумпції невинуватості, гуманізму тощо.

3. В ході дослідження виокремлено наступні критерії поділу юридичної відповідальності публічних службовців на види: за процедурою притягнення до відповідальності (загальна та спеціальна); за способом реалізації (судова та

позасудова (адміністративна); залежно від галузевої приналежності норми права (конституційна, матеріальна, дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, кримінальна); в залежності від функцій юридичної відповідальності (правовідновлювальна, штрафна (карна); за видами відповідальності на законодавчому рівні (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова (матеріальна).

Встановлено, що за формою реалізації юридична відповідальність публічного службовця може бути поділена на позитивну (перспективну) відповідальність та негативну (ретроспективну). Зроблено висновок, що симбіоз розуміння юридичної відповідальності публічних службовців у позитивному (перспективному) та негативному (ретроспективному) значенні покликаний забезпечити дієву реалізацію державної політики, що направлена на підвищення рівня професійності, етичності та результативності виконання публічними службовцями поставлених завдань та функцій.

4. В рамках комплексного аналізу, з урахуванням особливостей всіх видів юридичної відповідальності, розглянуто підстави юридичної відповідальності публічних службовців, зокрема, кримінальної, адміністративної, цивільно-правової (матеріальної), дисциплінарної.

5. Визначено, що дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку публічного службовця під час виконання ним своїх повноважень. Вона характеризується наявністю власної підстави (дисциплінарного проступку), особливих санкцій (дисциплінарних стягнень), спеціального суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосувати дисциплінарне стягнення у встановленому порядку.

6. Запропоновано власне визначення поняття «гарантії прав публічних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження», що передбачає закріплені у законодавстві, а також напрацьовані в ході застосування такого законодавства, права особи, яка притягається до відповідальності, організаційні

умови дисциплінарного провадження, а також рамки, в межах яких може діяти уповноважений суб'єкт під час дисциплінарної процедури, які в сукупності сприяють об'єктивності, справедливості, законності здійснення дисциплінарного провадження, запобігають порушенню прав та інтересів особи, яка піддається відповідальності.

Законодавче закріплення гарантій прав публічних службовців відповідає принципу правової визначеності та забезпечує службовцю обізнаність у процедурі здійснення дисциплінарного провадження, про його права та обов'язки, запобігає зловживанням зі сторони уповноваженого суб'єкта та гарантує дотримання принципу законності, справедливості, обґрунтованості під час дисциплінарної процедури.

7. Правове регулювання порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності в цілому свідчить про його відповідність принципам справедливості, законності та захисту прав людини. Передбачені гарантії прав державного службовця дозволяють говорити про об'єктивність та належність здійснення дисциплінарного провадження.

В свою чергу, рівень гарантування прав військовослужбовця є низьким. Вважаємо, що вдосконалення правового регулювання порядку притягнення військовослужбовців до дисциплінарної відповідальності є важливим завданням для забезпечення ефективного та справедливого функціонування військових сил. Такі зміни можуть спрямовуватися на покращення процесів, які стосуються встановлення порушень, розгляду справ та вжиття відповідних заходів дисциплінарної відповідальності. Зокрема: 1) визначення поняття дисциплінарного порушення (проступку), що забезпечить однозначність підходу до встановлення порушень; 2) передбачення права військовослужбовця на захист під час здійснення службового розслідування та прийняття командиром рішення про накладення дисциплінарного стягнення, зокрема, шляхом залучення адвоката. 3) визначення права військовослужбовця знайомитися з матеріалами службового розслідування у будь-який період проведення службового розслідування; 4) доповнення Дисциплінарного

Статуту Збройних Сил України виключним переліком обставин, що обтяжують відповідальність та невиключним перелік обставин, що пом'якшують відповідальність; 5) введення навчальних програм, які спрямовані на запобігання дисциплінарним порушенням, підвищення свідомості та навчання військовослужбовців щодо стандартів та правил поведінки. 6) вдосконалення системи внутрішнього контролю та нагляду за діями командира (начальника) щодо накладення стягнення, зокрема, визначення порядку дій командира, який у порядку статті 108 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, встановив, що дисциплінарне стягнення, яке виконується/виконано на військовослужбовця накладено неправильно, визначення періодичності такого перегляду, заходів відповідальності особи, яка застосувала дисциплінарне стягнення незаконно (неправильно).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8 (38). С. 53-55.
2. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба в Україні: ваша точка зору» *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1308/analitichniizvitorganizatsiinakultura2023.pdf> (дата звернення 01.12.2023).
3. Аніщенко Т.С. Про дотримання стандарту юридичної відповідальності при формуванні дисциплінарної справи у відношенні державного службовця. *Нове українське право*. 2022. № 6. С. 9–22.
4. Афанасєєва М.В. Завантаженість адміністративних судів та персональна відповідальність державних службовців: питання кореляції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2023. № 63. С. 30-33.
5. Барабаш О. Т. Основні принципи дисциплінарної відповідальності робітників і службовців. *Проблеми правознавства*. 1970. № 17. С. 81-86.
6. Батанова Н.М. Принципи конституційно-правової відповідальності. *Альманах права*. 2012. № 3. С. 323-327.
7. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2003. 19 с.
8. Береза Н. Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 1(9). С. 87-90.
9. Берлач Н. А. Перспективи розвитку позитивної юридичної відповідальності в демократичному суспільстві. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2012. №1. С. 77-81.

10. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
11. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
12. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
13. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 23.11.2023).
14. Види, підстави та порядок накладення дисциплінарних стягнень. *Міністерство юстиції України: веб-сайт.* URL: https://minjust.gov.ua/m/str_23358 (дата звернення: 03.09.2022).
15. Владовська К. До питання про правову природу поняття "публічна служба" у законодавства України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 2. С. 124–128
16. Гайдаренко Л.О. Матеріальна відповідальність працівника: поняття, особливості, види : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. юр. наук : 12.00.05. Харків, 2021, 22 с.
17. Гончарук В.В. Порядок оскарження поліцейськими дисциплінарних стягнень. *Харківський нац. ун-т внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019рр.).* 2019. С. 116-117.
18. Горевий В.І. Основи правознавства: У 2-х ч. Ч. 1: навч. посіб. Суми, 2006. 182 с.
19. Грищук В.К. Негативна (ретроспективна) юридична відповідальність та її підстави. *Університетські наукові записки.* 2012. № 4 (44). С. 5-13.
20. Губанов О. О. Принципи юридичної відповідальності публічних службовців у країнах ЄС. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. № 5. С. 65-68.

21. Губанов О. О. Соціальне значення позитивної юридичної відповідальності публічних службовців у країнах ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. № 41(2). С. 17-21.

22. Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 36 с.

23. Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 452 с.

24. Дідач В. І. Відповідальність державних службовців як поняття правової науки. *Держава та регіони*. 2020. № 4. С. 11-16.

25. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

26. Зубрицький М.І. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. Том 1. С. 280-284.

27. Зубрицький М.І. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців у трудовому праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д. юрид. наук. Київ, 2019. 43 с.

28. Зубрицький Н.І. Кримінальна відповідальність державних службовців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. С. 284-288.

29. Іванова О. І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 3. С. 21-26.

30. Інформація щодо проведених дисциплінарних проваджень та застосованих дисциплінарних стягнень до державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", за 2022 рік та оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень до адміністративного суду. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%202022/informatsiya-na-sayt-2023-3.pdf>

31. Іншин М.І. Трудове право України: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 472 с.
32. Коваленко К. В. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2008. № 2. С. 231-236.
33. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 01.12.2023)
34. Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322-VIII : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 03.11.2023)
35. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24) : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.12.2023)
36. Козаченко О.В. Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані: монографія. Миколаїв: «Ліон», 2016. 768 с.
37. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 141 с.
38. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері: дис. ... д-ра.юр.наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2020. 611 с.
39. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 03.12.2023).
40. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 23 с.
41. Коротких А. Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. *Право та інновації.* 2016, № 3. С. 99-103.

42. Коротких А.Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2019. 483 с.
43. Кравчук О.Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2021, 219 с.
44. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 03.11.2023)
45. Купріянова А.О. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних виконавців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : 12.00.05. Харків, 2021. 28 с.
46. Лавренко Б. В. До питання дисциплінарної відповідальності державного службовця. *Право та інновації*. 2016. №3(15). С. 123-129.
47. Лісовий В. С. Відповідальність. *Енциклопедія Сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-34408> (дата звернення: 03.11.2023).
48. Любимов О.К. Юридична відповідальність як елемент правового статусу державного службовця. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С.17-22
49. Максимович А. Порядок проведення службового розслідування за фактом порушення службової дисципліни працівниками Державного бюро розслідувань. *Юридичний вісник*. 2021. № 1. С. 208-216.
50. Максимович А.М. Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників державного бюро розслідувань : дис. ... д-ра філософії права: 081 /Нац. академія внут. справ. Київ, 2021. 210 с.
51. Микитин В.І. Теоретичні аспекти цивільно-правової відповідальності та підстави її виникнення. URL : <https://www.sworld.com.ua/simpoz2/79.pdf>.
52. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навч. посіб. Харків: Одиссей, 2010. 368 с.

53. Миколенко О. І. Сучасні тенденції у сфері юридичної відповідальності публічних службовців, службового права України та їх критичний аналіз. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 61-68.

54. Надежденко А. О., Оробченко Д. В., Надежденко В. С. Сутність адміністративної відповідальності державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1525> (дата звернення: 23.11.2023)

55. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Київ: ФОП Москаленко О.М. 2017. 796 с.

56. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія. Харків: Право, 2015. 200 с.

57. Новак О. Д. Щодо розуміння принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Право і безпека*. 2012. № 3 (45). С. 264-268.

58. Новак О.Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 10.00.07 : Харків, 2014. 28 с.

59. Охріменко О.О., Іванова Т.В. Соціальна відповідальність: навч. посіб. Київ, 2015. 180 с.

60. Падалка О.А. Юридична відповідальність Національної поліції України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 20. С. 81-84.

61. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук : 12.00.67. Одеса, 2021. 44 с.

62. Петришина-Дюг Г.Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи. *Науковий вісник Чернівецького університету ім. Ю. Федьковича*. 2008. № 461. С. 39-43.

63. Подковенко Т. О. Принципи юридичної відповідальності: зміст та основні критерії класифікації. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 7. С. 26-29
64. Постанова Верховного Суду від 07.12.2021 у справі № 120/278/20-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101899054> (дата звернення: 03.11.2023).
65. Постанова Верховного Суду від 11.12.2018 у справі № 810/1224/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79300690> (дата звернення: 03.11.2023).
66. Постанова Верховного Суду від 14.04.2022 у справі № 815/6549/16 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88748812> (дата звернення: 23.11.2023).
67. Постанова Верховного Суду від 18.02.2021 у справі № 1.380.2019.000616 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94973787> (дата звернення: 03.11.2023).
68. Постанова Верховного Суду від 22.07.2020 у справі № 554/9493/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90591458> (дата звернення: 03.11.2023).
69. Постанова Верховного Суду від 23.11.2023 у справі № 420/14443/22 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115145994> (дата звернення: 03.12.2023)
70. Постанова Верховного Суду від 26.01.2022 у справі № 620/397/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103034513> (дата звернення: 03.11.2023).
71. Постанова Верховного Суду від 26.05.2022 у справі № 420/6190/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104487752> (дата звернення: 03.11.2023).
72. Постанова Верховного Суду від 26.06.2020 у справі № 803/494/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90073585> (дата звернення: 03.11.2023).
73. Постанова Верховного Суду від 28.02.2020 у справі № 620/1355/19 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87901149> (дата звернення: 03.11.2023).
74. Постанова Верховного Суду від 29.01.2019 у справі № 805/4496/16-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79503764> (дата звернення: 03.11.2023).
75. Постанова Верховного Суду від 30.09.2021 у справі № 814/334/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100011008> (дата звернення: 03.11.2023).
76. Постанова Верховного Суду від 31.01.2020 у справі № 805/4255/16-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87297608> (дата звернення: 03.11.2023).

77. Постанова Верховного Суду від 08.02.2023 у справі № 160/19669/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108857678> (дата звернення: 03.11.2023).

78. Постанова Верховного Суду від 21.01.2021 у справі № 826/4681/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94327773> (дата звернення: 03.11.2023).

79. Постанова Верховного Суду від 26.08.2020 у справі № 813/3015/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91175849> (дата звернення: 03.11.2023).

80. Постанова Верховного Суду від 04.09.2020 у справі № 826/6165/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91337591> (дата звернення: 03.11.2023).

81. Постанова Верховного Суду від 12.07.2023 у справі № 200/3459/22 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112156096> (дата звернення: 03.11.2023).

82. Постанова Верховного Суду від 16.04.2020 у справі № 815/2640/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88815198> (дата звернення: 03.11.2023).

83. Постанова Верховного Суду від 19.02.2020 у справі № 813/1021/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87712030> (дата звернення: 03.11.2023).

84. Постанова Верховного Суду від 20.07.2023 у справі № 620/4675/22 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112325766> (дата звернення: 03.11.2023).

85. Постанова Верховного Суду від 22.10.2019 у справі № 815/7532/16 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85087165> (дата звернення: 03.11.2023).

86. Постанова Верховного Суду від 23.12.2021 у справі № 560/199/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102220633> (дата звернення: 03.11.2023).

87. Постанова Верховного Суду від 28.11.2022 у справі № 160/3728/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107598714> (дата звернення: 03.11.2023).

88. Постанова Верховного Суду України від 19.10.2016 у справі № 6-2801цс15 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/63704060> (дата звернення: 03.11.2023).

89. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 28.10.2020 у справі № 360/553/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92480768> (дата звернення: 03.11.2023).

90. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 28.12.2022 у справі № 600/6424/21-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108210395#> (дата звернення: 03.11.2023).

91. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 16.06.2022 у справі № 160/19669/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104817677> (дата звернення: 03.11.2023).

92. Приленський І. Поняття цивільно-правової відповідальності сторін за договором. *Юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 159-165.

93. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 03.12.2023).

94. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 03.12.2023).

95. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 03.11.2023).

96. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text> (дата звернення: 03.11.2023).

97. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

98. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 03.11.2023).

99. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Каб. Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039:

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-п#Text> (дата звернення: 03.11.2023).

100. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України : Наказ Міністерства оборони України від 21.11.2017 р. № 608: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17#Text> (дата звернення 03.11.2023).

101. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 01.12.1994 р. № 266/94-ВР : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/94-вр#Text> (дата звернення: 23.11.2023).

102. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 р. № 893. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1355-18#Text> (дата звернення: 11.12.2023).

103. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001р. № 2493-III : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 03.11.2023).

104. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України, ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України, ст. ст. 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16 листопада 2000 року № 13-рп/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 47. Ст. 109.

105. Роз'яснення НАДС від 23 липня 2020 р. № 103-р/з. *Національне агентство з питань державної служби.* URL: <https://nads.gov.ua/sluzhbovcyam/rozyasnennya>.

106. Серьогін С.М., Липовська Н.А., Бородін Є.І. Публічна служба: навч. посіб. Дніпро: ГРАНІ, 2019. 384 с.

107. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
108. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 1. С. 145-151.
109. Службове розслідування. *Юридична енциклопедія*: веб-сайт. URL: https://leksika.com.ua/14841110/legal/sluzhbove_rozsliduvannya
110. Старинський М.В. Функції принципів юридичної відповідальності при притягненні іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2022. № 32. С. 320-325
111. Тимошенко М. І., Савичук Н. О., Галушкіна Л. В. Відповідальність державних службовців: проблеми реалізації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 20. С. 87-93.
112. Тимошук В.П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за ред. Тимошука В.П., Школика А.М. Київ: Конус Ю, 2007. 735 с
113. Тютюгін В.І., Гродецький Ю.В., Гізимчук С.В. Злочини у сфер службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: навчально-практичний посібник. Харків : Право, 2014. 232 с.
114. Узагальнення про практику застосування судами законодавства, що регулює матеріальну відповідальність працівників за шкоду, заподіяну роботодавцю // *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 2. С. 8-74.
115. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
116. Хорошенко О.В. Юридична відповідальність публічних службовців. *Держава та регіони*. 2009. № 3. С. 162-168.
117. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків: Право, 2009. 584 с.

118. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 03.11.2023)

119. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.



Міністерство освіти і науки України
 Національний університет
 «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»
 Білостоцький технологічний університет (Польща)
 Вроцлавський економічний університет (Польща)
 Гентський університет (Бельгія)
 UNIVERSITY ISMA (Латвійська республіка)
 UNIVERSITY NORTH (Хорватія)
 VARNA FREE UNIVERSITY «CHERNORIZETS HRABAR» (Болгарія)
 Академія праці, соціальних відносин та туризму
 Міжрегіональна Академія управління персоналом
 Національний технічний університет «Дніпропетровська політехніка»
 Національний університет «Чернігівська політехніка»
 Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя
 Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
 Херсонський національний технічний університет
 Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО
 УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ
 Матеріали X Міжнародної
 науково-практичної Інтернет-конференції**

27 квітня 2023 року



Полтава – 2023

Зубченко Ілля Олександрович СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА	149
Коркішко Олександр Миколайович ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ.....	152
Кузьменко Ганна Олександрівна, Тимошук Анастасія Валентинівна ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ СТРУКТУР ТА ОРГАНІЗАЦІЙ НА ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	153
Кульчій Інна Олексіївна, Драчко Вячеслав Васильович МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ	155
Логвиненко Ліліана Сергіївна, Кузьменко Олександр Васильович ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВІЙНИ.....	157
Неборак Анна Віталіївна ПИСЬМОВЕ ПОЯСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ, ЩО ПРИТЯГАЄТЬСЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ЯК ГАРАНТІЯ ДОТРИМАННЯ ЙОГО ПРАВ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ, З УРАХУВАННЯМ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ.....	159
Орленко Валентина Іванівна ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	162
Скрильник Андрій Сергійович ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ	164
Число Андрій Володимирович АДАПТАЦІЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....	167
Шульга Валерія Олегівна, Чайка Валерія Сергіївна РОЛЬ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ГРОМАДЯН: ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКА	168
Чупайда Діана Вікторівна МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	170
Шумський Ігор Костянтинович СИСТЕМА ВЕСТФАЛЬСЬКОГО МИРУ 1648 р. У ФОРМУВАННІ СИСТЕМІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН	172

мовою реалізації всіх інших прав і свобод людини та громадянина. Основною загрозою для цього права є саме військові дії. Одним із важливих шляхів боротьби з порушенням прав людини в умовах війни є привернення максимальної уваги до цієї проблеми міжнародних організацій. До того ж, вкрай важливо надавати допомогу постраждалим на державному рівні. Це може включати медичну допомогу, забезпечення житлом, їжею, водою, а також психологічну підтримку. Права людини в умовах воєнного стану є особливо вразливими, а їхній захист – дуже складним. На державу покладається необхідність встановлення доцільної рівноваги між обмеженнями прав людини та ефективним опором українського народу російському агресору та окупанту.

Література:

1. Міжнародне гуманітарне право. Посібник для юриста / за ред. Короткого Т. Р. Київ-Одеса : Українська гельсінська спілка з прав людини, Фенікс, 2016. 145 с.
2. Росія обстріляла українських цивільних об'єктів у 73 рази більше, ніж військових. URL: https://lb.ua/society/2022/08/15/526349_rosiya_obstrilyala_ukrainskih.html (дата звернення: 05.04.2023).
3. Кількість постраждалих дітей унаслідок війни Росії в Україні. URL: <https://espresso.tv/kilkist-postrazhdalikh-ditey-unaslidok-viyni-rosii-v-ukraini-zbilshilasya-do-1387> (дата звернення: 04.04.2023).
4. Сенаторова О. Права людини і збройні конфлікти. Київ : ФОП Големб О.О., 2018. 208 с.
5. Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах воєнного стану: матеріали наукового семінару (23 червня 2022 р.) / упор. М.В. Ковалів, М.Т. Гаврильців, Н.Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2022. 315 с.
6. Які права можуть порушуватись під час війни і як їх захистити? URL: <https://visitukraine.today/uk/blog/700/yaki-prava-mozut-porusuvatis-pid-cas-viini-i-yak-ix-zaxistiti> (дата звернення: 09.04.2023).

Неборак Анна Віталіївна

*Національний університет «Полтавська політехніка
імені Юрія Кондратюка», магістрантка спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»*

ПИСЬМОВЕ ПОЯСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ, ЩО ПРИТЯГАЄТЬСЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ЯК ГАРАНТІЯ ДОТРИМАННЯ ЙОГО ПРАВ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ, З УРАХУВАННЯМ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Неухильне дотримання державним службовцем встановленого порядку проходження державної служби, службової дисципліни, При-

сяги державного службовця, а також сумлінне виконання ним службових обов'язків у суворій відповідності до норм чинного законодавства – запорука створення позитивного іміджу державної служби в суспільстві.

В свою чергу, факт вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку вимагає від держави (в особі уповноважених органів) забезпечення дієвого, оперативного, законного та прозорого механізму притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності.

Здійснення дисциплінарного провадження має відбуватися на засадах рівності та змагальності, а отже, за умов забезпечення низки гарантій державних службовців, щодо яких здійснюється таке провадження [2, с. 592].

Однією з гарантій прав державного службовця під час притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачених Законом України «Про державну службу», є обов'язок суб'єкта призначення перед накладенням дисциплінарного стягнення отримати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення [1].

Метою зазначеного обов'язку є дотримання права державного службовця щодо висловлення власної позиції щодо фактів, обставин вчиненого ним порушення, причин та умов, що зумовили таке вчинення, що в подальшому сприяє прийняттю рішення, з урахуванням з'ясованих обставин та запобігання ситуаціям безпідставного застосування дисциплінарного стягнення.

Правова оцінка дисциплінарного проступку проводиться на підставі з'ясування усіх обставин його вчинення, у тому числі з урахуванням письмового пояснення державного службовця [3].

Аналіз Порядку здійснення дисциплінарного провадження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039, свідчить, що дисциплінарна справа обов'язково має містити письмові пояснення державного службовця та/або відмову останнього надати письмові пояснення, оформлену відповідним актом.

Факт відсутності у дисциплінарній справі пояснень або відповідного акта, який би зафіксував відмову державного службовця надати письмові пояснення, є порушенням статті 75 Закону України «Про державну службу», а також процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та має наслідком скасування рішення про притягнення до відповідальності [4].

Крім того, у випадку наявності у дисциплінарній справі пояснень державного службовця, який притягається до адміністративної відповідальності, останні повинні містити відомості щодо обставин вчиненого проступку. Так, частина друга статті 75 Закону України «Про державну службу» встановлює, що пояснення державного службовця мають відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі [1].

В свою чергу, суди, встановивши під час розгляду справи, що пояснення державного службовця не стосувались обставин вчиненого ним проступку, зокрема його вини, визнають оскаржуване рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності необґрунтованим, тобто таким, що прийнятий без урахування усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення [5,6].

Відтак, не з'ясування ставлення позивача до обставин, що стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, свідчить про неповне з'ясування суб'єктом призначення всіх обставин, що мають бути встановлені в ході дисциплінарного провадження та прийняті до уваги під час вирішення питання про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, що є підставою для скасування рішення [7].

Враховуючи зазначене, дотримання обов'язку суб'єкта призначення щодо отримання письмового пояснення від державного службовця стосовно обставин вчиненого дисциплінарного проступку створює умови, за яких дисциплінарне провадження буде здійснюватися об'єктивно, неупереджено, справедливо та з дотримання прав та інтересів винної особи.

Література:

1. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
3. Постанова Верховного Суду від 29.01.2019 у справі № 805/4496/16 а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79503764>
4. Постанова Верховного Суду від 04.09.2020 у справі № 826/6165/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91337591>
5. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 16.06.2022 у справі № 160/19669/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104817677>
6. Постанова Верховного Суду від 08.02.2023 у справі № 160/19669/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108857678>
7. Постанова Першого апеляційного адміністративного суду від 28.10.2020 у справі № 360/553/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92480768>