

**Ю. М. Ольшевська**аспірантка кафедри службового та медичного права  
Навчально-наукового інституту права КНУ імені Тарса Шевченка

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

*Дослідження присвячено проблематиці та перспективам розвитку законодавчого регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Охарактеризовано правову природу юридичної відповідальності державних службовців, а саме поняття та її види. При дослідженні дисциплінарної відповідальності державних службовців висловлено пропозицію стосовно детальнішої регламентації стадійності дисциплінарного провадження в частині надання пояснень, запропоновано відповідні зміни у законодавство. Висловлюється думка щодо недієвості та декларативності окремих дисциплінарних стягнень. З огляду на іноземний досвід (Республіка Франція) пропонується розширити перелік дисциплінарних стягнень. Водночас заперечується необхідність запозичення французького досвіду в частині видалення інформації про порушення трудової дисципліни після спливу 3 років з моменту порушення. Розглянуто румунський досвід стосовно такого виду дисциплінарного стягнення як тимчасове зниження розміру заробітної плати. З урахуванням специфіки вітчизняного законодавства натомість запропоновано іншу форму впливу на державного службовця – позбавлення премій або ж тимчасове позбавлення права на преміювання. Запропоновано відповідні зміни у законодавство. Піддано сумніву ідею додаткових дисциплінарних стягнень у формі скасування неповного чи скороченого робочого часу. Розглянуто інститут позасудової пропозиції відшкодування шкоди, висловлено думку щодо його відображення у законодавстві. Досліджено питання визначення суб'єкта відшкодування матеріальної шкоди, в тому числі за законодавством Італії. Зроблено висновок про необхідність встановлення особистої матеріальної відповідальності державного службовця. Запропоновано розповсюдити відповідальність за розголошення комерційної таємниці на будь-якого порушника – державного службовця, який мав доступ до комерційної таємниці, не обмежуючись посадовими особами.*

**Ключові слова:** юридична відповідальність, державна служба, дисциплінарна відповідальність, відповідальність державного службовця, інститут юридичної відповідальності.

**Постановка проблеми.** Державна служба є особливим видом суспільно корисної праці, якій притаманне власне правове регулювання з огляду на важливість її ролі у життєдіяльності суспільства. Відтак, повне дублювання норм трудового законодавства стосовно державних службовців неможливе, що вимагає створення власної нормативно-правової бази. Зважаючи на те, що Україна, ще відносно молода держава, яка перебуває у трансформаційних євроінтеграційних процесах, існує чимало положень закону, які потребують відповідного розвитку та вдосконалення.

Зокрема, потребують переосмислення дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців, адже на відміну від них, кримінальна та адміністративна відповідальність розвиваються в царині процесуального законодавства, яке є ширшим і з точки зору

мети, і з точки зору залучених до нього органів та осіб. Натомість дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців залежать від волі керівництва органу державного службовця та внутрішніх розслідувань, що може призвести як до уникнення відповідальності, так і до її необґрунтованого посилення.

**Стан дослідження.** Правовий статус державних службовців, або ж державних службовців, як виду публічних службовців часто стає предметом дослідження у вітчизняних та закордонних науковців. Значна увагу при цьому приділяється саме юридичній відповідальності, або ж окремим її видам. Тема юридичної відповідальності державних службовців розкривається у дисертаційних дослідженнях Губанова О.О. («Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження»), Коротких А. Ю. («Проблеми юридич-

ної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України»), Чернишовой В. Ю. («Інститут адміністративно-правової відповідальності суб'єктів владних повноважень») тощо, а також низці статей та матеріалів конференцій.

**Метою дослідження** є виявлення недоліків у правовому регулюванні юридичної відповідальності державних службовців в Україні та пошук шляхів їх вирішення, а також дослідження перспектив подальшого вдосконалення законодавства в частині юридичної відповідальності державних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** У правовому статусі державного службовця однією з ключових складових є юридична відповідальність [21, с. 169]. Ця відповідальність має два аспекти: негативний, пов'язаний з порушеннями закону, що вже відбулися, і позитивний, що визначає відповідальність за майбутні дії. Деякі автори визнають, що юридична відповідальність нерозривно пов'язана з правопорушенням і вважають її логічним наслідком порушення закону [22, с. 43].

У наукових дослідженнях існують різні точки зору на природу юридичної відповідальності державних службовців. Ось кілька з них:

1) обов'язок дотримуватися і виконувати посадові обов'язки, які покладені на державного службовця, який при невиконанні або виконанні неналежним чином визначається як правопорушення і матиме негативні наслідки матеріального, організаційного або особистого характеру [17, с. 103];

2) міра державного примусу, проявом якої є негативні наслідки для правопорушника – майнового чи особистісного характеру [18, с. 286];

3) здатність усвідомлювати і виконувати покладені обов'язки та завдання, передбачати наслідки своїх дій (бездіяльності) як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [16, с. 312].

Законодавством України для державних службовців передбачену дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Так, відповідно до частини першої статті 64 Закону України «Про державну службу» [2] державний службовець буде притягнутий до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків, які визначаються не лише цим Законом, але й іншим нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями, правилами етичної пове-

дінки. Питанню матеріальної відповідальності державних службовців присвячена глава 3 Розділу VIII Закону України «Про державну службу» [2] та окремі статті глави 82 підрозділу 1 розділу III Книги п'ятої Цивільного кодексу України [3]. Кримінальна та адміністративна відповідальність настає у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України [4] та Кодексом України про адміністративні правопорушення відповідно [5].

В рамках цього дослідження буде детальніше розглянуто проблематику саме дисциплінарної та матеріальної відповідальності, позаяк саме вони регулюються профільним законодавством.

Вітчизняний дослідник В.В. Гладкий, вважає, що регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні подекуди порушує положення пункту 22 статті 92 Конституції України [1], відповідно до якої правопорушення та відповідальність за них мають встановлюватись виключно законом [14, с. 31]. Втім, на момент написання цієї статті дисциплінарні статuti затверджені відповідними законами України, а стаття 66 Закону України «Про державну службу» [2] не містить посилань на дисциплінарні статuti, як додаткові джерела видів дисциплінарної відповідальності. Тим не менш, правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців потребує вдосконалення.

Зокрема, маємо погодитись із позицією А.Ю. Коротких, стосовно необхідності детальнішої регламентації стадійності дисциплінарного провадження в частині надання пояснень, адже такі строки не врегульовані [19, с. 191]. Єдина вказівка – отримання таких пояснень «перед накладанням дисциплінарного стягнення» (частина перша статті 75 Закону України «Про державну службу» [2]), що є завершальною стадією дисциплінарного провадження.

У зв'язку з викладеним, вважаємо за доцільне викласти абзац п'ятий пункту 31 **Порядку здійснення дисциплінарного провадження** у такій редакції:

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

Інша проблема стосується недієвості та декларативності окремих дисциплінарних стягнень. До прикладу, зауваження, як стягнення передбачене пунктом 1 частини першої статті 66 Закону України «Про державну службу» [2]. З одного боку, важко стверджувати про наявність реальних наслідків для порушника, з іншого боку – викликає сумнів доцільність витрат часу на дисциплінарне провадження з такою неефективною санкцією.

У цьому випадку принагідно звернутись до іноземного досвіду, адже розповсюдженою практикою є існування розмаїтого переліку дисциплінарних стягнень. Так, статтею 66 Закону Республіки Франція «Про статутні положення, що стосуються державної служби» передбачено такі дисциплінарні стягнення, як попередження та догана.

Зауважимо, що додатково може застосовуватись зупинення права просування по службі, тимчасове відсторонення до 15 днів та переведення на іншу посаду. Окрім цього, на більш серйозні порушення передбачені пониження на посаді, а також тимчасове відсторонення на строк від 3 місяців до 2 років. І насамкінець, найтяжчою санкцією, як і в Україні, є звільнення з державної служби.

Що цікаво, передбачається можливість видалення інформації про притягнення до відповідальності, якщо впродовж трьох років після такого покарання, державний службовець не порушуватиме трудову дисципліну [12].

Вищезгаданий перелік дисциплінарних стягнень державних службовців Франції, заслуговує запозичення у вітчизняне законодавство. На нашу думку, ідея щодо видалення інформації про порушення держслужбовцем трудової дисципліни видається дещо недоречною, адже ознайомлення із особою справою державного службовця може викликати суб'єктивні враження, що може призвести до неправильних кадрових рішень. Якщо ж державний службовець дійсно хоче виправити ситуацію, то може своєю працею отримувати заохочення для демонстрації свого виправлення.

А тепер, звернімось до румунського досвіду. Закон Румунії «Про статус державних службовців» [10] передбачає окремі види дисциплінарних стягнень, які відсутні у галузевому законодавстві в Україні. Такими, зокрема є тимчасове зменшення розміру заробітної плати (на 5-10% на строк від 1 до 3 місяців), зупинення просування по службі строком від 1 до 3 років, пониження на посаді строком від 6 до 12 місяців

(відповідно, зменшується і розмір заробітної плати).

Варто зазначити, що українським законодавством не передбачено будь-які форми, позбавлення працівника заробітної плати чи її частини у формі штрафів чи понижень розміру заробітної плати (адже право на оплату праці гарантоване Конституцією України [1]), єдине виключення – матеріальна відповідальність за наявності шкоди, нанесеної державним службовцем. Тож можливість запозичення дисциплінарної санкції у формі тимчасового зниження розміру заробітної плати ми не поділяємо.

Варто наголосити, що стаття 52 Закону України «Про державну службу» [2] передбачає можливість преміювання державних службовців за результатами їх праці. Можливість фінансового впливу на працівника без зміни у його посадовий оклад та надбавки вбачаємо саме завдяки позбавленню премій, або ж тимчасовому позбавленню права на преміювання.

У зв'язку з викладеним пропонуємо доповнити частину першу статті 66 Закону України «Про державну службу» [2] такими видами дисциплінарного стягнення як *«позбавлення поточної премії (у випадку, якщо така премія ще не була виплачена)»* та *«тимчасове позбавлення права на преміювання»*.

Зазначимо, що неординарним є підхід, запропонований Т.М. Лежневою, яка просуває ідею додаткових дисциплінарних стягнень у формі скасування неповного чи скороченого робочого часу [20, с. 285]. З цього приводу вважаємо за доцільним, необхідно висловити декілька зауважень.

По-перше, робочий час державного службовця, відноситься до істотних умов його праці (пункт 4 частини третьої статті 43 Закону України «Про державну службу» [2]). Зміна істотних умов праці не є видом відповідальності у законодавстві про державну службу, а також у трудовому законодавстві. Звичайно, роботодавець за результатами дисциплінарного провадження може дійти висновку про необхідність таких змін, але їх впровадження можливе лише заздалегідь і за згоди державного службовця.

По-друге, відповідно до положень статті 56 Закону України «Про державну службу» [2] у деяких випадках неповний робочий день, або неповний робочий тиждень є обов'язковим, відтак таку санкцію застосувати буде просто неможливо. Тож впровадження таких видів відповідальності потребуватиме внесення значних коректив у законодавство.

Доречним видається впровадження давності притягнення до дисциплінарної відповідальності по аналогії з кримінальним чи адміністративним законодавством, на що звертає увагу О.О. Губанов [15, с. 198] при дослідженні Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина [8]. Так, до дисциплінарної відповідальності можуть притягатися і відставні державні службовці, якщо факт дисциплінарного порушення буде виявлено після їх звільнення або виходу на пенсію. Вважаємо за доцільним запозичення такої норми, що сприятиме унеможливленню уникнення порушниками відповідальності.

Не менше пропозицій у науковців спостерігається і щодо матеріальної відповідальності державних службовців. Так, зокрема, вітчизняна дослідниця В.Ю. Чернишова виокремлює таку проблему досліджуваного питання, як існування інституту позасудового відшкодування шкоди [23, с. 142-144] (хоча законодавством це питання не регулюється). Нам видається дивною неможливість визнання державним органом факту винуватості свого службовця та добровільного відшкодування шкоди без рішення суду. Вважається за доцільне, таку можливість краще передбачити шляхом розроблення відповідним норм закону.

Іншою проблемою, яка потребує свого дослідження, є правовий статус суб'єкта відшкодування матеріальної шкоди. Так, відповідно до положень частини другої статті 61 Конституції України юридична відповідальність має індивідуальний характер [1]. Водночас, статтями 1173-1174 Цивільного кодексу України відшкодування шкоди покладається не на державного службовця, а на орган державної влади, причому незалежно від наявності вини [3].

Такий підхід суттєво відрізняється від трудового законодавства, адже відповідно до статті 130 Кодексу законів про працю України [6] працівники несуть матеріальну відповідальність особисто за наявності у їх діяч/бездіяльності вини.

Таким чином, матеріальна відповідальність державного службовця фактично покривається за рахунок державного бюджету України, який формується коштами платників податків, які не причетні до вказаних вище правопорушень. І лише потім, згідно статті 81 Закону України «Про державну службу», держава може скористатись правом зворотної вимоги (регресу) [2].

Саме тому, ми погоджуємось із думкою із В.Ю. Чернишової, про те, що такий підхід

суперечить конституційному принципу індивідуалізованого характеру відповідальності [24, с. 100]. У даному випадку доречно запозичити відповідні норми Кодексу законів про працю України до законодавства про державну службу.

Італійське законодавство передбачає виключення з правила, за яким матеріальну відповідальність несе державний орган. Так, державний службовець несе матеріальну відповідальність особисто у випадку нанесення шкоди державі чи органу державної влади, у якому він працює/працював [9; 11; 13, р. 48-55].

Такий підхід видається нам доречним, якщо відстоювати позицію, що матеріальну відповідальність має нести державний орган. Втім, все ж схилиємось до необхідності покладання матеріальної відповідальності безпосередньо на державного службовця, яким матеріальну шкоду було нанесено.

Окремо варто наголосити про складність притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності за розголошення комерційної таємниці, до якої стаття 505 Цивільного кодексу України відносить інформацію технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, яка не є легкодоступною та має комерційну цінність [3].

З цього приводу, А.Ю. Коротких зауважує, що на державного службовця не можна покласти відповідальність за неодержаний прибуток та упущену вигоду і пропонує за аналогією відповідно до частини четвертої статті 130 Кодексу законів про працю України [6] покладати таку відповідальність на державних службовців, які є посадовими особами [19, с. 293]. На нашу думку, доречним буде розповсюдити таку відповідальність на кожного порушника, який мав доступ до комерційної таємниці.

**Висновки.** Юридична відповідальність державних службовців характеризується наявністю розмаїтої проблематики, яка потребує свого вирішення, шляхом вдосконалення законодавства. У рамках нашого дослідження проаналізовано лише дисциплінарну та матеріальну відповідальність, однак результати можна екстраполювати на інститут юридичної відповідальності державних службовців в цілому – в такому разі можна стверджувати про необхідність системного корегування профільних нормативно-правових актів для дієвості закону. З одного боку, це сприятиме настанню відповідальності, а з іншого боку – дотриманню прав державних службовців.

## Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2016, № 4, ст.43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#text>
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#text>
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
6. Кодекс законів про працю України : Закон України. Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
7. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці : постанова Кабінету Міністрів України від 09 серпня 1993 року № 611. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-93-%D0%BF#Text>
8. Bundesdisziplinargesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510). URL: <http://www.gesetzeim-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>
9. Follieri E. Il modello di responsabilità per lesione di interessi legittimi nella giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo: la responsabilità amministrativa di diritto pubblico. *Diritto processuale amministrativo*. 2006. Vol. 1(1). P. 18–32.
10. Lege privind Statutul funcționarilor publici: Lege № 188 din 08.12.1999. *Monitorul Oficial al României*. 2007. № 365. P. I. URL: <http://www.juridice.ro/60208/Monitorul-Oficial-365-2007.html>
11. Lieto G.M. La giurisdizione in tema di responsabilità aquiliana della P.A. per lesione di interessi legittimi e la c.d. «pregiudiziale amministrativa». *Diritto & Giustizia*. Rome. 2002. No. 11. URL: [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edispintra\\_000636.htm](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edispintra_000636.htm)
12. Portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique: Ordonnance No. 2017-543 du 13.04.2017. *Journal officiel de la République française*. 2017. № 0089. Texte № 61.
13. Trattato della Responsabilità contrattuale. Diretto da G. Visintini. Padova: CEDAM, 2009. Vol. I: Inadempimento e rimedi. 832 p.
14. Гладкий В.В. Про законодавче врегулювання етичної поведінки державного службовця: препринт. Київ: МАУП, 2019. 41 с.
15. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. с. 97-101.
16. Державна служба : навч. посіб. за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ : Сік груп Україна, 2012. 526 с.
17. Долгіх Н. Юридична відповідальність державних службовців в Україні та державах-членах Європейського Союзу. Актуальні проблеми державного управління. № 1 (81). 2020. с. 102-106.
18. Загальна теорія права: підручник / О.В. Петришин, В.В. Лемак, С.І. Максимов та ін.; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2020. 568 с.
19. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. Дис. ... д.ю.н. 12.00.05. Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2019. 483 с.
20. Лежнева Т.М. Питання ефективності санкцій трудового права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. с. 279-291. – с. 285.
21. Селецький О.В., Приходько В.О. Правове регулювання підстав для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Електронне наукове видання «*Порівняльно-аналітичне право*». 2019. № 2. с. 168-171.
22. Теорія держави та права: навч. посіб. / [Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
23. Чернишова В. Ю. Інститут адміністративно-правової відповідальності суб'єктів владних повноважень. Дис. на здобуття ступеню доктора філософії в галузі права. Київ, 2021. 208 с.
24. Чернишова В. Ю. Персональна відповідальність публічних службовців: проблеми реалізації. *Право та державне управління*. 2022 р., № 3. с. 96-101.

**Olshevska Yu. M. Legal responsibility of civil servants: problems and prospects for development**

*The research is devoted to the problems and prospects of the development of legislative regulation of the legal responsibility of civil servants. The legal nature of the legal responsibility of civil servants is characterized, namely the concept and its types. When studying the disciplinary responsibility of civil servants, a proposal was made regarding the more detailed regulation of the stages of disciplinary proceedings in terms of providing explanations, and relevant changes in the legislation were proposed. An opinion is expressed regarding the invalidity and declarative nature of individual disciplinary sanctions. In view of foreign experience (Republic of France), it is proposed to expand the list of disciplinary sanctions. At the same time, the need to borrow the French experience in terms of removing information about a violation of labor discipline after 3 years has passed since the violation is denied. The Romanian experience regarding such a type of disciplinary sanction as a temporary reduction of the salary is considered. Taking into account the specifics of the domestic legislation, instead, another form of influence on the civil servant was proposed - deprivation of bonuses or temporary deprivation of the right to bonuses. Corresponding changes in the legislation are proposed. The idea of additional disciplinary sanctions in the form of cancellation of part-time or reduced working hours is questioned. The institution of an extrajudicial offer of compensation for damage was considered, and an opinion was expressed regarding its reflection in the legislation. The issue of determining the subject of compensation for material damage, including under Italian legislation, was studied. A conclusion was made about the need to establish the personal financial responsibility of the civil servant. It is proposed to spread the responsibility for the disclosure of commercial secrets to any violator - a public servant who had access to commercial secrets, not limited to officials.*

**Key words:** legal responsibility, public service, disciplinary responsibility, civil servant responsibility, institute of legal responsibility.