

**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ДАЛЯ  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**КОРОТКИХ АНДРІЙ ЮРІЙОВИЧ**

Прим. № \_\_\_\_\_  
УДК 349.2:331.101(477)

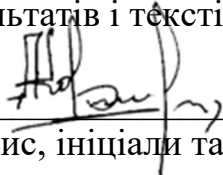
**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ  
СЛУЖБОВЦІВ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

12.00.05 – трудове право;  
право соціального забезпечення  
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

  
\_\_\_\_\_ Коротких А.Ю.  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

**Науковий консультант –**  
Попович Євген Миколайович  
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2019

## АНОТАЦІЯ

*Коротких А. Ю.* Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» – Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2019.

Дисертація присвячена визначенню проблем юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України та формулюванню шляхів їх вирішення.

В першому розділі надається загальна характеристика юридичної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. В другому та відповідно третьому розділах розкриваються основні засади дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. В четвертому розділі вивчено міжнародний досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством та надано пропозиції щодо запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців до національного законодавства та практики.

Результатом проведеного комплексного наукового дослідження дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права, здійсненого на підставі аналізу чинного законодавства України та зарубіжних держав (Іспанії, Італії, Румунії, Франції, США, Азербайджану, Білорусі, Молдови та Російської Федерації), практики його реалізації, зокрема в судовому порядку, а також осмислення актуальних теоретичних напрацювань українських та зарубіжних вчених у галузі права стало вирішення важливої наукової проблеми, що полягала у необхідності переосмислення наразі триваючої реформи законодавства України про працю у

частині правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців та формулювання відповідної концепції означеної відповідальності.

*Вперше:* (1) окреслено системний вплив здійсненої реформи законодавства України про державну службу у частині регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців на стан правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців крізь призму трудового права; (2) представлено концептуальне бачення сутнісного змісту (зокрема, системно розкрито особливості, визначено мету, встановлено основні ознаки, а також визначено і охарактеризовано порядок застосування) юридичної (дисциплінарної та матеріальної) відповідальності державних службовців за нормами діючого законодавства України про працю, а також відповідно до норм проектів Трудового кодексу України (2003, 2007, 2013, 2014, 2015 та 2017 рр.), останніх змін трудового законодавства й законодавства про державну службу (2014-2019 рр.) та актуальної судової практики у справах у правових спорах щодо притягнення держслужбовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності; (3) надано детальну характеристику із визначенням особливостей застосування юридичної відповідальності до державних службовців у Франції, Італії, Іспанії, Румунії, США, Азербайджанській Республіці, Російській федерації, Республіці Молдова; (4) доведено неможливість вдосконалення трудового та спеціального законодавства про юридичну відповідальність держслужбовців шляхом його «європеїзації», натомість визначено необхідність запозичення відповідного позитивного досвіду Україною, враховуючи особливості нашої правової системи; (5) запропоновано закріпити у чинному законодавстві дві форми здійснення дисциплінарного провадження за фактом вчинення держслужбовцем дисциплінарних проступків: спрощену та ускладнену; (6) комплексно концептуалізовано та обґрунтовано доцільність регламентації практики укладання держслужбовцями угод про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди, порядку їх укладання, особливостей реалізації та настання наслідків ухилення від їх добросовісного виконання; (7) сформульовано цілий ряд важливих зауважень та пропозицій, на

які раніше взагалі не зверталася увага науковців, що стало можливим за рахунок узагальнення особливостей та виокремлення позитивного і негативного досвіду правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців у трудовому та адміністративному законодавстві держав-членів Європейського Союзу, США та окремих пострадянських держав.

*Удосконалено:* (1) усталене наукове розуміння сучасної правової моделі юридичної відповідальності держслужбовця як особливого та обов'язкового елементу його трудово-правового статусу; (2) комплексну характеристику порядку застосування дисциплінарної відповідальності до держслужбовців крізь призму положень трудового законодавства, зокрема, встановлено та охарактеризовано конкретні логічні процесуальні дії – шість основних стадій дисциплінарного провадження; (3) систематизоване викладення основних актуальних проблем дисциплінарної відповідальності держслужбовців; (4) наявні теоретичні пропозиції стосовно вирішення існуючих проблем дисциплінарної відповідальності держслужбовців у контексті реформи трудового законодавства; (5) комплексну характеристику порядку застосування матеріальної відповідальності до держслужбовців; (6) комплексне окреслення наявних проблем притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності; (7) теоретичні пропозиції щодо вирішення виявлених проблем матеріальної відповідальності держслужбовців у межах триваючої реформи законодавства про працю.

*Дістали подальшого розвитку:* методико-теоретичні підходи до розуміння правового статусу держслужбовця з урахуванням того, що взаємовплив адміністративного та трудового правових статусів не повинен виявлятися в негармонійному розширенні адміністративно-правового статусу держслужбовців за рахунок звуження їх трудово-правового статусу; концептуальне теоретико-правове розуміння особливостей трудово-правового вияву статусу держслужбовця; систематизоване викладення нормативно-правової бази дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців; теоретично-практичне осмислення сутності дисциплінарної та матеріальної відповідальності

держслужбовців як особливого виразу юридичної відповідальності в трудовому праві; теоретичні погляди на характеристику змісту дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців; теоретично-практичне осмислення обсягу та змісту термінологічної бази інституту юридичної відповідальності держслужбовців; наукове узагальнення актуальної судової практики вирішення судами публічно-правових спорів щодо притягнення держслужбовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів виявляється у тому, що викладені у дисертаційній роботі положення в подальшому можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальших теоретичних досліджень інституту юридичної відповідальності держслужбовців за законодавством України про працю; у правотворчій діяльності – у процесі розробки змін і доповнень до нормативно-правових актів, якими регулюються питання юридичної відповідальності держслужбовців як суб'єктів трудового права; у правозастосовній діяльності – для вдосконалення та підвищення ефективності процедури й процесу притягнення державних службовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності; та у навчальному процесі.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, матеріальна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, державні службовці, зарубіжний досвід, судова практика, вдосконалення.

## ANNOTATION

Korotkych A. U. The problems of legal responsibility of public servants under the labour laws of Ukraine. – The qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for the scientific degree of the Doctor of Law in specialty 12.00.05 “Labor law; social security law” – Volodymyr Dahl East Ukrainian National University. – Taras Shevchenko National University of Kyiv of the Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2019.

The thesis focuses on defining the problems of legal liability of civil servants under the labour laws of Ukraine and suggesting ways to overcome them.

The first section provides for a general description of the legal liability of civil servants as subjects of labour law. The second and accordingly the third sections reveal the basic principles of disciplinary and material liability of civil servants under the labour law of Ukraine. The fourth section examines the international experience of regulating the civil servants' legal liability under labour laws and offers suggestions on borrowing foreign experience in the legal regulation of the civil servants' legal liability into national legislation and practice.

The result of a comprehensive scientific study of the disciplinary and material liability of civil servants as subjects of labour law, carried out on the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and foreign countries (Spain, Italy, Romania, France, the USA, Azerbaijan, Belarus, Moldova and the Russian Federation), and of the practice of its implementation, in particular in a judicial proceeding, as well the comprehension of relevant theoretical developments of Ukrainian and foreign scientists in the field of law, has revealed in a solution of an important scientific problem, which is aimed at rethinking the ongoing reform of labour legislation of Ukraine in the part of the legal regulation of civil servants' legal liability and the wording of formulating the relevant concept of this liability.

*For the first time:* (1) the systemic effect of the legislation reform of Ukraine on civil service is outlined in terms of regulating the disciplinary and material liability of civil servants on the state of legal regulation of the civil servants' legal liability through the prism of labour law; (2) a conceptual vision of the essential content of the legal (disciplinary and material) liability of civil servants is presented (in particular, the features are systematically disclosed, the goals are identified, the main signs are established, and the application procedure is determined and characterized) in accordance with the norms of the current labour legislation of Ukraine and the norms of the draft Labour Code of Ukraine (2003, 2007, 2013, 2014, 2015 and 2017), with the recent changes in labour legislation and legislation on civil service (2014-2019), and with the relevant jurisprudence in legal disputes involving civil servants of the

disciplinary and material liability; (3) a detailed description is provided defining the specifics of applying legal liability to civil servants in France, Italy, Spain, Romania, the USA, the Azerbaijan Republic, Russian Federation, and the Republic of Moldova; (4) the impossibility of improving the labour and special legislation on the civil servants legal liability through its “Europeanization” was proved, and the need to borrow the relevant positive experience by Ukraine was determined, considering the peculiarities of our legal system; (5) it is proposed to consolidate in the current legislation two forms of disciplinary proceedings following the fact that civil servant has committed disciplinary offenses: simplified and complicated; (6) it is conceptualized and substantiated comprehensively the feasibility of regulating the practice of concluding by civil servants the agreements on installment the compensation for the material damage, the procedure for their conclusion, implementation peculiarities and the consequences of avoiding their good faith application; (7) a number of important comments and suggestions were formulated, which previously had not been addressed by scientists at all, made possible by summarizing the features and highlighting the positive and negative experience of legal regulation of the civil servants’ legal liability in the labour and administrative legislation of the Member States of the European Union, the USA and individual post-Soviet states.

*There have been improved:* 1) an established scientific understanding of the modern legal model of the civil servant's legal liability as a special and obligatory element of his legal employment status; (2) a comprehensive description of the procedure for applying disciplinary liability to civil servants through the prism of the labour legislation provisions, in particular, there are established and characterized specific logical procedural actions - six main stages of disciplinary proceedings; (3) a systematic presentation of the main pressing issues of the civil servants’ disciplinary liability; (4) existing theoretical proposals for resolving the existing problems of civil servants’ disciplinary liability in the context of employment legislation reform; (5) a comprehensive description of the procedure for applying the material liability to civil servants; (6) a comprehensive definition of the existing problems in bringing civil servants to material liability; (7) theoretical proposals for solving the identified

problems of the liability of civil servants in the framework of the ongoing reform of labour legislation.

*There have been further developed:* methodological and theoretical approaches to understanding the legal status of a civil servant, considering the fact that the mutual influence of administrative and labour legal statuses should not be manifested in the inharmonious expansion of the administrative and legal status of civil servants by narrowing their legal employment status; conceptual theoretical and legal understanding of the characteristics of the civil servant's status employment manifestation; a systematic presentation of the legislative framework of disciplinary and material liability of civil servants; theoretical and practical understanding of the essence of the disciplinary and material liability of civil servants as a special expression of legal liability in labour law; theoretical views on the characterization of the content of the civil servants' disciplinary and material liability; theoretical and practical understanding of the scope and content of the terminological base of the civil servants' legal liability institution; scientific generalization of current judicial practice of resolving civil law disputes by courts on bringing civil servants to disciplinary and material liability.

The theoretical and practical significance of the results obtained is expressed in the fact that the provisions stated in the thesis can be used in the future: in the research area - for further theoretical studies of the institute of civil servants' legal liability under the legislation of Ukraine; in law-making activity - in the process of developing amendments and additions to regulatory legal acts that govern the issues of legal liability of civil servants as subjects of labour law; in law-enforcement activities - to improve and increase the efficiency of the procedure and process of bringing civil servants to disciplinary and material liability; and in the learning process.

**Key words:** legal liability, liability, disciplinary liability, material liability, civil servants, foreign experience, judicial practice, improvement.



**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ  
ДИСЕРТАЦІЇ**

*Монографія:*

1. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми: монографія. Київ, 2019. 360 с.

*Статті у наукових фахових виданнях України:*

2. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. Київ: Академія муніципального управління, 2015. Випуск 1. С. 47-51.

3. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за законодавством Іспанії. Форум права. 2015. № 3. С. 119-122.

4. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих во Франции. Право и политика. Кыргызстан. 2015. № 3. С. 39-44.

5. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования юридической ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Италии. International Scientific Journal Euro American Scientific Cooperation: research articles / Responsible editors: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. Hamilton, Canada: «Accent Graphics Communications», 2015. Volume 10. P. 54-58.

6. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Республіки Молдова. Legea si Viata. 2015. № 9/2. С. 42-44.

7. Коротких А.Ю. Порядок применения дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих по трудовому законодательству Украины. Наука і правоохорона. 2015. № 3. Ч. 2. С. 56-63.

8. Коротких А.Ю. Види матеріальної відповідальності державних

службовців за шкоду, заподіяну державі. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2015. № 2. С. 45-50.

9. Коротких А.Ю. Узагальнена характеристика сутності, особливостей, проблем юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. Наука і правоохорона. 2015. № 4. Ч. 2. С. 78-83.

10. Коротких А.Ю. Відповідальність як один із елементів правового статусу особи. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Випуск 4. С. 110-119.

11. Коротких А.Ю. Державні службовці – суб'єкти трудового права. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 4. С. 39-42.

12. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. Право та інновації. 2016. № 3 (16). С. 99-104.

13. Коротких А.Ю. Визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди. Часопис Київського університету права. 2016. № 3. С. 98-103.

14. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. Право та інновації. 2016. № 3. С. 99-103.

15. Коротких А.Ю. Особливості покриття шкоди, завданої державним службовцем, в судовому порядку. Право та інновації. 2016. № 4. С. 129-134.

16. Коротких А.Ю. Проблемы определения сферы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 3. С. 80-86.

17. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання відповідальності державних службовців в Азербайджанській Республіці. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2016. № 3. С. 288-297.

18. Коротких А.Ю. Понятие и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Украины. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6-2. Т. 3. С. 44-56.

19. Коротких А.Ю. Особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців. Соціальне право. 2019. № 1. С. 66-73.

20. Коротких А.Ю. Правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців у державах-членах ЄС. Соціальне право. 2019. № 2. С. 77-83.

21. Коротких А.Ю. Порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України. Соціальне право. 2019. № 3. С. 55-63.

*Матеріали науково-практичних конференцій та круглих столів:*

22. Коротких А.Ю. Теоретико-правові аспекти відповідальності як елементу правового статусу особи. Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення (м. Київ, 18-19 червня 2015 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2015. С. 82-84.

23. Коротких А.Ю. Практика українських судів щодо вирішення спорів про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Теорія і практика розвитку правових інститутів: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 10-11 березня 2016 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. С. 98-101.

24. Коротких А.Ю. Особливості правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США. Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 квітня 2016 року). Київ, 2016. С. 67-69.

25. Коротких А.Ю. Пропозиції з удосконалення регулювання матеріальної відповідальності державних службовців в Україні. Пріоритетні завдання та стратегії розвитку юриспруденції у світовій науці: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Сладковічево, Словацька Республіка, 28-29 жовтня 2016 року). Сладковічево, 2016. С. 54-61.

26. Коротких А.Ю. Шляхи вирішення окремих проблем матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 20-21 січня 2017 року). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 76-79.

27. Коротких А.Ю. Практика українських судів щодо вирішення спорів про застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 48-51.

28. Коротких А.Ю. Проблеми матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 27-28 січня 2017 року). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 56-58.

## ЗМІСТ

<b>Перелік умовних скорочень.....</b>	<b>4</b>
<b>Вступ.....</b>	<b>5</b>
<b>Розділ 1 Загальна характеристика юридичної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права.....</b>	<b>23</b>
1.1 Стан наукової розробки проблем визначення правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права.....	23
1.2 Особливості правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права в Україні.....	42
1.3 Призначення та сутність юридичної відповідальності державних службовців як елемент їх правового статусу.....	56
1.4 Зміст та особливості юридичної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права.....	84
<b>Висновки до розділу 1.....</b>	<b>99</b>
<b>Розділ 2 Дисциплінарна відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України.....</b>	<b>104</b>
2.1 Законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців.....	104
2.2 Поняття, особливості змісту дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України.....	126
2.3 Порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України.....	148
2.4 Судова практика застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців.....	166
2.5 Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України та шляхи їх вирішення.....	185
<b>Висновки до розділу 2.....</b>	<b>200</b>

<b>Розділ 3 Матеріальна відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України.....</b>	<b>205</b>
3.1 Положення трудового законодавства про матеріальну відповідальність державних службовців.....	205
3.2 Поняття, особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців.....	215
3.3 Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців.....	234
3.4 Судова практика з питань застосування матеріальної відповідальності до державних службовців.....	260
3.5 Проблеми матеріальної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України та шляхи їх вирішення.....	277
<b>Висновки до розділу 3.....</b>	<b>286</b>
<b>Розділ 4 Міжнародний досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством.....</b>	<b>292</b>
4.1 Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством держав-членів ЄС.....	292
4.2 Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США.....	313
4.3 Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством держав пострадянського простору.....	330
4.4 Пропозиції щодо запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців .....	358
<b>Висновки до розділу 4.....</b>	<b>378</b>
<b>Висновки.....</b>	<b>386</b>
<b>Список використаних джерел.....</b>	<b>399</b>
<b>Додатки.....</b>	<b>468</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

<i>АР</i>	Автономна республіка
<i>ВДВС</i>	Відділ державної виконавчої служби
<i>ВРП</i>	Вища рада правосуддя
<i>ВРУ</i>	Верховна Рада України
<i>ВРЮ</i>	Вища рада юстиції
<i>ВС</i>	Верховний Суд
<i>ВС КАС</i>	Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду
<i>ВССУ</i>	Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
<i>ВСУ</i>	Верховний Суд України
<i>ГК</i>	Господарський кодекс
<i>ГПУ</i>	Генеральна прокуратура України
<i>ГТУЮ</i>	Головне територіальне управління юстиції
<i>Держекоінспекція</i>	Державна екологічна інспекція
<i>ДРОРМ</i>	Державний реєстр обтяжень рухомого майна
<i>ЄС</i>	Європейський Союз
<i>КАСУ</i>	Кодекс адміністративного судочинства України
<i>КЗпП</i>	Кодекс законів про працю
<i>КК</i>	Кримінальний кодекс України
<i>КМУ</i>	Кабінет Міністрів України
<i>КСУ</i>	Конституційний Суд України
<i>КУпАП</i>	Кодекс України про адміністративні правопорушення
<i>МВС</i>	Міністерство внутрішніх справ
<i>МОЗ</i>	Міністерство охорони здоров'я
<i>МОП</i>	Міжнародна організація праці
<i>МУЮ</i>	Міське управління юстиції
<i>ОДА</i>	Обласна державна адміністрація
<i>РДА</i>	Районна державна адміністрація
<i>СБУ</i>	Служба безпеки України
<i>СРСР</i>	Союз Радянських Соціалістичних Республік
<i>США</i>	Сполучені Штати Америки
<i>ТК</i>	Трудовий кодекс
<i>ЦК</i>	Цивільний кодекс України
<i>ЦПК</i>	Цивільний процесуальний кодекс України

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Якісне публічне управління, яке є одним з базових чинників успішного розвитку нашої держави, нерозривно пов'язане із достатністю правового регулювання правового статусу державних службовців, їх об'єму правосуб'єктності, зокрема юридичної відповідальності цих службовців за результати виконання ними службових повноважень, етичності їх поведінки.

Переслідуючи в якості мети створення оптимальної системи державного управління, що у повній мірі відповідала б специфіці й актуальним проблемам нашої країни, з 2014 року в Україні почала проводитися адміністративна реформа, спрямована на поглиблення європейської перспективи нашої держави та пріоритетність національної безпеки країни на всіх рівнях та у всіх сферах публічного управління. Однак, як вбачається, вказана реформа недостатньо співвідносилася з тенденціями реформи законодавства України про працю, норми якого також регулюють правовий статус державних службовців у тій мірі, в якій цей статус не врегульовується адміністративно-правовими нормами.

Отже, відповідальність державних службовців залишається надзвичайно актуальним питанням, якому приділяють ретельну увагу такі українські науковці: А.В. Андрушко, В.М. Андрієв, Н.В. Береза, Ю.Ю. Бисага, П.С. Борцевич, Н.М. Вапнярчук, С.Я. Вавженчук, Л.Ю. Величко, В.С. Венедиктов, Н.Д. Гетьманцева, О.А. Губська, Ю. М. Гришина, Т.Я. Довгий, О.Ю. Дрозд, В.І. Журавель, М.І. Зубрицький, Т.М. Занфірова, В.В. Зуй, Г.С. Іванова, М.І. Іншин, М.О. Кабаченко, О.В. Лавриненко, В.Я. Мацюк, Н.О. Мельничук, О.В. Москаленко, Є. Ю.Подорожній, А.С. Самородов, В.В. Середа, Д.І. Сіроха, В.В. Скоріков, О.В. Тищенко, Г.В. Фоміч, Н.М. Хуторян, С.М. Черноус, В.І. Щербина, Н.В. Янюк, О.С. Ярмоленко, О.М. Ярошенко та інші. До того ж, під час написання даної дисертаційної роботи у 2019 році М.І. Зубрицьким була захищена дисертація «Проблеми юридичної відповідальності державних



службовців у трудовому праві України». У зазначеній праці частково порушуються питання, що досліджуються нами, проте, попри схожість об'єкта та предмета досліджень, а також методико-теоретичних підходів щодо подальшого розвитку відповідного законодавства, все ж наші дослідження ґрунтуються на принципово різних концептуальних поглядах стосовно розвитку законодавства України про працю, що окремо відображено у підрозділі 4.4 нашої дисертації. Отже, не применшуючи важливості вже опублікованих праць з означеної тематики, наголосимо, що вказане питання потребує подальшого комплексного осмислення з огляду на проведену в нашій державі реформу законодавства про державну службу, результатом якої є прийняття нового Закону України «Про державну службу», що суттєво звузив сферу дії норм трудового законодавства України у контексті питання юридичної відповідальності державних службовців.

З огляду на викладене, зазначимо, що не викликає сумнівів той факт, що сьогодні існує потреба в комплексному вивченні, концептуалізації та виокремленні основних теоретичних і практичних проблем притягнення держслужбовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності. При цьому розробити ефективну та оптимальну концепцію реформування законодавства України про державну службу та трудового законодавства нашої держави у частині формування правил і стандартів настання дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців можливо лише з урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання притягнення до юридичної відповідальності державних службовців у державах-членах Євросоюзу, США, країнах колишнього СРСР.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана на кафедрі правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля згідно з кафедральними темами: «Актуальні проблеми права щодо інтеграції України до міжнародних стандартів», «Проблеми розвитку вітчизняного законодавства та імплементації в Україні норм міжнародного та європейського права».

Дисертаційне дослідження спрямоване на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 рр., схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року.

**Мета та завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі комплексного критичного аналізу вже сформованих теоретичних підходів до наукового розуміння правової природи юридичної відповідальності державних службовців за законодавством України про працю, досвіду правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців у законодавстві зарубіжних держав сформулювати актуальну концепцію юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України й окреслити основні напрямки відображення цієї концепції у чинному законодавстві про працю.

Досягнення зазначеної мети дисертаційного дослідження зумовило постановку наступних основних завдань:

- встановити актуальні методико-теоретичні проблеми визначення правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права;
- визначити особливості правового статусу державних службовців в Україні як суб'єктів трудового права;
- розкрити сутнісний зміст мети та завдань юридичної відповідальності в системі статусу державного службовця як суб'єкта трудового права;
- охарактеризувати загальний зміст та виявити особливості юридичної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права;

- узагальнити й розкрити структуру нормативно-правової бази, якою врегульовується дисциплінарна відповідальність державних службовців;
- виявити особливості та сформулювати поняття правового змісту дисциплінарної відповідальності державних службовців;
- встановити існуючий порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців;
- узагальнити практику адміністративних судів у справах з питань притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності;
- окреслити основні проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права та визначити шляхи їх вирішення;
- встановити структуру нормативно-правових актів України, котрими врегульовано матеріальну відповідальність держслужбовців;
- уточнити особливості та визначити поняття правового змісту матеріальної відповідальності державних службовців;
- виявити особливості застосування норм про матеріальну відповідальність до держслужбовців крізь призму процесу європеїзації державної служби України;
- зробити узагальнені висновки щодо наявної практики українських судів стосовно вирішення спорів про застосування матеріальної відповідальності до державних службовців;
- виявити актуальні проблеми матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права та запропонувати шляхи їх вирішення;
- визначити стан та особливості правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців за законодавством держав-членів Європейського Союзу;
- виявити та окреслити особливості правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців за законодавством США;

– охарактеризувати досвід правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців за законодавством держав пострадянського простору;

– сформулювати рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців в Україні.

**Об'єкт і предмет дослідження.** *Об'єктом* дослідження є комплекс суспільних відносин у сфері притягнення державних службовців як суб'єктів трудового права до дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

*Предметом* дослідження є теоретичні та практичні засади і проблеми юридичної відповідальності державних службовців за законодавством України про працю в сучасних умовах розвитку українського законодавства.

**Методи дослідження.** З урахуванням поставленої мети, завдань, об'єкта та предмета дисертаційного дослідження була використана сукупність сучасних теоретико-методологічних засобів наукового пізнання явищ і суспільних процесів, що дало змогу забезпечити аргументованість, достовірність та наукову обґрунтованість дисертаційного дослідження.

Із загальнонаукових методів на всіх стадіях здійснення дослідження застосовано метод аналізу. Використання ж системно-структурного та системно-функціонального методів дозволило з'ясувати наступне: сутнісний зміст і призначення правового статусу державних службовців у сучасній теорії трудового права України (підрозділ 1.2), а також юридичної відповідальності як важливого елемента цього статусу (підрозділи 1.3, 1.4); структуру правового змісту дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців (підрозділи 2.2, 3.2); структуру нормативно-правової бази, що регулює дисциплінарну й матеріальну відповідальність держслужбовців в Україні та у зарубіжних державах (підрозділи 2.1, 3.1, 4.1-4.3), а також особливості реалізації цих норм (підрозділи 2.3, 3.3). У свою чергу, використання методів класифікації та групування дало можливість виокремити основні ознаки дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців в Україні (підрозділи 2.2, 3.2), а також групи актуальних

проблем дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України (підрозділи 2.4, 2.5, 3.4, 3.5). Метод моделювання забезпечив вироблення сучасної концепції юридичної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права України (підрозділи 1.4, 2.2, 3.2, 4.4).

Використання формально-юридичного та логіко-семантичного методу дало змогу: розкрити сутнісний зміст статусу особи і правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права (підрозділи 1.1, 1.2), правовий зміст інституту відповідальності у праві та інституту юридичної відповідальності у трудовому праві (підрозділ 1.3); з'ясувати поняття, особливі ознаки дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців в Україні (підрозділи 2.2, 3.2). За допомогою порівняльно-правового методу проведено порівняльний аналіз діючого трудового та адміністративного законодавства України у частині правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1, 3.3, 4.4), а також здійснено порівняння досвіду правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців у зарубіжних державах (підрозділи 4.1-4.4).

*Нормативно-правову основу* дослідження становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні акти трудового й адміністративного законодавства України і зарубіжних держав (окремих держав-членів ЄС, США та держав пострадянського простору) у частині правового регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців. Також у межах дисертаційного дослідження критично проаналізовано судову практику національних судів у справах про притягнення держслужбовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

*Емпіричну основу* дослідження складають довідкові видання та аналітично-довідкові статті, офіційні звіти та доповіді органів державної влади.

**Наукова новизна одержаних результатів** виявляється у тому, що подана на захист дисертаційна робота за своїм характером та змістом є однією з перших у сучасній доктрині трудового права України праця, у якій комплексно досліджується дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців з урахуванням новітніх змін у діючому трудовому законодавстві та законодавстві про державну службу. На підставі цього було сформульовано низку актуальних пропозицій стосовно внесення численних змін у діюче законодавство України про працю та про державну службу щодо юридичної відповідальності держслужбовців, обґрунтовано концептуальні стратегії подальшого розвитку трудового законодавства України, що стримуватиме розширення адміністративного законодавства у частині відносин про юридичну відповідальність держслужбовців за рахунок трудового права, аргументовано низку теоретичних положень і висновків, основними з яких слід назвати наступні:

*у перше:*

– окреслено системний вплив здійсненої реформи законодавства України про державну службу у частині регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців на стан правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців крізь призму трудового права. Обґрунтовано, що відповідні зміни у законодавстві є виявом безсистемної та невваженої тенденції експансії адміністративного права, яка, не вирішивши існуючі проблеми відповідного правового регулювання, значно посилила їх, додатково звузивши для держслужбовців дію трудових гарантій трудових прав і законних інтересів у правових відносинах стосовно притягнення держслужбовців до дисциплінарної та/або матеріальної відповідальності. Доведено, що подальший розвиток правового регулювання досліджуваної відповідальності має практичну необхідність і повинен відобразитись у спеціальному законодавстві в гармонійному взаємозв'язку із законодавством про працю, яке має бути доповнено

нормами, що унеможливлуватимуть невиправдану експансію адміністративного права;

– комплексно охарактеризовано концептуальне бачення сутнісного змісту юридичної (дисциплінарної та матеріальної) відповідальності державних службовців за нормами діючого законодавства України про працю та положеннями проектів Трудового кодексу України (2003, 2007, 2013, 2014, 2015 та 2017 рр.), відповідно до останніх змін трудового законодавства і законодавства про державну службу (2014-2019 рр.) та актуальної судової практики у справах щодо правових спорів стосовно притягнення держслужбовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності, зважаючи на двоїстий правовий статус держслужбовців як суб'єктів трудового та адміністративного права, а також на органічний взаємовплив цих виявів правового статусу вказаних суб'єктів (зокрема системно розкрито особливості, визначено мету, встановлено основні ознаки, а також визначено і охарактеризовано порядок застосування);

– надано детальну характеристику із визначенням особливостей застосування юридичної відповідальності до державних службовців у Франції, Італії, Іспанії, Румунії, США, Азербайджанській Республіці, Російській Федерації, Республіці Молдова. Встановлено види дисциплінарних стягнень, порядок їх накладення. Визначено особливості застосування матеріальної відповідальності до державних службовців цих країн. Вказане дозволило здійснити порівняння зарубіжного досвіду та виокремити ті позитивні моменти, що можуть бути запозичені нашою національною правовою системою в досліджуваній частині;

– з метою підвищення рівня забезпечення трудових прав держслужбовців в Україні під час притягнення їх до дисциплінарної та матеріальної відповідальності визначено основні напрямки вдосконалення національного трудового законодавства за рахунок узагальнення особливостей та виокремлення позитивного і негативного досвіду правового регулювання юридичної відповідальності державних

службовців у трудовому й адміністративному законодавстві держав-членів Європейського Союзу, США та окремих пострадянських держав, зокрема запропоновано здійснити наступні заходи: доповнити перелік дисциплінарних проступків держслужбовців такими видами, як порушення рівності прав громадян України, систематичне зволікання з вчасним виконанням завдань, що були поставлені в розумний строк, тощо; розширити загальний та спеціальний переліки видів дисциплінарних стягнень державних службовців (відсторонення від виконання посадових обов'язків на період від 1 до 14 днів, пониження в посаді без збереження посадового окладу тощо), уточнити роль й умови їх застосування; встановити правило, яке визначає обставини, що виключають протиправність діяння держслужбовця та можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності; систематизувати порядок притягнення до матеріальної відповідальності у КЗпП України, який може застосовуватися до держслужбовців, тощо;

– на підставі комплексного порівняльного аналізу правового регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців у державах-членах ЄС (Франції, Італії, Іспанії та Румунії) доведено, що наразі в Європейському Союзі відсутнє узгоджене розуміння правового статусу держслужбовців, сутності дисциплінарної та матеріальної відповідальності, а також не існує окремої галузі законодавства, якою мають бути врегульовані правові відносини у сфері притягнення держслужбовця до дисциплінарної та матеріальної відповідальності. З огляду на це, вказується на неможливість вдосконалення трудового та спеціального законодавства про юридичну відповідальність держслужбовців шляхом його «європеїзації». Разом із тим, обґрунтовано, що ефективність діяльності держслужбовців у зазначених державах і роль інститутів дисциплінарної та матеріальної відповідальності у забезпеченні цієї трудової діяльності обумовлює висновок про необхідність запозичення відповідного позитивного досвіду Україною, але з урахуванням особливостей нашої правової системи;



– запропоновано закріпити у чинному законодавстві дві форми здійснення дисциплінарного провадження за фактом вчинення держслужбовцем дисциплінарних проступків, а саме: 1) спрощену форму, коли наявні беззаперечні факти вини конкретного держслужбовця, а сам службовець не заперечує власної вини (працівнику оголошуються його процедурні права, трудові чи службові обов'язки, які він порушив, а також вид дисциплінарного стягнення, яке на нього накладається); 2) «ускладнену» форму, якщо суб'єкт дисциплінарної влади підозрює службовця у вчиненні дисциплінарного проступку, а сам держслужбовець не визнає своєї вини;

– комплексно концептуалізовано та обґрунтовано доцільність регламентації практики укладання держслужбовцями угод про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди, порядку їх укладання, особливостей реалізації та настання наслідків ухилення від їх добросовісного виконання. Вказані зміни в чинному законодавстві сприятимуть впровадженню у правовідносинах у сфері притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності засад людиноцентризму, якими пронизано трудове право України;

*удосконалено:*

– усталене наукове розуміння сучасної правової моделі юридичної відповідальності держслужбовця як особливого та обов'язкового елементу його трудово-правового статусу, що відображає призначення та сутність цієї відповідальності, яка, зокрема, характеризується такими рисами: 1) виявляється у дисциплінарній та матеріальній відповідальності, що накладаються відповідно до спеціальних процедур; 2) застосовується на підставі норм трудового та спеціального (не обов'язково трудового) законодавства виключно до держслужбовців; 3) є більш суворою у порівнянні з відповідальністю інших категорій працівників, оскільки вона захищає репутацію державного органу, в якому працює держслужбовець, а також сприяє національній безпеці держави; 4) не має відворотного характеру;

– комплексну характеристику порядку застосування дисциплінарної відповідальності до держслужбовців крізь призму положень трудового законодавства як сукупності процесуально-правових норм, деталізованих у межах спеціального законодавства. Цей порядок включає конкретні логічні процесуальні дії, об'єднані в шість основних стадій дисциплінарного провадження, починаючи з виявлення факту вчинення дисциплінарного проступку та його документарної фіксації й завершуючи виконанням рішення про застосування дисциплінарного стягнення;

– систематизоване викладення основних актуальних проблем дисциплінарної відповідальності держслужбовців крізь призму трудового права, що поділені на наступні групи: 1) концептуальна застарілість трудового законодавства України у частині правового регулювання дисциплінарної відповідальності держслужбовців та фактична його неспроможність ефективно протистояти сьогочасній експансії адміністративного права у регулюванні правового статусу цих суб'єктів; 2) закріплення норм етичної поведінки, порушення яких вважається дисциплінарним проступком, на підзаконному рівні; 3) недосконалість наявного дисциплінарного провадження; 4) недосконалість закріпленого в законодавстві переліку дисциплінарних стягнень;

– наявні теоретичні пропозиції стосовно вирішення існуючих проблем дисциплінарної відповідальності держслужбовців у контексті реформи трудового законодавства. Зокрема доведено недоцільність розроблення та прийняття спеціального закону про дисциплінарну відповідальність держслужбовців, оскільки це призведе до невиправданого розпорошення норм про дисциплінарну відповідальність, а також посилить експансію адміністративного права. Пропонується розробити та прийняти законопроекти «Про Кодекс поведінки державного службовця» та «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», положеннями яких будуть вноситись зміни до КЗпП України та Закону України «Про державну

службу», що сприятиме узгодженню їх норм про дисциплінарну відповідальність даних суб'єктів та дозволить підвищити ефективність реалізації цієї відповідальності;

– комплексну характеристику порядку застосування матеріальної відповідальності до держслужбовців, що складається з наступних основних етапів: 1) виявлення заподіяної шкоди та повідомлення держслужбовця про відповідний факт; 2) визначення розміру заподіяної службовцем державі шкоди; 3) ознайомлення держслужбовця з розпорядженням про притягнення його до матеріальної відповідальності; 4) покриття держслужбовцем заподіяної шкоди, що здійснюється у добровільному чи примусовому порядку;

– комплексне окреслення наявних проблем притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності, серед яких найбільшої уваги заслуговують наступні: 1) застарілість положень чинного законодавства про матеріальну відповідальність (основну їх частину складають акти часів колишнього СРСР); 2) наявність множинних прогалин у законодавстві про працю в частині норм про матеріальну відповідальність та ускладнення процесу притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності у зв'язку із безсистемною експансією адміністративного права;

– теоретичні пропозиції щодо вирішення виявлених проблем матеріальної відповідальності держслужбовців у межах триваючої реформи законодавства про працю. У цьому контексті доведено необхідність: 1) систематизації усіх положень про матеріальну відповідальність у межах трудового законодавства; 2) закріплення універсального визначення поняття «пряма дійсна шкода»; 3) встановлення матеріальної відповідальності держслужбовця за розголошення комерційної чи службової інформації; 4) закріплення в трудовому законодавстві можливості розстрочки відшкодування шкоди на основі угоди про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди;

*дістали подальшого розвитку:*

– методико-теоретичні підходи до розуміння правового статусу держслужбовця, що має трудовий та адміністративно-правовий вияви, які взаємопов'язані та потребують подальшого узгодження в теоретичному й практичному контекстах з урахуванням того, що взаємовплив цих правових статусів не повинен виявлятися в негармонійному розширенні адміністративно-правового статусу держслужбовців за рахунок звуження їх трудового статусу;

– концептуальне теоретико-правове розуміння особливостей трудового вияву статусу держслужбовця, специфіка якого обумовлюється поєднанням трудового та адміністративно-правового регулювання елементів цього статусу, а також наступним: особливостями державного органу, в якому працює держслужбовець; характером посади, котру займає цей службовець; підвищеними рівнями соціальної відповідальності загалом та юридичної відповідальності зокрема, що передбачені для держслужбовців;

– систематизоване викладення нормативно-правової бази дисциплінарної відповідальності держслужбовців. Обґрунтовано, наприклад, що дисциплінарна відповідальність службовців врегульовується нормативно-правовими актами, які умовно поділяються на чотири групи: 1) закони України, що регламентують дисциплінарну відповідальність держслужбовців у загальному аспекті; 2) закони України, що регламентують спеціальну дисциплінарну відповідальність держслужбовців (загальні та статутні законодавчі акти); 3) підзаконні акти, норми яких врегульовують дисциплінарну відповідальність держслужбовців у загальному аспекті; 4) підзаконні акти, які регламентують дисциплінарну відповідальність держслужбовців у спеціальному контексті (поширюють дію на конкретні державні органи);

– теоретично-практичне осмислення сутності дисциплінарної відповідальності держслужбовців як особливого виразу юридичної

відповідальності в трудовому праві, що: 1) реалізується відповідно до правил і стандартів, встановлених у трудовому та адміністративному законодавстві; 2) об'єктивується в практичній дійсності шляхом застосування до порушника службової дисципліни негативних заходів впливу особистого чи майнового, пов'язаного із депреміюванням, характеру;

– теоретичні погляди на характеристику змісту дисциплінарної відповідальності держслужбовців. Зокрема обґрунтовано, що безпосередньою метою дисциплінарної відповідальності цих суб'єктів є забезпечення службової дисципліни на державній службі. При цьому похідна мета цієї відповідальності є комплексною, вона охоплює наступні її цілі: 1) належне функціонування держави, органів державної влади; 2) забезпечення національної безпеки, безпеки у регіоні та світі; 3) дотримання прав і свобод людини та громадянина;

– підходи до систематизації нормативно-правової бази трудового законодавства у частині, що врегульовує матеріальну відповідальність держслужбовців. Вказується, що, хоча на сьогоднішній день правовідносини у сфері притягнення держслужбовців до вказаної відповідальності врегульовані Законом України «Про державну службу», основу цих правовідносин складають наступні дві групи нормативних актів: 1) законодавчі акти трудового права (КЗпП України та Закон України від 06 червня 1995 року № 217/95-ВР); 2) підзаконні нормативно-правові акти трудового права (Положення про матеріальну відповідальність робітників і службовців за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей», «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати»);

– тлумачення поняття матеріальної відповідальності держслужбовців як окремого особливого виразу відповідальності, що виявляється в обов'язку службовця повністю або частково покрити матеріальну шкоду, котра була

заподіяна з його вини державі (зокрема державному органу, державному підприємству) порушенням власних службових обов'язків;

– наукові підходи до розуміння характеристики змісту матеріальної відповідальності держслужбовця крізь призму трудового права. Обґрунтовано, що особливість обмеженої та повної матеріальної відповідальності цього суб'єкта обумовлюється специфікою загального правового статусу держслужбовців, їх роллю в функціонуванні держави, особливостями трудових правовідносин за їх участю й виявляється у більш складній, у порівнянні з іншими категоріями працівників, процедурі притягнення до відповідальності, головним чином, у порядку регресу;

– теоретично-практичне осмислення обсягу та змісту термінологічної бази інституту юридичної відповідальності держслужбовців («дисциплінарна відповідальність», «матеріальна відповідальність», «пряма дійсна шкода», «порядок притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у рамках трудового права» тощо). Зокрема запропоновано таке визначення поняття «пряма дійсна шкода»: 1) реальне зменшення наявного майна підприємства, установи, організації або погіршення стану вказаного майна; 2) реальне зменшення чи погіршення стану наявного майна третіх осіб, що знаходилося у роботодавця, якщо такий несе відповідальність за збереження цього майна; 3) поява необхідності для роботодавця здійснити витрати чи зайві виплати на придбання, відновлення майна або на відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем-працівником третім особам;

– наукове узагальнення актуальної судової практики вирішення судами публічно-правових спорів щодо притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності. Зазначається, що ця категорія справ розглядається судами відповідно до норм КАСУ, з урахуванням положень спеціального законодавства та КЗпП України як релевантного джерела права. При цьому аналіз судової практики з відповідної категорії справ дозволив стверджувати, що адміністративні суди в межах своєї

компетенції ефективно захищають трудові права держслужбовців при розгляді вказаних публічно-правових спорів, а саме: 1) у загальному контексті – формулюючи правові позиції, котрими узгоджується, уточняється застосування в процесі притягнення держслужбовців до відповідальності норм КЗпП України та адміністративного законодавства; 2) у безпосередньому контексті – захищаючи службовців від порушень засад притягнення до відповідальності, порушень, обумовлених неправомірним притягненням до відповідальності, порушень положень чинного законодавства України про працю в частині норм про дисциплінарну відповідальність;

– наукове узагальнення судової практики вирішення судами правових спорів стосовно притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності. Зокрема встановлено, що вирішення цих правових спорів ускладнено сукупністю наступних проблем: 1) загальних проблем, які є характерними для всіх чи більшості приватноправових спорів, які розглядаються в національних судах (неправильне визначення особи, в інтересах якої подається позов, порушення процесуальних строків тощо); 2) спеціальних проблем, тобто таких, що є типовими лише для цієї категорії справ (неправильне розуміння та застосування статей 130-138 КЗпП України, хибне розуміння позивачами поняття «пряма дійсна шкода»).

**Теоретичне і практичне значення одержаних результатів** виявляється у тому, що викладені у дисертаційній роботі положення в подальшому можуть бути використані:

*у науково-дослідній сфері* – для подальших теоретичних досліджень інституту юридичної відповідальності держслужбовців за законодавством України про працю;

*у правотворчій діяльності* – у процесі розробки змін і доповнень до нормативно-правових актів, якими регулюються питання юридичної відповідальності держслужбовців як суб'єктів трудового права;

*у правозастосовній діяльності* – для вдосконалення та підвищення ефективності процедури й процесу притягнення державних службовців до дисциплінарної та матеріальної відповідальності;

*у навчальному процесі* – у процесі підготовки методичних розробок, підручників, а також навчальних посібників з курсів: «Трудове право», «Порівняльне трудове право», «Юридична відповідальність у трудовому праві», «Юридична відповідальність державних службовців», під час викладання навчальних дисциплін, пов'язаних з проблематикою юридичної відповідальності суб'єктів трудового права.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконане дисертантом самостійно, усі сформульовані в ньому положення та висновки були отримані здобувачем особисто. Усі наукові публікації є одноосібними.

**Апробація результатів дослідження.** Викладені в роботі основні теоретичні положення, висновки і пропозиції обговорювалися на кафедрі правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля Міністерства освіти і науки України. Підсумки розробки досліджуваної у дисертації проблематики, отримані узагальнення і висновки були оприлюднені на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритетні завдання та стратегії розвитку юриспруденції у світовій науці» (м. Сладковічево, 28-29 жовтня 2016 року), «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Київ, 18-19 червня 2015 року); «Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика» (м. Київ, 18-19 квітня 2016 року); «Теорія і практика розвитку правових інститутів» (м. Київ, 10-11 березня 2016 року); «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 року); «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Львів, 27-28 січня 2017 року); «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 20-21 січня 2017 року).



**Публікації.** Основні положення та результати дисертації викладені в одній одноосібній монографії, 21 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України та виданнях іноземних держав, тезах 7 доповідей та наукових повідомлень на зазначених наукових конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із анотації, вступу, чотирьох розділів, що логічним чином поєднані у 18 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 483 сторінки. Список використаних джерел складається із 672 найменувань і займає 69 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ТРУДОВОГО ПРАВА**

### **1.1 Стан наукової розробки проблем визначення правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права**

За сучасних умов найактуальнішим питанням є реформування трудового права України. За роки незалежності країни в умовах переходу до ринкових відносин змінилися не лише політичний курс, а й правове поле існування держави у цілому та суспільства зокрема. Це, серед іншого, стосується і трудового права, яке на сьогоднішній день переосмислюється в Україні у світлі трансформації цієї галузі права у багатьох державах у право ринку праці. Примітним є те, що означена трансформація трудового права відбувається саме у західноєвропейських державах (наприклад, реформа трудового законодавства у Французькій Республіці розпочата у 2015 році та формально завершена в 2017 році), хоча історія розвитку трудового права у Європі, починаючи з ХХ ст., загалом характеризується досить чітким вектором на посилення захисту прав найманих працівників.

Спрямування на захист прав працівників, на думку вчених, є однією з головних умов досягнення соціального компромісу як між працівниками та власниками підприємств, так і в суспільстві в цілому [602, с. 115-119]. Саме тому в країнах з розвиненими ринковими відносинами «набувають поширення програми гуманізації праці та її екологічної безпеки, які реалізуються для досягнення сталого економічного й соціального розвитку суспільства». При цьому в Україні ці процеси, на жаль, «знаходяться на стадії зародку» [594, с. 4].

Безперечно, для України, яка вже досить тривалий час намагається набути членства у Європейському Союзі, орієнтацію законодавчих реформ на європейське право та на законодавство держав-членів ЄС важко переоцінити. Однак різновекторність концептуального розвитку трудового

права держав-членів Євросоюзу зумовлює невизначеність реалізації відповідної політики. Крім того, найбільше ускладнює вказану проблему низка актуальних питань теоретичного та практичного характеру, котрі поступово вирішуються в нашій державі у межах реформи законодавства про працю.

Одним із вказаних питань, що потребують концептуального вирішення, є правове регулювання праці державних службовців та уточнення правового змісту службово-трудових відносин державних службовців як учасників трудових відносин. Вказане має особливе значення з огляду на те, що з еволюцією права (в межах однієї держави, союзу держав та глобальної еволюції права загалом) «відбувається також і переосмислення правової суб'єктності суб'єктів права, головним чином, державних службовців, які в багатьох державах є одночасно суб'єктами трудового й адміністративного права, хоча не завжди залишається зрозумілим саме поняття державної служби, роботи державних службовців, службово-трудових відносин тощо, що суттєво актуалізується у зв'язку з останніми змінами концепцій правового регулювання державної служби у різних державах світу, зокрема і в Україні» [102, с. 354].

Спершу зазначимо, що визначенню поняття «державний службовець» вже було присвячено чимало наукових праць та розвідок у теорії трудового, адміністративного та інших галузей права [див., напр.: 8; 15; 98; 323]. При цьому у понятійному сенсі ця категорія на сьогодні врегульована також і на законодавчому рівні, зокрема у Законі України «Про державну службу» [435]. Відповідно до законодавства про державну службу державним службовцем є громадянин України, що займає посаду на державній службі в державному органі, органі влади АР Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Попри позитивність самого факту закріплення на законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець», зауважимо, що ним не в повній мірі розкривається правовий статус державного службовця, що недопустимо, зважаючи на роль, яку виконують держслужбовці у державі, на що вже неодноразово звертали увагу вчені [489, с. 97]. Крім того, необхідно також звернути увагу на надзвичайну важливість категорії «правовий статус», беручи до уваги те, що «правовий статус як юридична категорія не лише передбачає стандарти можливої та необхідної поведінки, а й характеризує реальну взаємодію держави та відповідного суб'єкта правовідносин» [408, с. 79]. Тому визначення правового статусу державних службовців – це й наразі суттєва проблема сучасної теорії права України. При цьому наголосимо, що вказане питання вже досить тривалий час намагаються вирішити як вчені-трудовики, так і вчені-адміністративісти, відстоюючи у міжгалузевій дискусії власні наукові позиції розв'язання проблеми правового статусу держслужбовців та сутності службово-трудових відносин як таких.

Аналізуючи вказану дискусію, звернемо увагу на те, що одна група вчених твердо переконана у тому, що державні службовці є суто суб'єктами адміністративного права (тобто одночасно ці службовці не можуть бути суб'єктами інших галузей права), а тому їх діяльність повинна регулюватися виключно адміністративним правом. Інші вчені не настільки категоричні у своїх судженнях з цього питання і вважають, що діяльність суб'єктів владних повноважень регулюється не лише адміністративним правом, але й іншими галузями права, зокрема трудовим правом. Примітним є те, що прихильників другої позиції стає дедалі більше. До цих науковців можна віднести наступних: А.В. Акуліч, Н.Б. Болотіну, В.С. Венедиктова, К.В. Гончарову, І.П. Грекова, З.С. Галавана, К.Н. Гусову, А.Д. Зайкіна, І.І. Зуб, І.М. Іншина, С.А. Іванова, М.М. Клемпарського, І.В. Кудрявцева, І.П. Лаврінчука, Н.М. Неумивайченко, М.В. Панченко, В.І. Прокопенко, О.Р. Процевського, І.М. Пахомова, А.Є. Пашерстника, Л.А. Сироватську, С.В. Серебряка,

Л.О. Чиканову, І.І. Швидкого, Т.В. Штих та інших. Зазвичай протилежної позиції притримуються науковці-адміністративісти, наприклад, Ю.П. Битяк, М.М. Коркунов, Р.С. Павловський, Ю.М. Старілов та інші.

Позиція адміністративістів зводиться до того, що державні службовці діють виключно у межах адміністративного права, виконуючи державні функції. Головним аргументом на користь такого висновку слугує функціональне призначення державної служби, сутність якої полягає у здійсненні функцій держави. Як відомо, державна (публічна) діяльність «лежить» у площині адміністративного права, а не трудової чи іншої галузі права [див., напр.: 489, с. 96-97; 524, с. 117, 123; 537, с. 38-55]. У свою чергу, Н.М. Неумивайченко, апелюючи до прихильників «адміністративної позиції» в означеній дискусії, зазначає наступне: «Якщо визнати, що трудові відносини державних службовців настільки специфічні, що стають предметом адміністративного права, то і регламентація цих відносин повинна здійснюватися не на підставі галузевих принципів трудового права. На практиці це може привести до необґрунтованого обмеження трудових прав державних службовців, погіршення їх особистого правового статусу в процесі професійної діяльності» [350, с. 50-51]. Зазначену ситуацію ми вже сьогодні можемо спостерігати, аналізуючи стан захищеності трудових прав і законних інтересів держслужбовців у новому Законі України «Про державну службу».

Погоджуються з аргументом, висловленим Н.М. Неумивайченко, В.І. Воловик, зазначаючи, що визнання адміністративно-правової природи праці державних службовців негативно позначиться на їх становищі як суб'єктів трудових правовідносин, оскільки спроба звуження сфери дії трудового права у випадку своєї законодавчої реалізації посилить неоднорідність галузевого регулювання відносин, створить реальну перспективу позбавлення значної кількості працівників встановлених трудовим правом гарантій їх захисту від можливого свавілля роботодавця [70, с. 63]. Російський вчений С.А. Іванов переконаний, що

служіння державі, про яке говорять адміністративісти, за своєю суттю – трудова діяльність, здійснювана на основі найму, де працівником є державний службовець, а наймачем – державний орган [169, с. 56]. Вказане твердження викликає критику Ю.П. Битяка, на думку якого державна служба не охоплюється лише роботою найманих працівників в апаратах державних органів, оскільки особи, котрі проходять службу, інституційно належать до публічного сектора, що вимагає особливого режиму праці. За твердженням вченого, якщо державні службовці будуть виконувати роботу як наймані працівники, а не як службовці, це погіршить їх правовий статус як осіб певної категорії, що призведе до звуження змісту та обсягу існуючих у них прав [30, с. 24]. Проте слід зауважити, що звуження прав державних службовців може статися тільки тоді, коли вони будуть поставлені у суто адміністративні рамки. Мова ж іде не про спростовування правового статусу державних службовців як особливої категорії громадян, а про його розширення, оскільки визнання їх як суб'єктів трудового права не послабить їх статус, а зміцнить правовий механізм їх захисту [264, с. 81].

Найбільш суперечливою у даній дискусії є позиція, сформульована російським вченим Ю.М. Стариловим. Він пропонує суто новий підхід до вирішення питання, що досліджується. Науковець розглядає державну службу як самостійну частину особливої частини адміністративного права, поряд з муніципальним, будівельним, міліцейським, соціальним правом, оскільки правова регламентація праці державних службовців переміщується із сфери трудового права у сферу адміністративного. Крім того, на його думку, адміністративне право – це службове право, а точніше – це інститут адміністративного права. Позиція цього вченого обумовлена тим, що службове право, на його переконання, являє собою систему правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері внутрішньої організації державної служби, встановлення правового статусу державних службовців, а також практичного функціонування державної служби [531, с. 47].

Проте викладений підхід не знайшов підтримки серед науковців, зокрема серед українських вчених. Наприклад, А.В. Петришин акцентує увагу на тому, що новизна зазначеного підходу вельми умовна, оскільки право державної служби навіть у такому широкому контексті є визнаним предметом дослідження вітчизняних науковців, саме ж по собі перейменування його в «службове право» не може означати розширення евристичного горизонту дослідження [399, с. 101]. Український юрист-трудолик М.І. Іншин також вказує на недоліки цього підходу. Насамперед український теоретик трудового права справедливо звертає увагу на не зовсім вдалу назву галузі, адже в США, наприклад, під державною службою розуміють систему органів, де працюють професіонали-спеціалісти, а не чиновники, а у Західній Європі йдеться про так званих «дженералістів» [176, с. 339].

Ми повністю поділяємо викладені вище заперечення і вважаємо, що позиція російського вченого Ю.М. Старилова більш схожа на міркування, котрі сьогодні поки що не мають під собою жодного обґрунтування й не є перспективними за своєю сутністю. Зокрема, якщо звернутися до етимології слів «служба» та «службовець», то ми зрозуміємо, що тоді до сфери поняття «службове право» можна віднести не лише працівників державних органів, але й військових та найманих працівників, оскільки термін «службовець», крім державного права, широко вживається у трудовому праві та навіть у менеджменті, що є соціальною (як і юриспруденція) наукою, проте не має безпосереднього відношення до юридичної науки.

Українські вчені А.В. Петришин, О.Я. Оболенський та Н.М. Неумивайченко, у свою чергу, зауважують, що основу правового інституту державної служби складають норми адміністративного права, але при більш широкому тлумаченні державної служби як практичного функціонування державного апарату, усіх його підрозділів до правового інституту державної служби відносяться також нормативні комплекси інших галузей права: конституційного, фінансового, кримінального, трудового

тощо, що дозволяє вважати даний інститут служби одним із центральних інститутів публічного права, а отже, системно-елементний аспект інституту державної служби полягає в тому, що він складається з певних підінститутів [373, с. 151-158; 350, с. 42; 399, с. 88, 90, 137]. З цього приводу А.В. Петришин, зокрема, зазначає: «У рамках адміністративно-правової постановки проблема державної служби отримує нові відтінки. Перш за все, робиться спроба визначити специфіку служби як специфічного різновиду трудової діяльності. Якщо спільним для різноманітних верств: робітників, колгоспників й службовців – є те, що вони трудящі, й праця їх кожна по своєму суспільно необхідна та корисна, то специфіка праці перших двох категорій вбачається у тому, що вони безпосередньо виробляють матеріальні блага, а службовці створюють умови для безпосередньої виробничої праці» [399, с. 88, 90, 137].

Проте Г.І. Петров з цього приводу вказує на те, що праця службовців – це або праця по керівництву державною та суспільною організацією, або праця по виконанню спеціальної роботи (наприклад, праця викладача, лікаря, інженера тощо), або праця з обслуговування державного й суспільного апарату, наприклад, друкарка, кур'єр та ін. [402, с. 198]. Ми не можемо погодитися з таким визначенням праці державних службовців, оскільки державна служба за своїм характером є розумовою працею, на відміну від занять безпосередньо фізичною працею, вона виступає окремим різновидом поряд з іншими видами духовного виробництва [399, с. 129]. Навіть адміністративісти радянських часів писали, що державна служба є однією із форм трудової діяльності громадян. Вченими справедливо робився акцент на тому, що праця державних службовців, як і праця робітників та колгоспників, є суспільно корисною, необхідною працею, а діяльність всіх працюючих поділялася на два види: виробничу та службову [525, с. 83]. Н.Г. Морозова також доводить, що сфера управлінської праці – це праця з управління, яка характеризується інтелектуальним змістом, оскільки спрямована на розроблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень,



покликаних змінювати стан і перебіг суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність людей, де інтелектуальна праця – це розумова діяльність, що характеризується високою складністю трудових функцій і вимагає як природних розумових здібностей, так і високої кваліфікації працівника [342, с. 57]. Отже, здійснення державних функцій – це певна професія. Підтвердженням цьому слугують положення Закону України «Про державну службу», у якому зазначається, що державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посаду у державному органі.

Р.А. Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко зазначають наступне: «Інститут державної служби включає сукупність правових норм, що регламентують правовий статус державних службовців, в тому числі умови та проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців; до нього входять норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права». У той же час, зазначені науковці говорять про те, що державний службовець, котрий вступає у трудові відносини з державним органом, набуває адміністративно-правового статусу [132, с. 11,14]. З даним твердженням цілком виправдано не погоджується А.М. Слюсар. Вчений зазначає, що, незважаючи на особливе становище державних службовців порівняно з іншими категоріями працівників, зайнятих певною роботою на різних підприємствах, в установах та організаціях, державні службовці є найманими працівниками, які виконують державні функції. Виникнення, зміна й припинення відносин державної служби здійснюються відповідно до чинних правових приписів, які, хоча й мають державно-правовий та адміністративно-правовий характер, у той же час належать до трудового права. Громадянин приймається на державну службу на умовах трудового договору, що укладається в порядку, встановленому трудовим законодавством. Після призначення на посаду у державних службовців виникають трудові відносини, на які поширюються норми законодавства про працю [520, с. 83-89]. Подібної думки дотримуються також українські та білоруські вчені,

зокрема І.В. Зуб [162, с. 33-38], О.Я. Орловський [384, с. 7], І.Є. Рибчинський та І.В. Семеринів [502, с. 7].

Разом із тим, не применшуючи вагомості наукових результатів означеної дискусії, наголосимо, що більшість з них стосувалась проблеми визначення правового статусу держслужбовців колишнього СРСР чи держслужбовців, статус яких визначався дореформеним законодавством про державну службу. До цього висновку доходить і М.І. Іншин, зауважуючи, що більшість досліджень означених питань проводилися в умовах існування держави іншого, неправового типу, коли існувало домінування державної власності, заборона підприємницької діяльності, пріоритет суспільних інтересів над особистими, кримінальна відповідальність за добровільну незайнятість, а практика регулювання службово-трудових відносин потребує свого нового теоретичного дослідження та вдосконалення, що, враховуючи комплексний характер державної служби, є актуальним завданням як для науки трудового права України, так і науки адміністративного права [177, с. 335; 180, с. 85].

З огляду на вказане, зауважимо, що протягом тривалого часу правовий статус держслужбовців зводився лише до прав і обов'язків цих суб'єктів з позиції їх професійної діяльності – виконання функцій держави. Таким чином, держслужбовці в теорії права розглядалися переважно у контексті управлінців державними (публічними) справами. Отже, поза увагою вчених залишався статус цих службовців як громадян країни з правами й обов'язками відповідно до Конституції України [230] та міжнародних актів.

Зважаючи на викладене, наголосимо на тому, що дискусія про те, чи є державний службовець суб'єктом трудового права та, відповідно, чи поширюються на нього та на службово-трудові відносини норми чинного законодавства про працю, по суті, була зумовлена тим, що законодавець чітко не визначав можливість поширення сфери дії трудового законодавства на державних службовців (саме цей стан законодавства дозволяв вченим висловлювати настільки протилежні позиції з приводу вказаних

проблем [37, с. 55]). Однак слід звернути увагу на те, що новим Законом України «Про державну службу» це питання вже було фрагментарно вирішено. Зокрема у ч. 3 ст. 5 Закону вказується, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом». Отже, слід зробити висновок про те, що зазначена норма вказує на поширення сфери дії трудового законодавства на держслужбовців, тобто визнає цих службовців суб'єктами трудового права. Більше того, новий Закон України «Про державну службу» має численні непрямі вказівки на поширеність сфери дії трудового права на службово-трудова правові відносини. У низці статей цього законодавчого акта стосовно відносин держслужбовця з державним органом, в якому він працює, законодавець досить часто однозначно вказує на те, що ці відносини є трудовими, а виконання службових обов'язків являє собою працю, виконання роботи (пп. 3, 6, 8 ч. 1 ст. 2, п. 17 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про державну службу»).

Таким чином, слід погодитись із тим, що законодавець у новому законодавстві про державну службу, що діє з 2016 року (хоча це ж впливало і з попереднього Закону України «Про державну службу»), характеризує держслужбовців в якості суб'єктів трудового права, а державну службу – як особливий різновид суспільної організації праці, що здійснюється на професійній основі працівниками державних органів з метою виконання завдань і функцій державно організованого суспільства [119, с. 364]. Однак слід наголосити на тому, що і до сьогодні у теорії трудового права ще не досягнуто спільної думки з приводу того, якою галуззю права мають регулюватися службово-трудова правові відносини державних службовців та у якій саме мірі це регулювання потрібно здійснювати.

Отже, якщо на держслужбовців та на службово-трудова правовідносини одразу ж впливають норми трудового та адміністративного права, то можна припустити, що цей вплив ґрунтується на певній «золотій середині», яка у досить загальних рисах вказана у ч. 3 ст. 5 Закону «Про державну службу» та

яка ґрунтується на особливостях правового статусу державного службовця, специфіці його трудової функції та відповідних службово-трудоових правовідносин. Зокрема ця «золота середина» базується на тому, що праця державних службовців відрізняється від працівників інших підприємств, установ і організацій такими рисами: 1) спрямованістю діяльності на виконання завдань і функцій держави; 2) оплатою праці, яка здійснюється за рахунок державних коштів; 3) зайняттям відповідної посади, визначеної структурою й штатним розписом первинної структурної одиниці державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень; 4) в якості роботодавців для державних службовців виступає держава в особі своїх органів [див, напр.: 280, с. 9; 391, с. 8; 520, с. 88; 585, с. 349]. Таким чином, відмінність службово-трудоових правовідносин від трудоових полягає насамперед у тому, що вони знаходяться у тісній взаємодії і переплетені з державно-службовими правовідносинами та, як справедливо зазначає Ю.В. Баскакова [22, с. 37], відрізняються особливим суб'єктним складом. Тобто суб'єктом службово-трудоових правовідносин («зв'язків») виступає «не просто працівник народного господарства, а державний службовець, статус якого регулюється низкою спеціальних нормативно-правових актів» [62, с. 148]. Попри численні підходи до розуміння сутності службово-трудоових правовідносин [див., напр.: 22, с. 37; 202, с. 233-237] та інтерпретацій статусу держслужбовця [95, с. 8-9], погодимось, що у широкому сенсі під цими правовідносинами слід розуміти ті відносини, що виникають на підставі укладення трудоового контракту з державним службовцем щодо оплати його трудової діяльності [589, с. 9].

Звернемо також увагу на те, що питанню уточнення зазначеної «золотої середини» вже приділялась увага українських вчених. Зокрема І.П. Греков з цього приводу вказує, що, зважаючи на подвійний характер державної служби, логічним буде поділити правовідносини в цій сфері на державно-службові та службово-трудоові, які завжди мають два аспекти. Перший аспект

характеризує відносини, які виникають у процесі організації державної служби, а саме у зв'язку з підготовкою, добором і розстановкою кадрів, встановленням статусу державних службовців, заміщенням посад державної служби, проведенням оцінки праці і просування по службі державних службовців [119, с. 362-363]. Такі відносини мають здебільшого адміністративно-правовий аспект. Другий аспект характеризує відносини, які складаються в ході реалізації державної служби, а саме: в процесі діяльності працівника в середині державного органу; в процесі організації робочого часу та часу відпочинку; щодо дисципліни праці; в процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів; в процесі вирішення інших питань, пов'язаних з виникненням, розвитком і припиненням службово-трудових відносин. Відповідно, цю групу відносин необхідно віднести до галузі трудового права. Погодимося із логікою І.П. Грекова саме тому, що вказані «аспекти» у повній мірі асоціюються з уже усталеним у науці та практиці поділом відносин у відповідній сфері, тобто їх поділом на зовнішні та внутрішні чи «внутрішньоорганізаційні» відносини. Поряд з цим, науковець справедливо звертає увагу на те, що зовнішніми в окресленому сенсі є такі відносини, які «складають сутність управлінської діяльності і у процесі здійснення яких працівник виступає від імені держави або її органу». Щодо «внутрішньоорганізаційних відносин», то вони, як правило, на думку вченого, відносяться до трудових відносин: «Внутрішні трудові відносини працівника апарату управління складаються з питань їх виникнення, зміни чи припинення, встановлення службово-трудових функцій, організації робочого часу і часу відпочинку, дисципліни, оплати праці, тобто такі, які виникають між державним службовцем і державною інституцією в будь-якому трудовому колективі відповідно до норм трудового права України. Таким чином, трудовим законодавством встановлюються трудові зв'язки державного службовця з органом управління, регулюються усі питання трудової діяльності» [119, с. 362-363].

Прихильником викладеної позиції був також український радянський вчений А.Є. Пашерстник, який вказував на те, що відносини державного службовця із зовнішнім середовищем охоплюються галуззю адміністративного права, а відносини в процесі праці – галуззю трудового права [396, с. 123]. Однак із цим твердженням не може погодитися Н.М. Неумивайченко, яка пише, що у трудових відносинах державних службовців як суб'єктів трудового права дійсно вбачається не лише внутрішній, але також і зовнішній аспект, проте у «рамках зовнішнього аспекту вони не перестають бути трудовими». У т. зв. «зовнішньому середовищі» вони не втрачають своєї якості, а навпаки, «збагачуються новим змістом, обумовленим тим, що тут державний службовець виступає, з однієї сторони, працівником, який виконує трудові обов'язки», а з іншої – представником держави, від імені якої вступає в «зовнішні» відносини з фізичними та юридичними особами. Це, на думку вченої, є «нічим іншим, як частиною трудових відносин». З огляду на це, предметом трудового права виступають як «внутрішні», так і «зовнішні» трудові відносини державних службовців, якщо тільки вони виникають на підставі трудового договору. «Предметом адміністративного права є відносини управлінського характеру державних службовців щодо їхньої виконавчо-розпорядчої діяльності від імені держави з фізичними і юридичними особами». У спеціальній науковій літературі відзначається, що право вступати у «зовнішні» відносини надано не всім державним службовцям, «а лише обмеженому колу посадових осіб». Переважна частина державних службовців за характером своїх посадових обов'язків не наділена вказаним правом, тобто не володіє владними повноваженнями [350, с. 51-52]. Отже, за словами Н.М. Неумивайченко, виходить, що ті службовці, які не володіють владними повноваженнями, не підпадають під дію адміністративного права, а їх діяльність регулюються суто трудовим правом. Проте слід наголосити на тому, що державний службовець є учасником очевидно специфічних правових відносин, оскільки, по-перше, вказаний суб'єкт вступає у трудові правові відносини, котрі

пов'язані з особистим професійним становищем, трудовими правами та обов'язками, а також із самим процесом праці, по-друге, держслужбовець паралельно вступає в адміністративно-правові відносини (т. зв. «владовідносини»), які пов'язані з виконанням вимог державної служби, а також реалізацією відповідних управлінських функцій. З огляду на це, цілком справедливим буде стверджувати, що державний службовець – це суб'єкт подвійного (парного) правовідношення [211, с. 46-47], так як виконання державним службовцем державно-організаційної ролі відбувається у межах праці. При цьому трудове законодавство, на думку В.М. Манохіна, регулює виключно правові відносини, які стосуються праці держслужбовця, тобто його контактів із бухгалтерією, відділом кадрів та іншими структурними підрозділами й особами. Це, як вважає науковець, пояснюється тим, що вказані правовідносини у переважній частині можна віднести до загальних відносин для робітника і службовця [321, с. 92]. Поряд з цим, не можна не погодитися з Н.М. Неумивайченко у частині того, що державні службовці в рамках зовнішнього аспекту не перестають бути суб'єктами трудових правовідносин, що є цілком логічним.

Також звернемо увагу на те, що український дослідник В.В. Гладкий, аналізуючи досвід правового регулювання правового статусу держслужбовців у зарубіжних країнах, справедливо наголошує на неприпустимості ігнорування чи відвертого заперечення комплексності правового статусу державних службовців. Вчений, зокрема, зауважує, що «сам по собі підхід законодавців, що відображає теорію адміністративістів» (тобто зведення правового статусу службовців лише до його адміністративно-правового вияву), являє собою «міру уникнення невизначеності розмежування подвійної природи правового статусу держслужбовців, з одного боку, та досягнення найбільш можливого рівня контролю над держслужбовцями» (це, на думку правника, має значення, приймаючи до уваги високий рівень маргіналізації держслужбовців), з іншого боку. При цьому В.В. Гладкий вказує на те, що невизначеність

правового статусу держслужбовців є об'єктивним результатом «недосягнення консенсусу щодо вирішення питання про те, коли державний службовець виступає суб'єктом трудового права, а коли – адміністративного». Разом із тим, на його думку, «вирішення проблеми у подібному контексті (не вирішивши базової концептуальної проблеми про розмежування статусів, експансивно відібравши у трудового права сферу дії цієї галузі права щодо таких працівників як державні службовці, що призведе також до додаткової інфляції трудового законодавства, законодавства про державну службу, знизить рівень панування права у суспільстві та державі, продублювавши норми законодавства про працю, трансформували деякі норми цього законодавства в законодавство про державну службу) не може осмислюватись як органічне вирішення проблеми чи як вирішення проблеми (як такої) у прямому сенсі цього слова» [102, с. 356-357]. У цьому контексті правовий статус держслужбовців пропонується розуміти як правове становище цих суб'єктів, яке врегульоване трудовим та адміністративним законодавством. Це вказує на те, що «відповідний правовий статус має два основних характерних вияви: адміністративно-правовий та трудовий, котрі органічно поєднані та потребують подальшого узгодження в теоретичній і практичній площині». Крім того, погодимось із тим, що «спір з приводу того, коли в практичній дійсності має місце адміністративно-правовий, а коли трудовий вияви відповідного правового статусу частково може бути вирішений шляхом прийняття в теорії права позиції, згідно з якою держслужбовець працює у державному органі, виконуючи публічні функції, природа яких обумовлює осмислення трудової діяльності службовця у публічно-правовому аспекті (цей контекст питання, насправді, не є новим для трудового права)». При цьому «необхідно мати на увазі, що держслужбовець є людиною, трудові права і гарантії якої не можуть бути проігноровані в соціальній правовій державі. Тому адміністративно-правовий вияв правового статусу держслужбовця може розширюватись до тієї міри, до якої враховується цінність гідності цього службовця, забезпечується його



гідна праця, гідне життя, що можливо лише з врахуванням мети, завдань і принципів трудового права, в повній мірі пронизаного ідеєю антропоцентризму» [104, с. 31].

Таким чином, аналізуючи існуючі в науковій юридичній літературі підходи до розуміння сфер відносин, у яких беруть участь держслужбовці, слід зауважити, що держслужбовці в процесі здійснення державно-службових функцій вступають у зовнішні відносини, які характеризують їх як осіб публічної влади, проте в процесі реалізації своїх службових прав та здійснення своїх службових обов'язків вони стають суб'єктами приватноправових відносин, що виникають на підставі наказу про призначення особи на державну посаду, який закріплює місце працівника у трудовому колективі. Отже, вказане питання потребує чіткого розмежування публічно-правових (державно-службових) й приватноправових (службово-трудова) відносин, у яких перебуває державний службовець.

Спершу зазначимо, що галузь трудового права, щонайперше, на пострадянському просторі, до сьогодні функціонує в якості гармонійного (збалансованого) поєднання приватноправового й публічно-правового регулювання відносин у сфері праці. У межах самого трудового права як галузі й правової науки було сформульовано і практично реалізовано принцип соціального партнерства, невідомий галузям ні публічного, ні приватного права. Соціальне партнерство, як зазначає А.М. Слюсар, являє собою систему правових засобів взаємодії суб'єктів, котрі уособлюють публічні й приватні інтереси, що забезпечують облік і компроміс останніх. Вказаний процес означає включення до числа суб'єктів трудового права осіб, які раніше взагалі не вважалися такими, або їх відносили до них, проте із значними виключеннями й пересторогами [522, с. 13]. Тому можна припустити, що існуючий наразі розподіл галузей права на публічне та приватне право у багатьох випадках є досить умовним.

При цьому щодо вже усталеного поділу права на публічне та приватне в юридичній літературі зазначалось, що публічне право на сьогоднішній день

являє собою засіб охорони інтересів усього суспільства, тоді як приватне право ґрунтується на «договорі інтересів», що виявляється у збалансуванні інтересів індивіда та колективу (суспільства). Крім того, приватне право, як зазначає українська вчена І.П. Лаврінчук, «починає відігравати провідні ролі у правовій системі, відтісняючи публічне право і навіть проникаючи у нього завдяки тому, що насамперед врегульовує інтереси особистості». Сфера ж дії публічного права не повинна трансформуватись у керуючу сферу щодо громадянського суспільства, також воно не може служити бюрократії та пануванню державного апарату над суспільством. Таким чином, означена сфера у переважній частині створена та функціонує лише для правового врегулювання владно-управлінських відносин, межі яких закріплені у нормативно-правовому порядку. Отже, «в результаті поєднання участі державного службовця у публічно-правових відносинах з реалізації функцій забезпечення суспільних інтересів згідно з компетенцією відповідного державного органу чи установи та приватноправового елемента трудових відносин з цим органом, установою виникає досить специфічна ознака – якісно особливий правовий стан працівника через поєднання елементів публічно-правового та приватноправового статусу в межах державно-службових відносин». Після встановлення трудового зв'язку з конкретною державною структурою та зайняття відповідної посади, саме за посадою визначається обсяг повноважень, прав та обов'язків державного службовця, необхідний для виконання передбачених трудових функцій. Також відповідно до конкретної посади передбачаються (мають передбачатися) й вимоги до працівника, який буде її займати [293, с. 58, 66]. На думку спеціалістів Головного науково-експертного управління, відмежування публічно-правових відносин на державній службі від сфери приватноправових суспільних зв'язків (на противагу публічним) є досить штучним і не зовсім правильним. Державні службовці як представники публічної держави та її органів наділені владно-управлінськими повноваженнями вирішувати політичні, державні, соціально значимі

завдання і, звичайно, є суб'єктами публічного права. Разом з тим, процес організації їх професійної діяльності, забезпечення особистих інтересів і прав на відпочинок, оплату праці, належні умови роботи тощо характеризується також приватноправовими ознаками [66]. Отже, особа в різних правових сферах може мати різний правовий статус, проте це принципово не повинно впливати на її правову особливість і не порушувати її цілісність як суб'єкта права. Так, наявність у державного службовця його основного правового статусу як державної особи із належною таким суб'єктам специфікою діяльності не може виключати інший бік його існування – можливість бути учасником інших правовідносин.

З усього викладеного слід зробити висновок, що держслужбовці, поза сумнівом, є суб'єктами трудового права, а тому їхня діяльність має регулюватися нормами трудового законодавства (поряд з нормами Закону України «Про державну службу», іншими спеціальними нормативно-правовими актами). Хоча слід підкреслити, що дискусія навколо визначення правового статусу державного службовця дійсно є обґрунтованою, адже державний службовець наділений складним дуальним статусом – один статус обумовлений тим, що державний службовець є суб'єктом адміністративного права та виконує державні функції, а інший статус – тим, що діяльність державного службовця – це професійна трудова діяльність, а тому державний службовець стає суб'єктом трудових правовідносин з моменту призначення на посаду (суб'єктом трудового права з моменту прийняття участі у конкурсі на зайняття посади як однієї з форми працевлаштування) і його діяльність має врегульовуватись нормами трудового законодавства.

Стосовно особливостей держслужбовця як суб'єкта трудового права, слід відзначити, що, на нашу думку, висловлювані в науковій літературі твердження про те, що на роботу державного службовця наймає держава, є вже застарілими і не відповідають сучасним тенденціям розвитку суспільних відносин ані в Україні, ані, тим більше, в світі. Зокрема в розвинених країнах державний службовець вважається найнятим на роботу не державою, а

народом, бо саме із податків та виплат до державного бюджету утримуються всі державні службовці. А отже, відповідно до принципу «хто платить, той і найняв» державного службовця наймає на роботу народ, виплачуючи йому по факту заробітну плату. Звідси зрозумілою стає і концепція, яка простежується у переважній більшості розвинених країн щодо розуміння державної служби в цілому: це є діяльність, поставлена на службу народу, а державні службовці мають відповідальність передусім перед народом в цілому і перед кожним окремим громадянином. Таке розуміння державної служби і роботи державного службовця зумовлює, по-перше, відповідальне ставлення державного службовця до виконання своїх обов'язків щодо кожного громадянина, по-друге, не викликає питань щодо його статусу, адже він у свідомості громадян є найнятим ними працівником, отже, його діяльність регулюється нормами трудового законодавства із особливостями, що встановлюються спеціальними законодавчими актами щодо проходження державної служби.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що існуючі проблеми в науці щодо визначення правового статусу державного службовця пов'язані передусім із концептуальним підходом до суті державної служби, який потребує поступово переосмислення та зміни з урахуванням наступного: 1) сьогодні в теорії трудового права та теорії права загалом відсутня чіткість та однотайність вчених у поглядах з приводу того, якою ж галуззю права регулюється трудова діяльність державних службовців; 2) серед наявних теоретичних досліджень правової сутності державних службовців спостерігається дефіцит актуальних наукових праць, котрі враховували б останні зміни у законодавстві про державну службу. Що ж стосується правових відносин державного службовця, які виникають між ним та його роботодавцем – народом, то слід підтримати висловлену в науці пропозицію щодо визначення їх службово-трудовами відносинами, оскільки саме в такий спосіб яскраво та влучно характеризується сутність цих

відносин, адже по суті вони є трудовими правовідносинами, а за змістом являють собою службову діяльність.

## **1.2 Особливості правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права в Україні**

Службово-трудоий статус державного службовця є видовим статусом по відношенню до правового статусу державного службовця, який, у свою чергу, виступає видовим статусом по відношенню до правового статусу громадянина та особистості. Аналіз літератури із різноманітних сфер науки (філософії, соціології, теорії держави й права) надав можливість визначити, що статус особи – це стан індивідуума у будь-якій системі. Як правило, місце й роль особи в будь-якій системі розглядається саме через категорію правового статусу. У.І. Ляхович зазначає, що правовий статус являє собою надзвичайно важливу соціально-правову конструкцію, завдяки якій: 1) відбувається правове вираження та правове забезпечення становища людини у суспільстві та державі; 2) відкривається можливість для отримання фізичними особами широкого спектра всіляких благ та самореалізації; 3) надається правова характеристика особи як учасника правовідносин; 4) визначаються межі свободи особи, взаємні права й обов'язки особи і державних органів [315, с. 13; 316, с. 5]. Слід підтримати думку У.І. Ляхович, оскільки з'ясування сутності та структури правового статусу державного службовця має дуже принципове значення й дозволяє не тільки більш повно вивчити особливості категорії «державний службовець» на рівні наукової теорії, а й запропонувати такий варіант правового статусу державного службовця, який би відображав державного службовця як з позиції «слуга народу», так і з позиції прав і обов'язків громадянина та особистості.

За своїм змістом правовий статус особи – це встановлені та гарантовані державою і законом заходи необхідної й можливої поведінки особи у відносинах із суспільством та державою. Зміна цих заходів призводить, як правило, й до зміни становища особи у різноманітних видах відносин, чи то

правових, чи то суспільних. Стосовно цього слушно висловився С.С. Сливка, вказуючи, що «правовий статус модифікується, удосконалюється залежно від розвитку суспільства і, окрім юридичного фактору, він зумовлений ще й іншими факторами, зокрема моральними, економічними та політичними, оскільки ці фактори характеризують загальний стан суспільства» [518, с. 20]. А на думку вченого радянських часів Ю.А. Петрова, «існує єдиний та рівний для всіх громадян правовий статус. Якщо ж включити до його змісту права й обов'язки, що впливають із конкретних правовідносин, то правовий статус постійно змінюватиметься, оскільки права й обов'язки громадян у конкретних правовідносинах неоднакові. До змісту правового статусу входять лише ті права й обов'язки, якими наділений громадянин, а не ті, якими він володіє у конкретних правовідносинах. Інакше було б стільки правових статусів, скільки правових відносин» [403, с. 119]. Отже, державний виконавець поряд із правами та обов'язками державного службовця має й конституційні права та обов'язки людини, громадянина, тобто права і обов'язки державного службовця можна умовно поділити на загальні, які притаманні всім громадянам країни, й спеціальні, якими він наділяється, вступаючи на державну службу. За влучним визначенням А.В. Акуліч, правовий статус характеризує правове положення особи з урахуванням особливостей усіх статусів, що можуть їй належати [4, с. 8].

Тобто правовий статус особи є досить складною юридичною категорією, котра характеризується наявністю багатьох структурних елементів та широким діапазоном власних об'єктивних проявів у соціально-правовій площині. У найбільш широкому аспекті правовий статус розуміють в якості положення особи у суспільстві, що має відповідне, а саме юридичне закріплення. Тобто все те, що юридично характеризує, визначає, гарантує реальне соціально-правове становище людини у суспільстві, має пряме відношення до категорії «правовий статус особи». У демократичних державах він встановлюється за допомогою норм права в інтересах усього народу. Термін «правовий» використовується у зв'язку з юридичними

можливостями особи, її правами та свободами, повноваженнями, а також з обов'язками та юридичною відповідальністю конкретної людини як суб'єкта права [541, с. 357].

Аналіз наукової літератури [див., напр.: 72; 208, с. 168; 225, с. 121; 375, с. 189; 393, с. 95; 607, с. 7] дає підстави стверджувати, що визначення змісту категорії «правовий статус особи» є одностайним і зводиться до прав, обов'язків, свобод, законних інтересів (іноді не виділяють окремо), гарантій та відповідальності. Попри це, вважаємо, що найбільш змістовне визначення поняття «правовий статус особи» сформулював В.М. Корельський, який розглядає його як багатоаспектну категорію, яка: 1) має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин (держави, суспільства, особи тощо); 2) відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне становище їх у системі різноманітних суспільних відносин; 3) не може бути реалізована без обов'язків, котрі кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; 4) визначає права і обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення [232, с. 549].

З огляду на викладене, наголосимо, що за змістом у науці вирізняють, як правило, наступні різновиди правового статусу: 1) загальний або конституційний статус громадянина; 2) спеціальний або родовий, або галузевий статус певних категорій громадян; 3) індивідуальний [4, с. 8; 109, с. 154]. Загальний статус особи як громадянина держави закріплений у Конституції України і конституційних законах. О.Ф. Скакун зазначає, що означений статус є загальним, узагальненим і однаковим для всіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану; характеризується стабільністю і визначеністю; передбачає рівність прав і обов'язків громадян, рівність їх перед законом; є засадничим для всіх інших; є основою для набуття конкретних суб'єктивних прав, покладення обов'язків і несення відповідальності. Спеціальний статус особи як представника тієї чи

іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридично значущим началом (родом діяльності, віком тощо), наділеної відповідно до законів та інших нормативних актів спеціальними, додатковими, правами і обов'язками, обумовленими особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, посадова особа та ін.), є загальним для певного кола осіб. Спеціальний статус доповнює (наприклад, статус депутата) або обмежує (наприклад, статус рецидивіста) загальний правовий статус, тобто корегує його. Проте вказаний статус не є стабільним (таким є загальний статус), тобто має непостійний характер. Індивідуальний статус особи як індивідуума, котрий становить персоніфіковані права і обов'язки в їх конкретних, природних і набутих здібностях і особливостях (стать, вік, родинний стан, стан здоров'я, релігійні переконання тощо), відрізняється рухливістю: змінюється відповідно до тих змін, що відбуваються в житті людини [515, с. 381].

З викладеного зрозуміло, що державні службовці мають спеціальний правовий статус як особи, котрі займають посади у державних органах, володіючи належним рівнем правосуб'єктності (беручи до уваги позицію вчених [220, с. 55-56; 521, с. 27; 586], належною мірою правоздатності, дієздатності, деліктоздатності), а саме – спеціальної службово-трудової правосуб'єктності. При цьому зауважимо, що низка українських та зарубіжних вчених переконані, що правовий статус держслужбовців можна концептуалізувати, аналізуючи відповідну сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, специфіки юридичної відповідальності, які закріплені у чинних законах [див., напр.: 132, с. 13; 381, с. 63]. Російський науковець О.Б. Абросимова пише, що поняття правового статусу публічного суб'єкта охоплює кілька елементів: перший елемент характеризує порядок формування – призначення або обрання; другий елемент – порядок припинення діяльності; третій елемент містить характеристику компетенції суб'єкта, а також порядку й способів її реалізації; четвертий елемент характеризується особливостями правового становища даного суб'єкта, що



відрізняють його від інших публічних суб'єктів – носіїв державної влади [2, с. 76]. На думку В.С. Венедиктова, М.І. Іншина та О.М. Ключєва, правовий статус держслужбовців охоплює також морально-правові вимоги та гарантії професійної діяльності окремої категорії працівників, їх соціально-правовий захист [62, с. 86].

Що стосується соціально-правової сутності правового статусу держслужбовців, то це питання також у тій чи іншій мірі досліджувалось у наявній юридичній літературі. Зокрема А.П. Рачинський зазначає, що правовий статус державних службовців окреслює: 1) безпосередню причетність за родом роботи до підготовки, прийняття й (або) проведення в життя рішень у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави, зокрема в ряді випадків зазначені дії тягнуть за собою державні, політичні, економічні та інші соціальні наслідки для всього суспільства або будь-якої його частини; 2) наявність у державного службовця повноважень і можливості виступати в межах своєї компетенції від імені державного органу, представляючи державний інтерес; 3) поєднання суворої нормативної регламентованості діяльності у формально-процедурному відношенні з досить широкими можливостями прийняття вольових рішень на основі суб'єктивної інтерпретації як ситуації, так і регулюючих її законодавчих норм; 4) належність до особливої професійно-статусної групи (хоча вона складається із представників різних професій, але об'єднуючим фактором для неї служить робота в державних органах). Усе це передбачає наявність у належних до вказаної групи осіб «певних державно-владних повноважень і, тим самим, більш значної, ніж у більшості громадян, можливості впливати на розвиток справ у суспільстві, а відтак – підвищеної відповідальності за їх стан». Узагальнюючи викладене, вчений доходить висновку, що «статус державного службовця є сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності службовців, встановлених законодавством і гарантованих державою» [496, с. 9].

І.П. Лаврінчук вважає, що правовий статус державного службовця «окреслює його положення у відповідних сферах життєдіяльності суспільства, врегульованих правовими нормами». При цьому «основний зміст правового статусу складають встановлені нормами права можливості (повноваження), права і обов'язки особи» [293, с. 63].

Отже, статус державного службовця – це особливий вид відповідним чином визначених (закріплених) і гарантованих державою правових норм, які характеризують місце державного службовця в структурі суспільства загалом. Він складається з правового та організаційного аспектів. Соціально-правовий аспект статусу державного службовця обумовлений змістом державно-службових правовідносин та нормативно визначається Основним Законом України, Законом України «Про державну службу», іншими нормативно-правовими актами про державну службу, характеризується сукупністю прав, обов'язків, повноважень та обмежень, специфікою юридичної відповідальності, морально-правовими вимогами й гарантіями професійної діяльності.

В означеному контексті необхідно також зауважити, що законом передбачені права, обов'язки, повноваження й обмеження державних службовців, особливості настання та притягнення їх до юридичної відповідальності, які певним чином відрізняються. Вказані складові статусу слід розглядати крізь призму «загальноствановленого стандарту» (поширюється на всіх державних службовців) та «посадового стандарту» (стосується лише тих службовців, що займають відповідну посаду). Тому статус держслужбовця в юридичному контексті є комбінацією «загальноствановленого стандарту» (як «фундаменту» статусу) та прав, обов'язків і обмежень, що передбачені конкретним «посадовим стандартом» (як «надбудовою» статусу). В цьому сенсі державний службовець, який змінює посаду, змінює таким чином зміст «надбудови».

Разом із тим, як зазначає І.П. Лаврінчук, правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин розглядається в якості

комплексу його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в суспільній організації праці [293, с. 8]. Вказане цілком органічно поєднується з попередніми висновками про «подвійний» регулятивний вплив на правовий статус держслужбовців. З огляду на це, можна припустити, що «фундамент» означеного статусу також становлять відповідні загальні норми законодавства про працю, хоча окремі з них можуть бути звужені у «комбінації» з відповідними «надбудовами», якщо це є виправданим посадовими правами та обов'язками службовця.

До особливостей правового статусу державного службовця, на думку вчених О.В. Дьоміна, Г.С. Лелікова та В.М. Сороко, відносяться наступні: 1) здійснення від імені держави спеціальних повноважень з метою організації виконання й безпосередньої реалізації її функцій; 2) відправлення обов'язків державної служби через безпосереднє заміщення громадянином відповідної посади у результаті його обрання або призначення; 3) підпорядкування кожного державного службовця порядку і правилам діяльності, встановленим державою в особі її компетентних органів влади й управління, особливий характер відповідальності працівника перед державою внаслідок порушення службових обов'язків аж до покарання, передбаченого кримінальним законом; 4) виплата матеріальної винагороди державним службовцям за їх працю за рахунок коштів Державного бюджету [144, с. 65-84].

Також слід зауважити, що правовий статус держслужбовця отримує відповідну специфіку завдяки особливості трудових відносин (їх змістом є управлінська діяльність) «з притаманними їм функціями організаційно-розпорядчого характеру». «Специфіка правового положення державних службовців у трудових правовідносинах проявляється в особливому порядку вступу на державну службу (необхідне волевиявлення вищестоящего органу, що не виступає стороною трудового договору, але наділяє службовця відповідним рівнем повноважень), у певних особливостях проходження

(обмеженнях та підвищеній відповідальності) служби, що повинні забезпечувати успішну реалізацію наданих повноважень щодо управління (встановлення засобів визначення рівня кваліфікації, створення умов для його підвищення, дотримання особливого правового режиму здійснення службових функцій, що включає переважно імперативний характер впливу правових норм, а також правові зв'язки «влади-підкорення»), у додаткових підставах звільнення із служби». Окрім того, як вказує І.П. Лаврінчук, правова позиція держслужбовців «вирізняється рядом пільг та привілеїв, що, на нашу думку, є своєрідною компенсацією за підвищені вимоги, яких вони повинні дотримуватись в процесі державно-службової діяльності, а також посиленою відповідальністю, що має урівноважувати обсяг їх правомочностей» [293, с. 67-68].

Отже, особливість трудового статусу державного службовця обумовлюється наступним: 1) специфікою державного органу; 2) специфікою посади, на яку його призначено (яку він обіймає відповідно до функціональних обов'язків); 3) колом тих повноважень, що на нього покладені згідно із займаною ним посадою; 4) підвищеними вимогами до поведінки та морально-етичного рівня осіб, що обіймають посади на державній службі; 5) низкою додаткових пільг та привілеїв, які є свого роду компенсаціями за особливі умови трудової діяльності; 6) підвищеною юридичною відповідальністю внаслідок того, що державний службовець виступає представником держави та «слугою народу».

Все говорить про те, що державний службовець набуває спеціального статусу, який виникає на підставі та з урахуванням загального правового статусу громадянина, правових відносин, в яких він бере участь. При цьому вказаний статус не в достатній мірі врегульовується чинним законодавством про працю, тому ще у 2011 році С.В. Серебряк вказував на те, що майбутній Трудовий кодекс України повинен містити статтю, в якій визначався б правовий статус працівника та його елементи з вказівкою на можливість існування додаткових складових для деяких категорій громадян, що може

мати наступний вигляд: «1) правовий статус працівника як учасника трудових правовідносин є правовим становищем громадянина у соціально-правовій сфері, що включає в себе його основні трудові права, свободи, законні інтереси й обов'язки, гарантії трудової діяльності; 2) додаткові права, обов'язки, вимоги, гарантії та обмеження, пов'язані із специфікою професійної діяльності працівника, особливості та підстави відповідальності визначаються нормами спеціального законодавства» [509, с. 12]. На нашу думку, ця пропозиція є слушною, хоча й потребує певного уточнення. Зокрема незрозуміло, чому С.В. Серебряк із складу правового статусу у першому пункті пропонованої статті до ТК України виключив юридичну відповідальність працівника та морально-правові вимоги, що ставляться до нього законодавцем. Наявність у структурі правового статусу юридичної відповідальності є безумовною, оскільки відображає міру та рівень зв'язку працівника із його роботодавцем (не викликає сумнівів те, що, наприклад, відповідальність осіб, яким довірено матеріальні цінності, відрізняється від відповідальності «пересічного» працівника; відповідальність менеджера є вищою, аніж його підлеглого). При цьому той факт, що про відповідальність мова йде у другому пункті пропонованої статті вважаємо недостатнім для окреслення правового статусу суб'єкта як учасника трудових правовідносин, так як, знову ж таки, у випадку із особами, яким довірено матеріальні цінності, незрозуміло, чому їхня відповідальність має врегульовуватись окремими спеціальними законодавчими актами, оскільки це можливо прописати і в одній статті ТК України замість того, щоб ускладнювати національне законодавство. Також викликає сумнів доцільність вживання терміна «учасник трудових правовідносин». З приводу цього існує безліч різних діаметрально протилежних наукових позицій, сформульованих, зокрема, О.В. Вишновецькою, О.М. Ярошенком, П.Д. Пилипенко та іншими українськими вченими, з огляду на що у пропонованих нормах проекту ТКУ цей термін краще не використовувати. Тому більш традиційним та класичним вважаємо застосування поняття «суб'єкт трудових

правовідносин», щодо якого наукою вже більш-менш чітко вироблено змістове та сутнісне наповнення.

З огляду на важливість відображення у комплексному правовому статусі державного службовця обов'язкового його трудово-правового елемента, на думку М.М. Клемпарського, «необхідно певну увагу приділити саме нормам, у яких закріплюються положення трудового законодавства в процесі нормативно-правового забезпечення державної служби». Зважаючи на це, вчений стверджує, що «службово-трудова діяльність державних службовців регулюється за допомогою правових норм матеріального та процесуального характеру». У матеріальних нормах, на переконання науковця, «відображуються положення щодо соціально-правового статусу державного службовця та особливостей його реалізації, способів заміщення посад, випробувального терміну та його строків, особливостей проведення атестації працівників, забезпечення службової дисципліни, умов службової діяльності, підстав припинення державної служби тощо. Водночас, процесуальні норми є своєрідними адаптерами у практичну службово-трудова діяльність державних службовців положень норм матеріального характеру, вони чітко вказують на конкретну процедуру та порядок реалізації відповідної матеріальної норми». Серед іншого, процесуальні норми встановлюють наступні положення: організаційно-правовий порядок вступу на державну службу та його конкретні процедури; відповідні процедури в залежності від видів переміщення державного службовця та особливостей проходження служби; складові елементи процедури проведення атестації; порядок та особливості присвоєння спеціальних звань та рангів; особливості процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної та матеріальної відповідальності; порядок та особливості звільнення службовця. «Саме завдяки тісному взаємозв'язку та взаємодії матеріальних і процесуальних норм та відповідному їх закріпленню у нормативно-правових актах здійснюється правове регулювання службово-трудових відносин і правове забезпечення статусу державних службовців, зокрема і як суб'єктів

трудового права» [201, с. 90]. Отже, можна виділити дві групи норм, які регулюють службово-трудова діяльність державних службовців: 1) загальні норми трудового права, що притаманні всім категоріям працівників; 2) спеціальні норми, котрі відтворюють особливості праці певної категорії працівників.

У науковій літературі визначено, що в якості основного елемента правового статусу державного службовця, який розкриває демократизм державної служби і обумовлює її ефективне функціонування, виступають права державного службовця. Дійсно, особа, набуваючи статусу державного службовця, автоматично не відмовляється від усіх своїх прав, що гарантовані Основним Законом, а продовжує ними володіти (в окремих випадках – з певними обмеженнями) як і будь-який інший суб'єкт права. Поряд із цим, найважливіше значення в правовому статусі держслужбовця мають його службові права, шляхом реалізації яких, з одного боку, громадянин ідентифікується в якості частини відповідного адміністративно-правового механізму (при цьому службові права прямо пов'язані з виконанням посадових обов'язків [532, с. 321-322]), з іншого боку, в країні об'єктивується функціонування державної служби. Так, головним складовим елементом правового статусу є права особи. Звернемо увагу на те, що права державних службовців були чітко визначеними вже у Законі України «Про державну службу» 1993 року [436] (діє лише частково), проте в новому Законі «Про державну службу» [435] встановлено ширший перелік прав держслужбовців, що відповідає найбільш прогресивному демократичному і правовому розвитку цього інституту. Поряд із цим, у нині діючому Законі права держслужбовців дещо спрощені, зокрема поза увагою залишені права державних службовців як особистостей і як громадян. Однак держслужбовець, у першу чергу, є особистістю й громадянином країни, а вже потім представником держави. У конституційному праві поняття «особа» використовується як родове щодо понять «людина» і «громадянин». Людина – природно-соціальна істота, носій невідчужуваних (природних)

прав. Громадянин – це людина, яка на правовій основі належить певній державі. Як людина він є носієм природних прав, а як громадянин – суб'єктом прав, що впливають з його громадянства. Таким чином, враховуючи вищенаведене, права, свободи та обов'язки особи, закріплені в Конституції держави, є найбільш важливими і значимими як для людини, так і держави, вони визнаються і захищаються останньою, є основними та базовими стосовно всіх інших прав, свобод та обов'язків особи і визначають її конституційно-правовий статус [387, с. 132]. Крім того, норми національного законодавства не єдині, які регулюють права людини. Базовими нормами права виступають також такі міжнародні акти, як Загальна декларація прав людини [152], Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод [458], Європейська соціальна хартія [146]. При цьому важливість принципів, зафіксованих у положеннях міжнародних конвенцій про працю, важко переоцінити, адже «при регламентації праці державних службовців на національному рівні законодавець не повинен виключати державних службовців із сфери дії міжнародних норм про працю і встановлених ними гарантій» [350, с. 26]. Отже, позбавляючи державного службовця його найголовніших прав як людини, законодавець свідомо ставить його у обмежені рамки суб'єктивної можливості знаходитися у правовідносинах із державою та суспільством. Підводячи підсумок, звернемо увагу на те, що окреслена проблема потребує уваги і вирішення, оскільки таке становище породжує обмеження прав державних службовців, одним з котрих є питання регулювання їх службово-трудових відносин.

На відміну від чинного, новий Закон України «Про державну службу» вдало вирішує цю проблему, прямо вказуючи, що держслужбовець має право на повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб (ч. 1 ст. 10). Хоча, на нашу думку, перелік прав все ж можна було б розширити, додавши положення наступного змісту: «Державний службовець має право на всі права як громадянин та особа, визначені чинним національним



законодавством та міжнародними нормами, ратифікованими Україною, з особливостями, що обумовлюються його правовим статусом, які деталізуються спеціальним національним законом». Це пов'язано з тим, що прав у держслужбовця, з урахуванням його загального статусу дуже багато і всі їх перелічити в межах одного закону буде не тільки складно, але й обтяжливо для обсягу такого закону, тим більше, що така «ювелірна» робота потребує вкрай відповідального ставлення. Тому набагато легше забезпечити державних службовців всіма правами та прописати особливості реалізації окремих прав або спеціальним актами заборонити деякі конкретно визначені права (наприклад, антикорупційним законодавством). Що ж стосується трудових прав держслужбовців, які є елементом їх службово-трудового статусу, то в новому Законі України «Про державну службу» з цього приводу міститься лише вказівка на те, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом (ч. 3 ст. 4). Однак з викладеного в цьому законодавчому акті переліку прав державного службовця очевидно, що переважна частина з них є трудовими правами, а тому мова має йти більше не про те, що нібито дія норм трудового законодавства не розповсюджується на працю державних службовців, а про те, що в новому Законі зробили спробу об'єднати норми різних галузей права задля створення спеціального комплексного акта, в якому б локально були викладені всі особливості проходження державної служби.

Аналіз нормативно-правової бази щодо регулювання службово-трудової діяльності держслужбовців надав можливість виділити коло трудових прав державних службовців. Так, до основних трудових прав державних службовців відносяться: 1) право на працю; 2) право на відпочинок, соціальне страхування та пенсійне забезпечення; 3) право на безпечні і здорові умови праці; 4) право брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень; 5) право на повагу до своєї особистості, гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку

керівників, співробітників та інших осіб; б) право на чітке визначення посадових обов'язків та матеріально-технічне забезпечення їх виконання; 7) право на оплату праці; 8) право на підвищення професійного рівня компетентності та просування по службі; 9) право на звернення до суду за захистом своїх трудових прав тощо. Проте слід наголосити на ряді особливостей зазначених трудових прав, які притаманні лише державним особам, зважаючи на їх спеціальний статус. Ці особливості стосуються безпосередньо порядку вступу на державну службу. Так, підставою прийняття державного службовця на роботу до відповідного державного органу виступає не стільки факт підписання трудового договору, скільки акт про призначення на посаду. Крім того, для заміщення посади у державному органі до особи, що претендує на цю посаду, пред'являються спеціальні вимоги, які носять підвищений характер з огляду на складність виконання державних функцій. До таких вимог, зокрема, відносяться вимоги до рівня професійної компетентності, вимоги до досвіду роботи та напрямків підготовки. Але головною особливістю при вступі особи на державну службу є перелік обмежень, які є перешкодою до прийняття на роботу з такого виду трудової діяльності. Ці обмеження передусім спрямовані на унеможливлення корупційних дій з боку представників влади (це має надважливе значення з огляду на те, що корупція є суттєвою перешкодою на шляху розбудови України в якості правової держави [609, с. 100-101], які виступають «основним гальмом розвитку суспільства» [156, с. 181]), що виправдано особливостями держслужби, можливостями для зловживань, котрі мають місце на публічній службі [643, с. 26-32].

Певні особливості простежуються й у порядку проходження служби та просування по службовій драбині, порядку звільнення та припинення служби, а також порядку накладання та несення відповідальності, оскільки державний службовець як суб'єкт владних повноважень несе відповідальність за свої дії виключно перед народом.

Щодо обов'язків державного службовця, то вони викладені у ст. 11 нового Закону України «Про державну службу». Їх перелік також містить ряд суто трудових обов'язків (наприклад, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки, виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів та/або органів влади АР Крим, а також накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень, додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця, додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади АР Крим або їх апарату, підвищувати рівень своєї професійної компетентності) та інші службові обов'язки, обумовлені специфікою того, що особа здійснює свою трудову діяльність на державній службі.

Отже, підсумовуючи викладене, зауважимо, що правовий статус державних службовців має дуалістичний характер, сутність якого полягає у поєднанні норм адміністративного та трудового права. Адміністративно-правовий статус державних службовців відображає їх становище як носіїв владних повноважень, службово-трудова статус характеризує їх як працівників, які виконують специфічні трудові обов'язки, що обумовлені спеціальним законодавством. Це і визначає комплексний характер правового статусу даної категорії громадян та підтверджує специфічність структури службово-трудова правовідносин.

### **1.3 Призначення та сутність юридичної відповідальності державних службовців як елемент їх правового статусу**

Обов'язковим складовим елементом правового статусу державного службовця виступає його юридична відповідальність, що є цілком очевидним з огляду на те, що саме завдяки такому виду державного примусу як юридична відповідальність «можливим стає регулювання поведінки державних службовців у разі відхилень від встановлених правових норм у вигляді правопорушень» [166, с. 103]. Вказане досить важливе не лише для

України, але й для будь-якої іншої держави, беручи до уваги те, що основною функцією державної служби є управління, а «від якості її роботи значною мірою залежить майбутнє нашої країни» [517, с. 145], і ця якість, серед іншого, забезпечується правовим регулюванням юридичної відповідальності держслужбовців, до яких вже багато років має місце високий рівень недовіри суспільства [136, с. 92]. Саме тому в новому Законі України «Про державну службу» юридичній відповідальності держслужбовців приділено низку норм, об'єднаних у розділ 8 «Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця».

Також цілком закономірним є те, що питанню юридичної відповідальності (як такої загалом) у науковій літературі приділена досить широка увага багатьох сучасних вчених, які є представниками різних галузей права [див., напр.: 7; 105; 147; 191; 192; 395; 591]. Окрім науковців у галузі права, юридична відповідальність також широко досліджується сучасними вченими у галузі теології [див., напр.: 506; 641], філософії [див., напр.: 319; 404; 561; 647], соціології [194], психології [див., напр.: 168; 195] тощо. Аналізуючи наукові розробки, присвячені юридичній відповідальності, що були опубліковані українськими вченими-юристами за останні декілька років, можемо помітити те, що в частині цих наукових досліджень і розвідок [див., напр.: 10; 126; 148; 164; 165; 193; 287; 304; 582] авторами здійснюється критичний аналіз юридичної відповідальності держслужбовців. При цьому, не бажаючи применшити наукового внеску вказаних та інших вчених, що вже розглядали проблематику юридичної відповідальності означених суб'єктів, слід констатувати, що феномен юридичної відповідності держслужбовців у нашій державі в контексті трудового права потребує системної концептуалізації в розрізі змін чинного законодавства, а також крізь призму сьогочасних проблем цієї відповідальності та формулювання рекомендацій щодо вирішення відповідних проблем, зважаючи на позитивний та негативний досвід правового регулювання цієї відповідальності у зарубіжних країнах. Незважаючи на те, що інститут юридичної

відповідальності державних службовців нами розглядається саме в контексті трудового права України, його потрібно також досліджувати у контексті реформування державної служби, зокрема з урахуванням нового Закону України «Про державну службу» та останніх стратегій реформування системи державної служби (починаючи із Стратегії реформування відповідної системи до 2017 року [471, с. 680] та завершуючи Стратегією реформування на період до 2021 року [133]).

При цьому, передуючи критичному аналізу наукових підходів до розуміння концептуальної сутності юридичної відповідальності загалом та юридичної відповідальності державних службовців зокрема, зазначимо, що відповідальність як правова категорія є одним із принципів права, сутність якого полягає у віддзеркаленні комплексу зв'язків і відносин, котрі в тій чи іншій мірі виникають між суспільством і державою й спрямовані на запобігання порушень правопорядку. У цьому сенсі принцип відповідальності – це загальний принцип права, дія якого поширюється на всі сфери буття суспільства та держави. З цього приводу вчені цілком справедливо зазначають, що принцип відповідальності є одним із важливих регуляторів суспільного життя, оскільки ним окреслюється перевага порядку, стабільності та інтересів членів суспільства над інтересами окремих індивідів. Саме завдяки відповідальності виникає необхідність визначати ймовірні результати діянь (дій чи бездіяльності), що вчиняються, а також узгоджувати задоволення власних, тобто індивідуальних потреб, із інтересами інших осіб, тобто із суспільними інтересами [137, с. 365]. Л.Є. Виноградова наголошує на тому, що юридична відповідальність у нинішніх умовах «спрямована на захист прав і свобод особистості, на надійну охорону суспільного правопорядку від порушень». Отже, можна стверджувати, що повнота та точність реалізації вимог правових норм автоматично визначає рівень стійкості, фундаментальності правового порядку у суспільстві. Між тим, значну роль у цьому, на думку вченої, відіграє саме правильне застосування юридичної відповідальності [65, с. 6].

Проте, попри значимість інституту юридичної відповідальності загалом (уможливлення держави впливати на суспільство за допомогою певних заходів юридичного характеру з метою встановлення загального порядку в суспільстві, чіткого регулювання суспільних відносин, усунення конфліктів, втілення принципу соціальної справедливості та рівності всіх перед законом) та очевидної важливості цього виду соціальної відповідальності держслужбовців зокрема, слід констатувати, що на сьогоднішній день в українській та зарубіжній теорії права відсутні узгоджені погляди з приводу концептуальної сутності та юридичного змісту відповідного поняття, що обумовлено низкою суб'єктивних та об'єктивних причин [105, с. 37-50]. При цьому аналіз наукової літератури показав, що юридичну відповідальність вчені розглядають у позитивному та негативному аспектах. Крім того, концепція позитивної юридичної відповідальності, що була досить чітко сформульована у радянській теорії права [347, с. 50-51] та динамічним чином поширюється, зокрема, у російській доктрині права [5, с. 371; 568, с. 70], полягає у правомірній поведінці суб'єктів права. Прихильники даної теорії на перше місце ставлять обов'язок, невиконання якого у майбутньому може призвести до відповідальності. Позитивною називають відповідальність, котра не передбачає застосування державного примусу на певному етапі правовідносин, але не виключає настання негативних наслідків у випадку порушення обов'язку. Однак наголосимо, що вказана концепція гостро критикується українськими вченими та дослідниками (хоча є й прибічники цієї радянської теорії юридичної відповідальності і в сучасній Україні [див., напр.: 20, с. 18; 27, с. 80; 528, с. 470]) як така, що: 1) не є суто юридичною; 2) є категорією етики, філософії та психології; 3) зумовлює плутанину в осмисленні правової природи юридичної відповідальності, змішуючи юридичну відповідальність з поняттями «законність», «дисциплінованість» тощо [102, с. 30-34; 327, с. 117-118]. У свою чергу, С.В. Черноп'ятов переконаний, що позитивна юридична відповідальність на сучасному етапі розвитку юридичної науки – це методологічна конструкція,

тоді як негативна юридична відповідальність – наукове поняття, що відображає об'єктивне явище правової дійсності [581, с. 169].

Дійсно, позитивний контекст юридичної відповідальності виступає дублюванням понять «дисциплінованість» та «законність», проте погодимось із Ю.Ю. Бисагою, що юридична відповідальність – складний, багатофункціональний феномен, котрий безпосередньо пов'язаний із багатьма правовими категоріями, зокрема правовідносинами, нормами моралі, нормами права, правомірною поведінкою, законністю, правопорушенням, правовою діяльністю, правовою свідомістю, правовою культурою тощо [29, с. 11].

Між тим, найбільш поширеними в загальній теорії права є концепції поняття феномену юридичної відповідальності в негативному значенні [123, с. 5-6], головні з них такі: 1) юридична відповідальність – це правовідносини; 2) юридична відповідальність – покарання; 3) юридична відповідальність – це здатність людини усвідомлювати свою протиправну поведінку і перетерпіти заходи державно-примусового впливу у формі позбавлення належних їй благ; 4) юридична відповідальність – це захід, міра примусу за вчинене правопорушення [124, с. 187] та реалізація цього примусу [41, с. 102]; 5) юридична відповідальність – це правовий обов'язок людини, що виходить з факту вчиненого правопорушення [65, с. 7]; 6) юридична відповідальність – це осуд поведінки, діяння правопорушника, відплата правопорушникові за вчинене правопорушення [275, с. 121]; 7) юридична відповідальність – це засіб державного забезпечення, охорони і захисту як природного так і позитивного права у зв'язку з правомірною або протиправною поведінкою суб'єктів суспільних відносин [174, с. 24].

Що ж стосується юридичної відповідальності в трудовому праві (трудоправової відповідальності), то це питання вже тривалий час становить інтерес для українських вчених та дослідників [див., напр.: 143; 155; 313; 494; 565], які ще не в повній мірі доходять згоди з приводу інтерпретації цієї відповідальності. Провідний юрист-трудолик В.С. Венедиктов вважає, що

трудова юридична відповідальність – це особливий правовий стан суб'єктів трудового права, що закріплюється в нормативних приписах й впливає з них, спрямований на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і обов'язків у трудових і тісно з ними пов'язаних правовідносинах [61, с. 74]. Н.І. Дуравкіна визначила трудову юридичну відповідальність як урегульований нормами трудового права відповідальний стан суб'єктів трудових і тісно з ними пов'язаних правовідносин, спрямований на забезпечення реалізації їх суб'єктивних трудових прав та обов'язків [143, с. 9]. Науковці в навчальній літературі визначають трудову відповідальність як обов'язок суб'єктів трудового права відповідати за недотримання трудової дисципліни [552, с. 360]. В.В. Гладкий вважає, що юридична відповідальність у трудовому праві, («трудоправа відповідальність») полягає у відповідальності суб'єкта трудового права, що настає за винну протиправну поведінку, котрою порушуються умови трудового договору та/або умови колективного договору, та/або норми трудового законодавства (незалежно від того, чи було завдано цим порушенням матеріальну та/або моральну шкоду іншому учаснику трудових договірних правовідносин). У цьому контексті поділ трудоправової відповідальності на дисциплінарну та матеріальну, на думку вченого, є умовним, теоретичним [100, с. 89]. Саме окреслений В.В. Гладким підхід до розуміння трудоправової відповідальності, на нашу думку, є найбільш перспективним й таким, в межах якого має розвиватись відповідний галузевий інститут трудового права України.

Отже, беручи до уваги викладене, можемо дійти висновку, що трудова відповідальність відповідає всім ознакам юридичної відповідальності, тобто спирається на державний примус, який виявляється у впливі держави й роботодавця на поведінку працівника, в обов'язку працівника зазнати певних втрат організаційного чи матеріального характеру; вона настає лише за вчинене правопорушення за умови встановлення складу такого порушення, здійснюється у суворій відповідності з чинним законодавством – трудовим



[240, с. 110-119]. Проте не слід забувати, що трудовій відповідальності притаманні й специфічні ознаки та особливості, що обумовлює й наявність власного механізму правового регулювання.

Також звернемо увагу на те, що у діючому законодавстві про працю юридична відповідальність розглядається через призму матеріальної відповідальності сторін трудового договору та дисциплінарної відповідальності працівника. Так, законодавцем у Кодексі законів про працю України виокремлено два види трудової відповідальності: матеріальна відповідальність працівника та роботодавця й дисциплінарна відповідальність працівника. Кожному виду трудової відповідальності присвячено окрему главу в Кодексі, у яких визначаються загальні підстави й умови притягнення до певного виду відповідальності, межі, види та порядок санкцій, котрі накладаються на порушника, тощо. Матеріальній відповідальності присвячена глава IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», а дисциплінарна відповідальність врегульована главою X «Трудова дисципліна». Саме аналіз зазначених глав Кодексу надав змогу дійти висновку, що трудова відповідальність представлена у двох видах: матеріальній та дисциплінарній. Проте у процесі проведеного аналізу ми також встановили, що в означеному нормативно-правовому акті законодавцем не досить вдало була застосована диференціація (диференціація – «встановлення відмінностей, що означають відхилення від стандарту правового регулювання» [558, с. 27]) принципу відповідальності. По-перше, глава щодо матеріальної відповідальності більше пов'язана із главою, яка присвячена гарантіям і компенсаціям, що не дозволяє в достатній мірі врегулювати відповідний вид юридичної відповідальності. По-друге, відсутність чіткої диференціації трудової відповідальності у законодавчому акті, дія якого направлена на регулювання питань праці, сприяє неправильному її розумінню. Так, у науковій літературі прийнято розглядати трудову відповідальність не як комплексне поняття, а лише в аспекті двох

відповідних видів: матеріальної та дисциплінарної відповідальності. Таке становище абсолютно неправильне, бо відповідальність є однією із невід'ємних ознак будь-яких правовідносин. Відсутність відповідальності позбавляє відносини правового характеру, так як саме право (ми вже про це наголошували) передбачає відповідальність. Крім того, не можна забувати, що загальне визначає окреме, де трудова відповідальність є загальним поняттям по відношенню до матеріальної та дисциплінарної, так само як юридична відповідальність до трудової. З цього приводу В.С. Венедиктов влучно зауважує, що термін «трудова юридична відповідальність» як узагальнююча категорія і самостійний інститут галузі трудового права «повинен об'єднати в собі всі види відповідальності, що регулюються безпосередньо нормами трудового права, а також вказати на можливі випадки настання кримінальної й адміністративної відповідальності в трудових правовідносинах, порядок залучення до яких регулюється іншими галузями права» [58, с. 210].

У свою чергу, в проекті Трудового кодексу питанню трудової відповідальності відведено окрему книгу «Відповідальність сторін трудових відносин», яка містить у собі всі види трудової відповідальності. У ній глава 1 присвячена дисциплінарній відповідальності, а глава 2 – матеріальній відповідальності, що дає повне уявлення про підстави й умови трудової відповідальності.

У контексті викладеного відзначимо, що державні службовці повинні суворо дотримуватися державної та трудової дисципліни, тобто неухильно й точно виконувати покладені на них державою та органом, у якому службовець проходить службу, обов'язки. Кожний працівник державного органу зобов'язаний здійснювати свою службову діяльність у межах наданих йому прав. Вдосконалення дисципліни праці є однією із нагальних проблем трудового права. При цьому особливої значущості сьогодні набуває інститут дисципліни праці, що забезпечує організацію суспільної праці й узгоджену, цілеспрямовану діяльність учасників виробничого процесу [535, с. 396]. В

окресленому сенсі дисципліна праці – це фундамент, на якому можливо побудувати належним чином (тобто ефективним, якісним чином) здійснювану колективну працю. Т.В. Колеснік зазначає, що, незважаючи на сталі негативні уявлення про дисципліну як інструмент поневолення (це уявлення сформувалось завдяки радянській практиці застосування дисципліни праці), сьогочасну важливість цієї дисципліни важко переоцінити, враховуючи те, що трудова дисципліна та механізм її забезпечення зазнали суттєвих змін під тиском ринкових перетворень в державі, а також під впливом нових правових, економічних та соціальних концепцій [223, с. 271].

Отже, можна стверджувати, що дисципліна праці є важливою складовою регулювання праці фактично з моменту зародження найманої праці, однак, як зазначає М.О. Кабаченко, соціальна значущість дисципліни праці помітно зросла саме з розвитком ринкових відносин [185, с. 310]. Дотримання вимог дисципліни праці – обов'язок суб'єктів трудового права, одні з яких повинні дотримуватися її, інші – забезпечувати. Порушення встановлених дисциплінарних правил тягне за собою відповідальність, ступінь якої залежить від тяжкості проступку.

При формулюванні поняття «дисциплінарна відповідальність» вченими застосовується метод визначення як загальних критеріїв, які відтворюють сутність поняття «відповідальність», так і специфічних, які відображають саме особливість даного виду відповідальності. Теоретичний огляд наукової літератури показав, що дисциплінарна відповідальність виступає у вигляді обов'язку працівника нести відповідальність за порушення своїх трудових обов'язків. Наприклад, юристи-трудовики О.М. Ярошенко, В.О. Голобородько, Д.В. Журавльов, С.М. Прилипко, В.В. Серета та К.Н. Гусова під дисциплінарною відповідальністю розуміють обов'язок працівника нести покарання, передбачене нормами законодавства про працю, за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків [68, с. 134; 421, с. 102-103; 507, с. 27].

Противоправне невиконання чи невиконання трудового обов'язку за своєю суттю є порушенням трудової дисципліни. Трудову дисципліну слід розуміти як певний порядок, що необхідний при сумісній праці, та підкорення цьому порядку, тобто належне виконання трудових обов'язків, покладених на працівника трудовим договором, правилами внутрішнього трудового розпорядку, статутами та положеннями про дисципліну праці. Важливість вказаного обумовлено тим, що будь-яка суспільно корисна праця, як відомо, «передбачає узгодженість дій її учасників, що стає можливим тільки за наявності виваженого нормативно-правового забезпечення, у тому числі сукупності елементів, з яких складається внутрішній трудовий розпорядок» [611, с. 131]. Неузгодженість дій вказаних суб'єктів, хаотичність, неочікуваність їх поведінки, таким чином, є деструктивною практикою та тим, що шкодить не лише перебігу вказаних відносин, але й функціонуванню державного органу та держави (особливо, якщо мова йде про дисциплінованість держслужбовців).

Як правовий інститут, трудова дисципліна – це сукупність правових норм, котрі регулюють внутрішній трудовий розпорядок, встановлюють трудові права та обов'язки працівників і роботодавця, що визначають заходи заохочення за успіхи у праці та відповідальність за винне невиконання цих обов'язків [551, с. 244]. Так, відповідно до КЗпП України працівники зобов'язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, додержуватися трудової і технологічної дисципліни (дотримуватися трудового розпорядку), вимог нормативних актів про охорону праці, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір. Трудовий розпорядок на підприємствах, в установах, організаціях визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку. Якщо ж мова йде про окремі категорії працівників, то щодо них діють статuti та положення про дисципліну. До вказаної категорії працівників відносяться й державні службовці.

А.І. Миколенко визначає дисциплінарну відповідальність як захід державного примусу, котрий настає у разі вчинення порушення, полягає в обов'язку особи на підставі рішення компетентного органу зазнати певних позбавлень, обмежень матеріального й морального характеру [334, с. 245]. О.М. Лук'янчиков не поділяє означену думку. З цього приводу він пише наступне: «Дисциплінарна відповідальність не забезпечена державним примусом. Це твердження обґрунтовується тим, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу даного працівника. При цьому роботодавець не виступає від імені держави і у нього немає жодної правової підстави для звернення до державних органів з вимогою про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності. Проте державний примус – характерна та необхідна ознака юридичної відповідальності і юридичні наслідки, не пов'язані із заходами державного примусу, не можна відносити до сфери правової відповідальності. Крім того, самостійно роботодавець не має права примушувати працівника» [306, с. 120]. Зазначене, на думку науковця, свідчить про те, що примус не притаманний дисциплінарній відповідальності.

Український юрист-трудолик М.І. Зубрицький у цьому контексті наголошує на тому, що в будь-якій сучасній демократичній державі «юридична відповідальність не є засобом залякування чи каральним інструментом», являючи собою лише «механізм перевиховання правопорушника й створення в нього нового, поважного відношення до правових норм» [166, с. 181]. Таку ж саму позицію займає й О.І. Процевський. З цього приводу провідний науковець пише наступне: «Юридична відповідальність у трудовому праві не може розглядатися як примус, кара чи репресія». Означене вчений аргументує тим, що «трудоі відносини є результатом реалізації громадянами права на працю, яку вони вільно обирають або на яку вільно погоджуються (ст. 43 Конституції України). Реалізуючи конституційне право на працю, громадянин укладає угоду (трудоий договір) з роботодавцем, в якій сторони вільно беруть на

себе зобов'язання, а саме: працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, а роботодавець зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечити необхідні умови для виконання роботи (ст. 21 КЗпП)» [490, с. 17].

Зазначені думки характеризуються певною прогресивністю, але й містять окремі недоліки. По-перше, дисциплінарна відповідальність є правовою категорією трудового права, дія якої розповсюджується на всі категорії працівників, а не лише на найманих. Отже, якщо вести мову саме про держслужбовців, то стосовно них може застосовуватися дисциплінарна відповідальність не тільки за порушення трудової (службової) дисципліни, а й за порушення, зокрема, антикорупційного законодавства, що є цілком закономірним, адже держслужбовці виступають особливою підгрупою суб'єктів (у групі спеціальних суб'єктів) у структурі суб'єктів, котрі підлягають відповідальності за вчинення корупційних діянь суспільно небезпечного чи суспільно шкідливого характеру [645, с. 2014]. Саме в цьому випадку державний примус не лише може бути застосований, але й повинен стати необхідною мірою попередження подальших порушень вказаного характеру. Якщо ж вести мову про можливість і право роботодавця щодо застосування державного примусу, то таким суб'єктом виступає державний орган. По-друге, використання формулювання «не має права примушувати працівника», на нашу думку, не узгоджується з практикою, адже роботодавець, не маючи права примушувати працівника, наприклад, працювати у святкові та неробочі дні, більше встановленого робочого часу тощо, наділений законним правом примушувати його нести відповідальність за порушення трудової дисципліни. Крім того, трудове законодавство передбачає переважне право роботодавця щодо застосування дисциплінарної відповідальності. Так, відповідно до проекту Трудового кодексу України одним із прав, зазначених у законі, є право роботодавця вимагати від працівника належного виконання роботи відповідно до умов трудового

договору, правил внутрішнього трудового розпорядку, нормативних актів роботодавця, правил охорони праці, дбайливого ставлення до ввіреного йому майна, а також право застосовувати до працівників, винних у порушенні своїх трудових обов'язків, дисциплінарні стягнення [478].

А.М. Слюсар, визначаючи сферу дії трудового права в сучасних умовах, підкреслює, що природа трудового права дуалістична: з одного боку, воно регулює взаємовідносини між працівником і роботодавцем як двома приватними особами, які не мають один щодо одного жодних владних повноважень, а тому взаємодіють на засадах рівності, а з іншого – з розвитком відносин найманої праці, перетворенням трудового найму на суспільно значиме явище їх впорядкування тільки засобами приватного права (індивідуально-трудова методом) явно недостатнє та й не забезпечує соціальної справедливості. Ось чому учасники трудового договору є рівними формально (юридично) при укладенні трудового договору, але не рівними фактично в процесі його реалізації [522, с. 13].

У країнах з розвиненою ринковою економікою дисциплінарна влада роботодавця обґрунтовується двома теоріями: інституційною та договірною. Відповідно до інституційної теорії влада роботодавця щодо встановлення та застосування дисциплінарної відповідальності полягає у тому, що він очолює підприємство, відповідає за його успішне функціонування, а також за ті інтереси, котрі виникають в осіб та організацій, пов'язаних з діяльністю підприємства. У цьому сенсі можна простежити появу права відповідного суб'єкта щодо впорядкування внутрішнього трудового розпорядку, а також виробничих відносин шляхом регламентування виробничого процесу, здійснення належного дисциплінарного контролю. Поряд із цим, критично аналізуючи договірну теорію дисциплінарної відповідальності, зазначимо, що вона концептуально ґрунтується на тій ідеї, що дисциплінарна влада роботодавця (наймача) визначається вже положеннями трудового договору. Це можна пояснити тим, що вказаний договір передбачає, з одного боку, підлеглість працівника волі роботодавця, яка гармонізує з вимогами

законодавства про працю, а з іншого – право роботодавця вимагати та домагатися виконання роботи від найманого працівника у законний спосіб. Таким чином, договірна теорія вимагає наявності у роботодавця юридичного права для здійснення дисциплінарного впливу на працівника, а інституційна – передбачає широку свободу здійснення вказаного впливу, обмежену лише відповідними заборонами у законі про працю [535, с. 398-399]. Зазначимо, що в Україні договірна теорія все більше знаходить підтримку у науковців та практиків. Вона також відображається і в проекті ТК України. Так, у ньому вказується на те, що підставою для виникнення трудових відносин є трудовий договір. Але аналізуючи підстави настання дисциплінарної відповідальності, які повинні випливати із умов трудового договору, слід зауважити, що вони сьогодні ще не визнаються предметом такого договору.

Попри це, ми згодні з О.М. Лук'янчиком у тому, що поняття «державний примус» не зовсім прийнятне для його використання у трудовому праві. Тут більш правильним буде вести мову про правовий примус або заходи примусового характеру. Поняття «примус» застосовується у багатьох галузях права, але в залежності від виду правовідносин змінюється його смислове навантаження, оскільки кожний правовий інститут має свої особливості правового регулювання. У цьому контексті погодимось із І.М. Вагановою, яка, виходячи з характеру трудових правовідносин та особливостей правового примусу в його загальному прояві, встановила, що правовий примус у трудовому праві – це заснований на нормі трудового права правовий вплив на суб'єктів трудових правовідносин, що обмежує їх правове становище шляхом позбавлення окремих прав чи покладання на них додаткових обов'язків з метою охорони правопорядку у сфері трудових правовідносин [46, с. 232-238].

Окрім того, слід зауважити, що дисциплінарну відповідальність в теорії права іноді також розглядають у якості стягнення. Зокрема дисциплінарна відповідальність (стягнення), за визначенням Ю.В. Топчєєвої, – це



передбачена трудовим законодавством міра примусового впливу, що застосовується роботодавцем (посадовою особою, наділеною дисциплінарною владою) за вчинений працівником дисциплінарний проступок [547, с. 173]. Видається, що ототожнювати поняття дисциплінарної відповідальності й поняття дисциплінарного стягнення не можна. Хоча вони тісно пов'язані та не можуть виключати одне одного, проте різні за визначенням. Так, стягнення означає лише нормативно закріплену можливість застосування примусу до зобов'язаної діяти певним чином особи на випадок невиконання нею відповідного обов'язку. Отже, санкція – це правова категорія, завдяки якій суб'єкти права знижують рівень невизначеності у правовідносинах, оскільки саме санкція містить необхідну юридично значиму вказівку на ті несприятливі наслідки, яких може зазнати порушник власних обов'язків. З огляду на це відповідальність є легальною формою реалізації санкції. У цьому сенсі санкцію можна розглядати в якості міри юридичної відповідальності. Ґрунтуючись на цьому, радянський вчений Ю.П. Орловський вказував, що «дисциплінарна відповідальність – правове поняття і тому юридичний характер носять і дисциплінарні стягнення, кожне з яких можна розглядати як захід відповідальності» [383, с. 8-10]. У свою чергу, Л.В. Кутова під дисциплінарною відповідальністю працівника розуміє його обов'язок відповідати перед роботодавцем за вчинений ним дисциплінарний проступок і нести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права [274, с. 13].

Кодекс законів про працю України та проект Трудового кодексу України не містять дефініції поняття «дисциплінарне стягнення». Тому дисциплінарне стягнення у трудовому праві, на наш погляд, слід трактувати як матеріалізований прояв дисциплінарної відповідальності, тобто негативний правовий наслідок неправомірної поведінки працівника, який повинен відповісти перед роботодавцем за вчинений ним дисциплінарний проступок і понести за це покарання, передбачене трудовим законодавством у вигляді несприятливих заходів морального, матеріального чи

організаційного характеру. Вони є заходами дисциплінарної відповідальності [188, с. 290].

Кодексом законів про працю встановлено тільки два види стягнень: догана та звільнення. З прийняттям Трудового кодексу уповноваженими суб'єктами до працівників будуть застосовуватися такі види стягнень, як зауваження, догана та звільнення. Як бачимо, перелік стягнень дещо змінився. Він має вичерпний характер, за винятком випадків, коли мова йде про застосування їх до окремої категорії працівників, правовий статус яких вимагає більш суворої відповідальності. Зокрема більш широкий перелік дисциплінарних стягнень передбачений для державних службовців.

Аналізуючи вітчизняне законодавство щодо видів стягнення, можна дійти висновку, що українське законодавство дещо відстає від розвитку реальних суспільних відносин. Наприклад, Кодекс законів про працю не містить такого виду стягнення як відсторонення від роботи. Законодавець при розробці проекту Трудового кодексу урахував це й включив до своїх норм поняття «відсторонення від роботи». Але підхід щодо послідовності таких норм є не зовсім логічним. Незрозумілим є те, що відсторонення від роботи не визначено як наслідок дисциплінарного проступку, хоча сам Закон, встановлюючи підстави його застосування, прямо вказує, що така міра покарання – наслідок порушення трудової дисципліни. Так, однією із підстав відсторонення є знаходження працівника у стані алкогольного, токсичного або наркотичного сп'яніння. Наразі саме ці факти виступають однією із підстав порушення трудової дисципліни. Таким чином, на наше переконання, доцільно переглянути диференціацію дисциплінарної відповідальності та дисциплінарних стягнень.

Аналізуючи вказані види дисциплінарних стягнень, можна виокремити наступні характерні риси, які їм притаманні: 1) можуть бути вжиті лише за порушення трудової дисципліни; 2) діють лише у межах трудових правовідносин (зокрема, у разі розірвання трудового договору їх дія припиняється); 3) здійснення відносин влади й підпорядкування в інтересах

трудового колективу є підставою для допущення законом оперування громадським впливом на правопорушника з установленням юридичних наслідків [188, с. 291].

Слід також зазначити, що дисциплінарні стягнення – це не єдиний можливий наслідок порушення встановлених правил трудової дисципліни. Так, як зазначає В.М. Пилипенко, сутність дисциплінарної відповідальності полягає в тому, що до винного в здійсненні дисциплінарного проступку застосовуються дисциплінарні стягнення, а у встановлених у законодавстві випадках – заходи дисциплінарного і громадського впливу [405, с. 173]. При цьому зауважимо, що заходи дисциплінарного впливу не зафіксовані в законодавстві, але можуть бути закріплені в локальних актах, котрі приймаються на підприємствах, в організаціях чи установах всіх форм власності. Заходи громадського впливу також законодавчо не встановлені, але законодавцем прямо вказано, що вони виражаються у створенні трудовим колективом обстановки нетерпимості до порушників трудової дисципліни та у прояві суворої товариської вимогливості до працівників, які несумлінно виконують свої обов'язки. Переважно навчальна література з трудового права містить у собі посилення на те, що трудовий колектив у якості громадського впливу має право передавати матеріали про порушників трудової дисципліни на розгляд товариського суду. Проте слід звернути увагу на ту обставину, що сенс існування вказаного способу вирішення питань дисциплінарної відповідальності вже давно втрачений й не має ніякої правової підстави. Обґрунтуванням цього твердження став аналіз Положення про товариські суди, Кодексу законів про працю України та проекту Трудового кодексу. Він показав, що ані КЗпП, ані Трудовий кодекс не містять жодного посилення на те, що заходи громадського впливу реалізуються через інститут товариських судів. Крім того, саме Положення про такі суди не приведено у відповідність з сучасністю й містить норми та ідеї радянських часів. Складається враження, що законодавець просто «забув» про існування вказаного нормативно-правового акта, що призводить

до введення в оману працівників стосовно можливостей захисту своїх трудових прав, оскільки нормативно-правові акти є джерелом права у державі. Саме тому на сучасному етапі розвитку суспільства під громадським впливом слід розуміти різновид соціального контролю. Між тим, соціальний контроль у переважній більшості випадків є предметом дослідження менеджменту, однак слід мати на увазі, що саме він направлений на зміцнення трудової дисципліни. Ключовою у визначенні заходів громадського впливу є та форма соціальних зв'язків, що існує у суспільстві чи конкретній установі, організації, на підприємстві. Дослідження показали, що до основних соціальних норм, наприклад, на торгівельних підприємствах відносяться: 1) правила поведінки на робочому місці; 2) правила внутрішнього розпорядку та дотримання дисципліни; 3) правила прийняття на роботу та звільнення з неї; 4) положення про економічне та соціальне стимулювання праці; 5) положення про професійно-кваліфікаційне просування; 6) правила безпеки; 7) правила експлуатації обладнання та техніки тощо [345, с. 45]. Отже, трудовий колектив може застосовувати до своїх членів такі заходи громадського стягнення, як товариське зауваження, громадська догана, ставити перед власником або уповноваженим ним органом питання про притягнення порушника трудової дисципліни до дисциплінарної відповідальності.

Якщо в основі дисциплінарної відповідальності лежить обов'язок працівника виконувати свої трудові обов'язки, то основою матеріальної відповідальності є обов'язок працівника бережливо ставитися до майна підприємства, організації, установи й вживати заходи до запобігання шкоді. Наслідком порушення цього обов'язку є застосування до винного норм матеріального відшкодування за заподіяну шкоду. Сьогодні питання матеріальної відповідальності у трудовому праві набуває великого значення. Інтерес науковців до проблематики визначення поняття матеріальної відповідальності пояснюється наявністю низки проблем, до яких, зокрема,

відноситься неоднорідність правового закріплення означеного виду відповідальності.

У науковій літературі панує думка, що матеріальна відповідальність є обов'язком однієї із сторін трудового договору відшкодувати іншій стороні шкоду, заподіяну внаслідок винного, противоправного невиконання або неналежного виконання своїх трудових обов'язків [565, с. 411; 574, с. 115]. При цьому під «однією із сторін» мається на увазі як працівник, так і роботодавець. З огляду на це, матеріальна відповідальність працівника – це його обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну внаслідок винного, противоправного невиконання або неналежного виконання своїх трудових обов'язків, а матеріальна відповідальність роботодавця (власника підприємства) – це його обов'язок щодо відшкодування шкоди працівнику, заподіяну внаслідок порушення прав останнього, які передбачені чинним законодавством. Н.М. Хуторян, у свою чергу, наголошує на вирівнюванні існуючих розбіжностей між матеріальною відповідальністю суб'єктів трудових відносин у ринкових умовах. На думку вченої, цей факт можна пояснити наступним: 1) визнанням роботодавців-фізичних осіб; 2) розвитком колективної і приватної форм власності та появою працюючих роботодавців; 3) пріоритетом договірного методу регулювання трудових відносин [574, с. 115]. Ми не згодні з вказаною позицією, оскільки кожний із існуючих суб'єктів трудових правовідносин має свій трудовий статус, котрий включає певний об'єм прав та обов'язків. Саме специфічність кола прав і обов'язків суб'єктів відрізняє їх один від одного й визначає характер їх правового регулювання та роль, яку вони виконують у праві. Крім того, проект ТКУ чітко розмежовує трудову відповідальність працівника й роботодавця. Незаперечним залишається також той факт, що матеріальна відповідальність і працівника й роботодавця є видами трудової відповідальності, а тому говорити про єдність цих понять можливо лише за ознакою їх галузевої належності. Отже, нам близька позиція Д.С. Овсянко, згідно з якою матеріальна відповідальність у трудовому праві – це обопільна

відповідальність сторін трудових правовідносин, робітника в аспекті нанесення шкоди підприємству, установі, організації та роботодавця у випадку нанесення шкоди працівнику, що передбачає відшкодування збитків, яка виникає одразу після безпосереднього встановлення факту правопорушення [376, с. 421].

З'ясувавши правову природу матеріальної відповідальності у трудовому праві, необхідно зазначити наступне. Правовідносини щодо матеріальної відповідальності є одним із видів індивідуальних правовідносин, причому перші похідні від основного трудового правовідношення, оскільки у правовідносинах щодо матеріальної відповідальності беруть участь ті самі суб'єкти, що і в основному трудовому правовідношенні. Таким чином, без наявності основного трудового правовідношення неможливе правовідношення щодо матеріальної відповідальності (наприклад, якщо особа виконує фактично трудову функцію, при цьому не перебуваючи в штаті підприємства, установи чи організації, то у разі спричинення майбутнього збитку власникові настане не трудова матеріальна відповідальність, а цивільно-трудова). Саме для усунення таких невизначеностей потрібно розрізнити матеріальну відповідальність за трудовим та цивільним правом (матеріальна відповідальність у контексті цивільного права є майновою відповідальністю).

Проблеми правового регулювання матеріальної та майнової відповідальності інститутів матеріальної і майнової відповідальності є одними з ключових проблем сучасного трудового та цивільного права, зокрема в частині застосування положень щодо відповідальності у відносинах, які передбачають можливість спільного використання норм цивільного і трудового права. Матеріальну відповідальність за трудовим законодавством потрібно відрізнити від майнової відповідальності, передбаченої нормами цивільного права, тому що саме від цього багато в чому залежить правильне застосування норм права. Для правильного і ґрунтовного використання норм відповідальності необхідно визначити роль і

місце кожної з них в системі юридичної відповідальності в цілому [549, с. 323].

Матеріальна відповідальність працівника та роботодавця як сторін трудового договору виникає виключно при заподіянні шкоди, що була завдана невиконанням (або ж неналежним виконанням) покладених трудових обов'язків. У той же час, норми цивільного законодавства спрямовані на регулювання правових відносин з відшкодування шкоди, котра заподіюється невиконанням (або ж неналежним виконанням) цивільно-правових обов'язків. Більше того, важливо підкреслити, що в межах трудового права відшкодуванню підлягає лише «пряма дійсна шкода», яка у переважній більшості випадків повинна відшкодуватись не у повній мірі (у цивільному праві завжди діє принцип повного відшкодування шкоди), а в так званому «обмеженому розмірі», тобто не більше середнього місячного заробітку працівника-заподіювача шкоди. Досліджувана відповідальність також не повинна перевищувати повного розміру заподіяної шкоди, за винятком випадків, передбачених законодавством, в той час як норми цивільного права передбачають відшкодування неотриманих доходів або упущеної вигоди. Межі ж матеріальної відповідальності працівників підлягають диференціації у залежності від форми вини, виду майна, якому була заподіяна шкода, а також характеру трудової функції, котру виконує працівник-порушник. Аналогічні правила відсутні у цивільному праві. Окрім того, відповідно до норм трудового права працівники звільняються від матеріальної відповідальності за шкоду, яка може бути віднесена до категорії «нормального виробничо-господарського ризику». Тягар доведення наявності підстави й умов матеріальної відповідальності працівника лежить на власникові або уповноваженому ним органі (ст. 138 КЗпП України), тобто діє презумпція невинуватості працівника, в той час як у цивільному праві встановлена презумпція вини заподіювача шкоди. Матеріальна відповідальність може бути покладена незалежно від притягнення працівника

до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності [335, с. 54; 573, с. 298].

Отже, матеріальна відповідальність працівника за трудовим правом являє собою обов'язок останнього відшкодувати іншій стороні трудового договору шкоду, заподіяну у зв'язку невиконанням або неналежним виконання трудових обов'язків.

Теоретичний огляд сутності відповідальності як одного із елементів правового статусу суб'єктів права допоміг визначити її мету. Мета юридичної відповідальності проявляється у двох аспектах: загальному та конкретному. Загальний аспект характеризується захистом державних інтересів, а конкретний аспект проявляється у вигляді покарання в кожному конкретному випадку встановлення правопорушення. Так, мета юридичної відповідальності полягає, насамперед, у забезпеченні стабільності суспільного порядку та його охорони, а також у запобіганні здійснення правопорушень. Саме тому, ведучи мову про мету юридичної відповідальності у вузькому розумінні, зазначимо, що її ототожнюють із покаранням та перевихованням особи, яку притягнуто до відповідальності. У цьому сенсі М.О. Керезора акцентує увагу на тому, що, з одного боку, юридична відповідальність охороняє суспільство та забезпечує гарантований йому спокій, а з іншого – правопорушника «привчають» дотримуватись певного комплексу правил поведінки у відповідному суспільстві [198, с. 263-264]. Отже, ми бачимо, що мету юридичної відповідальності слід розглядати з позиції її наслідків – покарання, попередження, виховання. У свою чергу, характер наслідків юридичної відповідальності треба визначати з огляду на її аспекти, оскільки, незважаючи на те, що позитивна та негативна відповідальність є тісно пов'язаними і спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення стабільності суспільного устрою, охорону правопорядку, а також запобігання правопорушень, відмінним є механізм забезпечення виконання названої мети, адже негативній відповідальності притаманне



застосування негативних санкцій, а позитивній – заохочувальних, бажаних для особи наслідків [27, с. 79].

З огляду на негативний аспект відповідальності, мета досягається шляхом покладання на особу негативних наслідків, які полягають у застосуванні відповідних санкцій, тобто правопорушник зазнає певних втрат: 1) особистого характеру (наприклад, позбавлення волі); 2) майнового (матеріального) характеру (наприклад, конфіскація майна); 3) організаційного характеру (наприклад, звільнення з посади) [595, с. 56]. Проте, як ми вже зазначали, зважаючи на конструктивно-перетворюючу роль відповідальності, її мета полягає не тільки в настанні негативних наслідків, а, насамперед, у попередженні настання таких наслідків. Встановлюючи санкцію норми права, держава впливає на свідомість громадян й інших осіб. Кожний усвідомлює заходи, що будуть застосовані до нього у випадку недотримання відповідної заборони чи покладеного обов'язку, тобто факт застосування санкції норми до конкретних осіб. Усвідомлення реальності юридичної відповідальності виступає дієвим попереджувальним засобом, що утримує велику частину населення від правопорушень. Як зазначає О.П. Чирков, юридична відповідальність – це стан примусу до правомірної, а отже, і відповідальної поведінки, що досягається за допомогою несення несприятливих наслідків, накладення яких пов'язане з такою, що засуджується, винною та протиправною (безвідповідальною) поведінкою певних осіб, і який має кінцеву мету – виховання правопорушників у дусі дотримання законів, а також попередження вчинення ними та іншими особами нових протиправних діянь [583, с. 25]. Отже, метою юридичної відповідальності є попередження та виховання, що виступають проявом позитивного аспекту відповідальності. Ключове поняття у цій ситуації – стимулюючий характер позитивної відповідальності, що проявляється у застосуванні сприятливих до особи заходів, якими вона заохочується до продовження позитивної поведінки, вчинення правомірних дій, сумлінного виконання покладених на неї обов'язків і в подальшому [27, с. 79].

Таким чином, метою відповідальності можна назвати загальну та приватну превенцію, котра об'єктивується за рахунок покладання на особу закріплених у законодавстві негативних наслідків вчиненого правопорушення (це сукупна суть відповідальності). Припускається, що ці наслідки здатні здійснити виховний вплив на особу порушника, змінити ставлення порушника до протиправної поведінки, що обумовила його «покарання» (це процес досягнення суті відповідальності) [592, с. 170-171].

Підводячи підсумок, слід наголосити, що незалежно від галузевої належності юридична відповідальність має на меті, по-перше, захист прав людини і підтримання правопорядку, тобто юридична відповідальність є мірою захисту особи, суспільства, держави від неправомірних соціально шкідливих діянь, по-друге, виховання суб'єкта у дусі поваги до права. Це означає, що юридична відповідальність виховує повагу до права шляхом формування у людини розуміння законності та справедливості. З цього випливає її попереджувальна мета відповідальності, яка полягає в попередженні вчинення нових правопорушень (превенції). Юридична відповідальність покликана, з одного боку, обмежити можливості правопорушника вчинити нове правопорушення, з іншого – утримати від правопорушень інших осіб. Зазначена відповідальність переслідує її відновлювальну мету, сутність якої проявляється у необхідності відшкодувати завдану матеріальну і моральну шкоду. Не слід забувати також про гарантійну мету відповідальності, яка є запорукою недопущення спростування або ігнорування прав особи, коли вона несе відповідальність за певне правопорушення. У даному випадку мова йде, наприклад, про охорону заробітної плати працівника при покладанні на нього матеріальної відповідальності від надмірних, незаконних і безпідставних стягнень або збереження заробітної плати за державним службовцем на час проведення службового розслідування, доки не буде доказана вина останнього тощо.

На підставі цього ми можемо визначити і завдання, які характеризують мету юридичної відповідальності, а саме: загальна превенція

правопорушення; вплив на свідомість правопорушника; моральна перебудова особи; формування в людини, яка порушила норми права, настанови на правомірну поведінку надалі; виховний вплив на інших людей з метою попередження правопорушень з їхнього боку [27, с. 77].

Провідне місце при визначенні сутності юридичної відповідальності належить принципам її застосування, до яких відносяться наступні: принципи законності, доцільності, невідворотності, справедливості, обґрунтованості, своєчасності, гуманізму, правової регламентації, презумпції невинуватості. Всі ці принципи покликані спрямовувати механізм правового регулювання відповідальності. Принципи юридичної відповідальності володіють власною юридичною природою, оскільки в них у концентрованому вигляді: 1) виражається сутність юридичної відповідальності; 2) визначаються тенденції розвитку як самої системи норм, котра передбачає юридичну відповідальність, так і практики її застосування. Окрім того, вони вказують як законодавцю, так і правозастосовнику та особі єдино можливий варіант правомірної поведінки, відступ від встановлених стандартів якої може обумовити настання передбаченої юридичної відповідальності [569, с. 300]. Крім того, принципи відповідальності є критерієм законності й правомірності дій осіб, які уповноважені притягувати відповідних суб'єктів до того чи іншого виду відповідальності. У цьому контексті слід мати на увазі, що завдання принципу законності полягають у «забезпеченні додержання учасниками трудових правовідносин приписів законодавства про працю та досягненні правопорядку у трудових правовідносинах, що дозволить в результаті досягнути якісно нового рівня у врегулюванні праці в нашій державі» [182, с. 83]. Саме тому принцип законності виражається у тому, що відповідальність може наступати тільки за діяння, які передбачені законом, в іншому випадку інститут відповідальності не працює. Суть цього принципу, за визначенням А.М. Апарова, полягає у вимозі не лише суворого і належного виконання нормативно-правової бази, не порушення заборон, що містяться в ній, а й

належного її застосування у випадках, визначених законодавством України [12, с. 19-24].

З даним принципом тісно пов'язаний принцип обґрунтованості. Він 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.

Ще одним 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 [23, 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 правоохоронних органів, ефективності заходів, що застосовуються до правопорушників [118, с. 44].

Принцип доцільності, як зазначає В.М. Алексєєв, передбачає, що вид покарання і його тяжкість повинні відповідати негативним наслідкам правопорушення та цілям юридичної відповідальності. Він забезпечує реалізацію положень Міжнародного пакту про громадянські й політичні

права щодо заборони жорстоких нелюдських покарань, що принижують людську гідність [6, с. 48].

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 [154, с. 506].

Принцип правової регламентованості реалізується шляхом чіткого визначення видів, форм і засобів відповідальності в санкціях матеріальних норм, закріплення ознак, складу та різновидів правопорушень нормами галузевого законодавства, нормативного визначення підстав юридичної відповідальності, чіткої процедури встановлення правопорушення, розслідування умов його скоєння та закріплення процесу призначення відповідальності, а також її реалізації [519, с. 24].

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.

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. В ході цього процесу, на думку білоруської вченої С.В. Моложанової, гуманізм

виявляється у різноманітних якостях, до яких можна віднести етичні норми, соціальний ідеал, духовну цінність, свободу волі, взаємодопомогу та співробітництво, повагу до прав і гідності особистості, рівність і рівноправність, справедливість, захист від зла та насилля [340, с. 105]. 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 [519, с. 24].

Принцип презумпції невинуватості полягає в тому, що особа не повинна доводити свою винуватість чи невинуватість. Проблема доказування лежить повністю на державі. 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 впливає 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». 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. Право на захист, зокрема, може бути реалізоване фізичною особою у цивільному, арбітражному, адміністративному і кримінальному судочинстві [498].

Принцип недопустимості притягнення до відповідальності за одне і теж правопорушення два і більше разів передбачає, що справа не може бути порушена по факту правопорушення, по відношенню до якої має місце рішення компетентного правозастосовного органу чи посадової особи, яке вступило в законну силу [539, с. 285].

У підсумку слід зазначити, що юридична відповідальність – це складний правовий інститут права, котрий являє собою засіб державного забезпечення загального порядку в суспільстві, чіткого регулювання суспільних відносин, усунення конфліктів, втілення принципу соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. Відповідальність поєднує у собі два аспекти: позитивний та негативний, що у повній мірі відображає її сутність та роль у праві.

#### **1.4 Зміст та особливості юридичної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права**

При визначенні поняття відповідальності державного службовця, на нашу думку, слід керуватися як загальними критеріями, які відтворюють сутність загального виду відповідальності, так і певними специфічними ознаками. Інститут відповідальності державних службовців є комплексним правовим явищем й регулюється нормами багатьох галузей права: адміністративного, трудового, цивільного, кримінального. Так, державні службовці несуть адміністративну, цивільну, майнову, дисциплінарну та кримінальну відповідальність. Відповідно до Закону України «Про державну службу» державні службовці несуть дисциплінарну та матеріальну відповідальність, а питання настання інших видів відповідальності

вирішується переважно Законом України «Про запобігання корупції» [440]. Зазначене відображає те, що підстави притягнення державного службовця до адміністративної, цивільної, кримінальної відповідальності визначаються нормативно-правовими актами загального значення з огляду на принцип права щодо однаковості дії закону до всіх осіб. Але, на нашу думку, Закон України «Про державну службу» повинен містити хоча б відсильну норму, що забезпечить вирішення даного питання.

Особливість юридичної відповідальності державних службовців полягає також у тому, що державні службовці несуть як загальну, так і спеціальну відповідальність, перша з яких встановлює підстави й умови притягнення до відповідальності, які застосовуються до всіх громадян, а друга обумовлена, й ми вже цього питання торкалися, підвищеними вимогами до державних суб'єктів як представників влади. У попередніх розділах цього дослідження нами зазначалось, що правовий статус державних службовців є спеціальним по відношенню до загального статусу громадян, яким наділені службовці поза межами виконання своїх службових обов'язків, а звідси й впливає поділ відповідальності за визначеними критеріями. У зв'язку з цим законодавцем норми відповідальності державних службовців були виділені в окрему нішу.

Слід також зауважити, що норми, які регулюють відповідальність представників влади, мають, так би мовити, різноплановий характер впливу на посадових осіб. У переважній своїй більшості вони відокремлені одна від одної, дія кожної з них регулює відповідальність окремих видів посадових осіб, тобто законодавство щодо відповідальності державних осіб є розпорошеним. Означене становище, на наш погляд, порушує принцип системності законодавства, котрий полягає у тому, що кожна правова норма повинна бути співвіднесена із іншими нормами права, в тому числі і з нормами іншої галузевої приналежності. На жаль, сказати, що вказаний принцип діє щодо нормативно-правових актів, які регулюють відповідальність державних осіб, не можна. Відсутність загального



нормативно акта, розпорошеність законодавства робить інститут відповідальності малоефективним. Зазначені обставини й обумовлюють актуальність дослідження теми «Відповідальність державних службовців».

У науці з державного управління усталеною є позиція, відповідно до якої відповідальність державних службовців настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків [372, с. 266]. Саме тому юридичну відповідальність державних службовців слід розглядати з позиції наслідків їх поведінки, тобто неналежного виконання чи взагалі невиконання ними службових обов'язків. Слушним є визначення юридичної відповідальності державних службовців, надане А.П. Рачинським. На його переконання, юридична відповідальність держслужбовця гармонійно пов'язується із вихідними ідеями службової діяльності, а також необхідністю неухильного дотримання державної та службової дисципліни, вимог законності та панування права у державі. Юридична відповідальність державного службовця – це правові наслідки примусового характеру, які об'єктивуються у результаті протиправної поведінки держслужбовця у зв'язку з виконанням чи неналежним виконанням покладених на нього службових обов'язків [496, с. 14]. З огляду на те, яку позицію зайняти, можна виділити два протилежних ставлення державних службовців до реалізації своїх обов'язків: держслужбовець вибудовує свою діяльність відповідно до вимог, які йому пред'явлені «посадовими стандартами поведінки», виходячи із позитивного ставлення до них; службовець не виконує (частково не виконує), умисно унеможливило виконання свого обов'язку в достатній мірі, виходячи із негативного ставлення до «посадових стандартів поведінки» [417, с. 465].

Отже, відповідальність державних службовців настає за порушення норм права, таким чином, окреслене поняття є тісно пов'язаним із правом, тобто має безпосередній юридичний характер. Як зазначає В.С. Венедиктов, саме за допомогою права, його сутності й функцій визначається відповідальність. Тому юридичну відповідальність необхідно розглядати

стосовно сфер виявлення права, таких його основ, як правова норма, правовідносин й правосвідомість. Крізь них фактично й проходить інститут юридичної відповідальності [60, с. 35]. На підставі цього ми можемо дійти висновку, що правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, що містяться у чинному законодавстві України. При цьому в юридичній літературі, як правило, виокремлюють дві основні підстави юридичної відповідальності: 1) правова підстава, тобто те, на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність; 2) фактична підстава, а саме те, за що особа може нести юридичну відповідальність [587, с. 425]. О.Д. Лазор і О.Я. Лазор вважають, що необхідною умовою настання юридичної відповідальності є наявність трьох підстав: фактичної (склад правопорушення); нормативної (норми права); процесуальної (акт застосування права). Фактичною підставою застосування юридичної відповідальності є, як правило, вчинення правопорушення, під яким розуміють суспільно небезпечне або шкідливе діяння, котре порушує норму права. Правопорушення включає: об'єкт (суспільні відносини, на які посягає правопорушник); об'єктивну сторону (протиправну сторону, настання наслідків та наявність зв'язку між діянням та наслідками); суб'єкт (деліктоздатну особу, що вчинила правопорушення); суб'єктивну сторону (вину правопорушника). Нормативною підставою є невиконання чи неналежне виконання встановленого державою обов'язку, що закріплений у диспозиції відповідної юридичної норми, яку порушують, закономірним наслідком чого є застосування до особи встановлених санкцій. Процесуальна підстава виражається в акті застосування правової норми [295, с. 252-253].

Юридична відповідальність держслужбовців як працівників державних органів, зважаючи на специфіку виконуваної ними діяльності, виступає засобом впливу за неправомірну поведінку. Поряд з цим, як зазначає А.В. Акуліч, ця відповідальність є формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у державі від неправомірних дій та перевищення службових повноважень. Ступінь небезпечності порушення

законодавчих норм працівниками цих органів підвищується, що зумовлено спробами запобігання дискредитації не тільки свого власного імені, а й «плямування» авторитету й підриву довіри та престижу до всього органу, де працює особа [4, с. 14]. Діяльність державних суб'єктів направлена на захист прав громадян, що вимагає від них високого професійного рівня, який передбачає також достатній рівень вихованості, недостатність якої у сукупності із іншими чинниками призводить, як правило, до втрати довіри з боку громадськості, що, в свою чергу, сприяє зниженню ефективності державної діяльності. Єдиною можливістю ефективною реалізації державною службою своїх функцій є самоорганізація та самоконтроль державних службовців, а також постійне підвищення рівня професіоналізму («кожна країна потребує висококваліфікованих працівників, які будуть відповідати сучасним вимогам, що висуваються на ринку праці» [93, с. 3], а «для становлення компетентного та досвідченого працівника отриманих знань недостатньо», «для цього необхідно весь час працювати, отримувати все нові і нові знання задля набуття досвіду, який у наш час так необхідний кожному у його професійній діяльності» [497, с. 111]). Унікальність інституту державної служби полягає в тому, що головною її метою є захист прав, задоволення потреб й реалізація можливостей кожної конкретної особистості. Досягнення цієї мети передбачає усвідомлення державними службовцями відповідальності за свою діяльність та її наслідки перед кожним членом країни. Невід'ємною умовою ефективною діяльності держави є здатність її представників враховувати права та інтереси всіх громадян, усвідомлювати суспільну значимість власних дій та ступінь їх впливу на життя країни. Таким чином, до діяльності державних службовців ставляться підвищені вимоги. Саме тому, на думку В.М. Василенко, правопорушення, скоєні державними службовцями, характеризуються «підвищеною небезпекою, а отже, мають супроводжуватися підвищеною юридичною відповідальністю, оскільки безпосередньо зачіпають інтереси держави, встановлений у суспільстві правопорядок, права та свободи

громадян» [49, с. 167]. Таким чином, відповідальність державних службовців можна визначити як свідоме ставлення суб'єкта державної діяльності до вимог, встановлених для цієї категорії громадян, посадового (службового) обов'язку, державних завдань, виконання правових норм і приписів, розуміння наслідків здійснюваної діяльності.

М.А. Краснов під юридичною відповідальністю влади розуміє відповідальність органів публічної влади, її посадових осіб перед народом, населенням відповідної території за невідповідність їх діяльності «мандату довіри», яка виявляється в їх нездатності розробляти і реалізовувати політику, приймати і виконувати владні рішення і розпорядження з максимальною користю для суспільного блага [339, с. 2]. Відповідальність на державній службі, на думку Ю.С. Потьомкіної, повинна стати відповідальністю «за доручену справу» в найширшому значенні слова, тобто усвідомленою необхідністю найкращим чином виконувати покладені й прийняті на себе функції, що пов'язані з роботою, службою, посадою, реалізувати свою компетенцію, використовуючи для цього всі дозволені правом можливості й засоби [417, с. 467], тобто працівник може бути професійно відповідальним тільки за те, що передбачено його повноваженнями. Таким чином, межі професійної відповідальності детермінуються повноваженнями, якими наділений той чи інший суб'єкт діяльності [416, с. 41].

Отже, з огляду на те, що суб'єкти владних повноважень відповідальні, в першу чергу, перед народом за здійснення державних функцій, ми можемо стверджувати, що в такому випадку державні службовці несуть персональну відповідальність. Принцип персональної відповідальності полягає у тому, що кожний суб'єкт влади несе відповідальність за виконання своїх службових обов'язків, обумовлених займаною посадою. Від об'єму повноважень залежить і ступінь відповідальності. Персональна відповідальність виражається в юридичному обов'язку конкретного працівника дати відповідь (звіт) перед компетентним органом (або посадовою особою) за вчинені

діяння, що обумовили негативні юридичні наслідки [533, с. 278]. Цей принцип дає можливість зміцнити дисципліну, сформувати почуття особистої відповідальності державних службовців за виконання наданих їм повноважень, закріплених у законодавстві. Це вияв самостійності кожного державного службовця і одночасно персональна відповідальність за прийняті рішення, підготовку службових документів, а також за ті наслідки, які можуть спричинити впровадження цих рішень у практику. Вказаний принцип дозволяє зміцнювати державну дисципліну, формувати відчуття особистої відповідальності державних службовців за доручену їм ділянку роботи, неможливість ухилення від відповідальності. Недоліком багатьох державних структур є безвідповідальність, що характеризується відсутністю самостійності, безконтрольністю і безкарністю державних службовців, зокрема керівників, відсутністю гласності тощо [295, с. 51].

Деякі науковці вказують на те, що принцип персональної відповідальності закріплюється лише на рівні міністерств і державних комітетів України [176, с. 307]. Однак невиконання або неналежне виконання державних обов'язків шкодить авторитету не лише службової особи та органу, в якому вона працює, а й державній службі та державі загалом. Порушення з боку державного службовця значно ускладнює, а іноді й унеможлиблює виконання ним своєї соціальної ролі як представника органу влади, гаранта законності, захисника прав, свобод і законних інтересів людини [302, с. 109]. Крім того, даний принцип входить до системи принципів діяльності державної служби та закріплений у ст. 3 нового Закону України «Про державну службу». Також незаперечним, на нашу думку, є факт поширення сфери дії Закону не тільки на міністерства та державні комітети, а й інші види державних органів, які визначено даним нормативно-правовим актом.

Розглядаючи відповідальність державних службовців, слід відзначити, що вона повинна досліджуватися не тільки з правової точки зору, а й з точки зору моралі, етики. Н.О. Ларіна з цього приводу зазначає наступне:

«Важливим аспектом загального сприйняття й оцінки органів державної влади є враження, яке вони справляють [296, с. 23], оскільки образ державного службовця завжди відображає рівень розвитку професійної культури, характер системи професійних цінностей, а також те, як державні службовці виконують вимоги, які ставляться перед державною службою суспільством» [311, с. 41].

В.Я. Маліновський акцентує увагу на тому, що відповідальність державних службовців треба трактувати як категорію ділової етики, що означає здатність державного службовця усвідомлювати й виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків як для самостійної ділянки роботи, так і для суспільства загалом [137, с. 365]. Погоджуємося із таким твердженням, оскільки обов'язок й породжує відповідальність. Обов'язок може бути виконаним або невиконаним. У разі добросовісного й неухильного виконання обов'язку інститут відповідальності діє тільки як засіб попередження від здійснення протиправних дій, перевищення службових обов'язків або зловживання ними та як засіб спонукання щодо утримання від здійснення таких дій. У разі, якщо обов'язок був все ж таки невиконаним або неналежно виконаним, тоді настає відповідальність, тобто приводиться в дію механізм примусу. М.С. Строгович обґрунтовує позицію, згідно з якою сутність юридичної відповідальності особи щонайперше виявляється у виконанні нею передбачених законом обов'язків. У цьому сенсі, на думку радянського правника, юридичну відповідальність слід розуміти в якості відповідального відношення людини до власних обов'язків. Якщо ж обов'язок не виконується, тоді, дійсно, настає відповідальність у її негативному значенні – примушенні чи покаранні [536, с. 73]. Отже, без відповідальності обов'язок стає юридичним «нічим», оскільки загальновідомо, що юридичний обов'язок – це встановлена законом міра суспільно необхідної поведінки, владна форма соціальної регуляції, що ґрунтується на можливості державного примусу [540, с. 306]. При цьому юридичний обов'язок є

складовим елементом правового відношення, з огляду на що, закономірним чином виникає розуміння досліджуваної відповідальності в якості категорії, яка нерозривно поєднана із специфічними правовідносинами. Проте іноді логічна конструкція є складнішою, виступаючи результатом такої, наприклад, побудови: «Оскільки основною рисою юридичної відповідальності є її тісний зв'язок з правом і державним примусом, то її можна розглядати як правовідносини, в яких держава має право застосовувати певні заходи примусу до суб'єктів, які вчинили правопорушення і зобов'язані зазнавати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норм права» [566, с. 24].

Ключовим моментом юридичної відповідальності державних службовців є втрата довіри. Тлумачення поняття «втрата довіри» щодо державних службовців розглядається як переконання керівника державного органу в правомірності подальшого виконання ними службових обов'язків у контексті того, що даний факт може негативно відобразитися на виконанні таких обов'язків. У вітчизняному законодавстві поняття втрати довіри носить умовний характер, про що свідчить відсутність норми, яка б регулювала дане питання.

Головним елементом інституту довіри до суб'єктів влади є етика державного службовця. Саме етика складає рівень ставлення державного службовця до виконання покладених на нього обов'язків. Окреслене є цілком очевидним, адже поведінка державних службовців повинна відповідати існуючим очікуванням громадськості, а також забезпечувати належний рівень довіри суспільства та громадян до інституту державної служби (до державних органів, посад); своєю діяльністю держслужбовці мають сприяти здійсненню прав і свобод людини та громадянина. Таким чином, державний службовець повинен піклуватися про позитивний авторитет органів державної влади та державної служби у цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом, що особливим системним чином спотворюється діями держслужбовців, які мають ознаки корупційних діянь, об'єктивуючи ті чи

інші прояви корупції [див., напр.: 17; 157; 163; 630; 644]. Щонайперше означений баланс забезпечується застосуванням засобів запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Саме вказаний акцент ставиться законодавцем і при визначенні відповідальності державного службовця.

Конфлікт інтересів відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень [440]. Звідси випливає висновок, що головним елементом збереження довіри до владних структур та їх посадових осіб є дотримання балансу публічних та приватних інтересів, який виникає при здійсненні державних функцій.

На основі аналізу світової практики у сфері протидії корупції на державній службі визначено, що врегулювання конфлікту інтересів є не лише одним із дієвих превентивних антикорупційних заходів, а й важливим аспектом удосконалення державної служби, який реалізує принцип публічності й відкритості діяльності державних органів [546, с. 182]. Так, законодавством Російської Федерації втрата довіри розглядається як негативний наслідок відповідальності за порушення встановлених вимог щодо вступу та проходження державної служби у вигляді звільнення з займаної посади. Відповідно до Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» однією із підстав звільнення цивільного службовця є неприйняття цивільним службовцем заходів щодо запобігання та (або) врегулювання конфлікту інтересів, стороною якого він є. Представник наймача, якому стало відомо про виникнення у цивільного службовця особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів, підлягає звільненню у зв'язку з втратою довіри також в разі неприйняття представником наймача заходів щодо запобігання та (або)



врегулювання конфлікту інтересів, стороною якого є підлеглий йому цивільний службовець [359].

Законодавство Республіки Таджикистан щодо регулювання державної служби схоже за своїм змістом і впливом на даний вид діяльності із українським. Так, Закон Республіки Таджикистан «Про державну службу» також містить окрему норму щодо визначення етики державних службовців, яка має відсильний характер, вказуючи на нормативно-правовий акт, який регулює дане поняття. Таким актом є Кодекс етики державного службовця [219], який виходить з визнання особливої відповідальності державного службовця перед суспільством і спрямований на досягнення цілей, які визначаються значущістю державної служби, підвищення її престижу в суспільстві. Кодекс також містить у собі норми щодо відповідальності за корупційні правопорушення [361].

Молдова до цього питання підійшла більш зважено й прийняла, окрім Закону «Про непідкупність» від 25 травня 2017 року [364], також і Закон «Про конфлікт інтересів», який регулює несумісності та обмеження, встановлені стосовно осіб, що займають відповідальні державні або інші передбачені цим законом посади, дозвіл конфліктів інтересів, а також порядок подання декларацій про конфлікт інтересів [363]. Основними принципами управління конфлікту інтересів є неупереджене та об'єктивне служіння суспільним інтересам, забезпечення суспільного контролю діяльності, персональна відповідальність і особистий приклад.

Відповідно до білоруського Закону «Про державну службу в Республіці Білорусь» державний службовець несе відповідальність за невиконання або неналежне виконання з вини державного службовця покладених на нього службових обов'язків, перевищення посадових повноважень, порушення трудової та виконавської дисципліни, а також за недотримання встановлених цим Законом та іншими законодавчими актами обмежень, пов'язаних із державною службою [360]. А у Німеччині наслідки невиконання або неналежного виконання державними службовцями покладених на них

обов'язків докладно регламентовані у Статуті федерального дисциплінарного права. Державний службовець вважається винним у здійсненні службового проступку, якщо він порушив порядок виконання покладених на нього обов'язків. Крім того, коли дії службовця, навіть вчинені ним «поза службою», суттєвим чином зачіпають інтереси його відомства (наприклад, впливають на рівень поваги та довіри громадськості до посади, яку займає службовець), вони можуть розглядатись в якості проступку. Однак не кожне порушення обов'язків тягне за собою застосування мір відповідальності [116, с. 144].

Даному питанню присвячено і ряд міжнародно-правових актів, зокрема Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2010 року та Рекомендація № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. Більш детально це питання ми розглянемо у окремому розділі, присвяченому міжнародному досвіду врегулювання відповідальності державних службовців.

На підставі проведеного огляду слід зазначити, що конфлікт інтересів при здійсненні державної діяльності полягає, насамперед, у певних обмеженнях, встановлених для державних службовців як необхідна гарантія щодо забезпечення неупередженого, сумлінного та об'єктивного виконання ними покладених на них обов'язків, які віддзеркалюють діяльність держави в цілому через призму довіри громадськості. У нині діючому Законі України «Про державну службу» чітко зазначено, що державні службовці зобов'язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції». До таких обмежень, зокрема, відноситься: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб. Крім того, Законом встановлені чіткі заходи щодо запобігання та

врегулювання конфлікту інтересів. Ці заходи носять попереджувальний характер, тобто відносяться до позитивної відповідальності. Однак, як зазначає В.І. Козак, чіткого зв'язку між порушенням та покаранням за нього в українському законодавстві не існує. Українське антикорупційне законодавство, діюча адміністративна система в більшій мірі самі породжують корупцію, не створюючи жодного ризику для державного службовця бути покараним за протиправні вчинки. Західне ж законодавство працює як гільйотина, не даючи можливості ухилятися від нього, не дозволяючи свавілля у застосуванні законів. У законодавстві західних країн чітко визначено правила, що встановлюють міру покарання за конкретний посадовий проступок [221, с. 257].

У Польщі, наприклад, якщо встановлено, що з вини державного службовця сталася втрата його повноважень або якщо він втратив якості, які потрібні для здійснення службових повноважень, відбувається розірвання трудового контракту, а у випадках безперечної вини державного службовця відбувається звільнення без повідомлення. А законодавством Франції, на відміну від українського законодавства, передбачена за вчинення корупційних дій виключно кримінальна відповідальність [116, с. 123]. Відповідно до законодавства України за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи притягуються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Такий підхід надає можливість суб'єктам владних повноважень уникати суворого покарання, обмежуючись дисциплінарним або адміністративним стягненням, що не тільки є гальмом у боротьбі з корупцією, а й «останньою соломинкою», яка допомагає уникнути покарання.

Аналіз міжнародного досвіду юридичної відповідальності державних службовців показав, що «втрата довіри» є ключовим елементом правового статусу суб'єктів владних повноважень. Але слід зазначити, що у різних країнах присутній відмінний підхід до трактування поняття «довіра». В

країнах ЄС частіше мається на увазі саме етичний еквівалент діяльності публічних суб'єктів.

У якості проміжного висновку звернімося до твердження О.В. Токар-Остапенка, який зазначив, що законодавче забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі в Україні має певні проблеми, які перешкоджають реальній адаптації до умов ЄС і потребують вирішення. До цих проблем науковець відніс наступне: не визначено поняття потенційного конфлікту інтересів, не окреслено сферу ризиків виникнення конфлікту інтересів, відсутні ефективні процедури виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, чітко не визначено види відповідальності за порушення законодавства щодо конфлікту інтересів, не передбачено створення органу, який би здійснював контроль за дотриманням обмежень щодо конфлікту інтересів. За цих умов практичне запобігання конфлікту інтересів з метою протидії корупції є більш ніж проблематичним. Крім того, вчений надає низку практичних рекомендацій щодо вирішення зазначених проблем, а саме пропонує наступне: прийняти спеціальне законодавство (Закон України «Про конфлікт інтересів у діяльності державних службовців»); вирішити питання ефективної інституційної моделі та спеціалізації у протидії корупції (створити орган, якому обов'язково були б характерні такі основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних органів, як незалежність, спеціалізація та належна професійна підготовка, адекватні ресурси); для більш ефективного вирішення проблем із попередження та запобігання конфлікту інтересів застосовувати моральні та професійно-етичні чинники (прийняти Кодекс поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, який має стати основою для спеціальних кодексів (правил) поведінки окремих категорій державних службовців) [546, с. 183].

При цьому слід розуміти, що поведінка державного службовця у правовій сфері, як зазначає український науковець М.І. Іншин, має зовнішню

та внутрішню сторону. Зовнішня сторона – це «відповідність або невідповідність поведінки службовця вимогам правових норм». Утім, попри те, що ця сторона є фактичною, характеризується об'єктивним характером, завдяки якому можна диференціювати дії держслужбовця у практичній дійсності на предмет їх правомірності (неправомірності), слід погодитись із вченим у тому, що «лише за зовнішніми проявами неможливо у повній мірі оцінити вплив права на свідомість державного службовця, зрозуміти мотиви й цілі його правової поведінки, інтереси, що обумовлюють ці мотиви й цілі». Цей вияв психічної діяльності державного службовця охоплений внутрішньою стороною його поведінки, котра фактично тотожна його мотиваційному базису (саме тому, як зазначають українські вчені [див., напр.: 492, с. 95-96], важливим є забезпечення психологічного здоров'я держслужбовців). При цьому слід мати на увазі, що державний службовець може виконувати приписи правових норм на підставі таких мотивів: глибокого усвідомленого переконання у правильності й справедливості їх вимог; страху перед негативними наслідками; пасивних дій, тобто без свідомого виконання певних правил; внутрішніх, вузькокорисливих інтересів [176, с. 325]. Разом із тим, стосунки відповідальності учасників трудових відносин не вичерпуються лише прийнятими у правовій доктрині видами юридичної відповідальності, оскільки позитивне ставлення – налаштування на реалізацію не тільки власних інтересів – відіграє не останню роль у «побудові» трудової поведінки. Цей висновок базується на тому факті, що спрямування на забезпечення інтересів інших осіб знаходить прояв у трудовій поведінці не тільки під дією загрози негативних санкцій, державного примусу, врешті-решт, кари (покарання), які власне і визначають сутність юридичної відповідальності [389, с. 151].

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, вкажемо, що особливостями юридичної відповідальності державного службовця є те, що: 1) вона покладається на таку особливу категорію працівників не тільки за виконання

суто трудових обов'язків, але й за неналежне виконання чи невиконання тих обов'язків, що обумовлюються їх перебуванням на службі, тобто є комплексною; 2) вона покладається на державних службовців як на підставі норм трудового законодавства, так і на підставі спеціальних норм, передбачених відповідними статутами, положеннями про проходження служби; 3) її застосування передбачає не тільки виправлення державного службовця, але й має суттєве значення для попередження несумлінного та безвідповідального ставлення до своїх обов'язків, своєї поведінки самого державного службовця, тобто відіграє велику превентивну роль; 4) вона має запобігати «плямуванню» репутації державного органу, в якому працює державний службовець, а тому повинна бути підвищеною для таких працівників у порівнянні із іншими категоріями працівників; 5) застосування юридичної відповідальності повинно мати невідворотний характер для державного службовця, оскільки в іншому випадку відбувається втрата довіри до державних органів та держави з боку народу в цілому.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Наявна в наукових колах дискусія стосовно правового статусу державних службовців поділила науковців на три основні групи: одна група фахівців вважає, що державні службовці є суб'єктами суто адміністративного права, а тому їхня діяльність повинна врегульовуватись лише нормами адміністративного права; друга група фахівців наполягає на тому, що державні службовці є суб'єктами трудового права у певній частині і якщо провести чітку межу, що вкрай важко здійснити з огляду на тісний взаємний зв'язок службових прав та обов'язків й трудових прав, обов'язків, які перетинаються та поступово з'єднуються в єдиний комплекс, між правами та обов'язками, то можливо вести мову про необхідність урегулювання «трудової» частини саме нормами трудового права; третя група науковців притримується дуалістичного підходу, відповідно до якого державний службовець виступає інтегратором двох статусів, де

адміністративний та трудовий статус, по суті, вже не потребують окремого виділення, а навпаки мають розглядатися комплексно. Саме третій підхід є найбільш доречним на сьогоднішньому етапі розвитку теорії правового статусу державних службовців, зокрема тому, що службові права та обов'язки держслужбовців є їхніми трудовими правами та обов'язками, які обумовлюються особливостями того, що державний службовець служить народу, а не конкретній фізичній чи юридичній особі. Тому відносини між державним службовцем та державою називаються «службово-трудовими», адже по суті вони є трудовими правовідносинами, а за змістом являють собою службову діяльність.

2. Висловлювані в науковій літературі твердження про те, що на роботу державного службовця наймає держава, є вже застарілими, тобто такими, що не відповідають сучасним тенденціям розвитку суспільних відносин ані в Україні, ані в зарубіжних державах. Зокрема в розвинених країнах державний службовець вважається найнятим на роботу не державою, а народом, бо саме із податків та виплат до державного бюджету утримуються всі державні службовці. А отже, за принципом «хто платить, той і найняв» держслужбовця наймає на роботу народ, виплачуючи по факту йому заробітну плату. Звідси зрозуміло стає і концепція, яка простежується у переважній більшості розвинених країн щодо розуміння державної служби в цілому: це є діяльністю, спрямованою на служіння народу, а державні службовці мають відповідальність передусім перед народом в цілому і перед кожним окремим громадянином зокрема. Окреслене розуміння державної служби і роботи державного службовця зумовлює, по-перше, відповідальне ставлення державного службовця до виконання своїх обов'язків відносно кожного громадянина, а, по-друге, не викликає запитань щодо його статусу, адже він у свідомості громадян є найнятим ними працівником. Отже, його діяльність й регулюється нормами трудового законодавства із особливостями, що встановлюються спеціальними законодавчими актами щодо проходження державної служби.

По-третє, цілком правомірним є застосування до таких працівників підвищеної відповідальності за належне виконання ними покладених обов'язків.

3. Статус особи – це стан індивідуума в будь-якій системі. При цьому правовий статус визначає місце індивідуума у системі, котра врегульована правом. Особливість трудовправового статусу державного службовця обумовлюється наступним: 1) специфікою державного органу; 2) специфікою посади, на яку його призначено (яку він обіймає відповідно до функціональних обов'язків); 3) колом тих повноважень, що на нього покладені згідно із займаною ним посадою; 4) особливою категорією працівників, які наділені комплексом прав та обов'язків державного-управлінського характеру; 5) підвищеними вимогами до поведінки та морально-етичного рівня осіб, що обіймають посади на державній службі; б) низкою додаткових пільг та привілей, що є свого роду компенсаціями за особливі умови трудової діяльності; 7) підвищеною юридичною відповідальністю внаслідок того, що державний службовець є представником держави та «слугою народу». Таким чином, трудовправовий та адміністративно-правовий вияви правового статусу держслужбовців є взаємопов'язаними і потребують подальшого гармонійного узгодження.

4. Суть інституту відповідальності у праві полягає у здатності держави впливати на суспільство за допомогою певних заходів юридичного характеру з метою встановлення загального порядку в суспільстві, чіткого регулювання суспільних відносин, усунення конфліктів, втілення принципу соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. Юридична відповідальність в системі статусу держслужбовця пов'язана із ступенем інтеграції державної служби і визначається головним чином рівнем відповідальності державного службовця, яка є найважливішим елементом взаємозв'язку службовця та суспільства, вона здійснює функцію регуляції поведінки службовця відповідно до встановлених вимог. Сутність відповідальності держслужбовця відрізняється від відповідальності інших суб'єктів права, насамперед,



обов'язком представників держави звітувати перед суспільством, перед контролюючими органами за свою діяльність щодо виконання функцій держави, з урахуванням тих вимог, яким повинен відповідати державний службовець як представник влади.

5. Доволі тривалий час відповідальність розглядалась лише з позиції покарання, проте з часом нагальною стала потреба у розширенні цього поняття. Трансформація поняття «відповідальність» повинна відбуватися з урахуванням, насамперед, змін цінностей суспільства, де головною постає проблема зв'язку людини із суспільством, тобто її спроможність відповідати перед соціумом за порушення встановлених правил, зміни державного устрою й прагненням створити демократичну високорозвинену країну. Тому доведено, що не можна зводити відповідальність винятково до примусу та покарання. В умовах активної демократизації таке трактування відповідальності є дещо звуженим, оскільки не враховує інші важливі риси цього правового інституту. Юридична відповідальність державного службовця має виховну ціль, містить попереджувальну дію, відновлювальний та компенсаційний аспекти й, нарешті, механізм такої дії, який відрізняється залежно від галузевої належності. Юридична відповідальність – комплексне поняття, яке характеризується як позитивним аспектом (попередження, виховання тощо), так і негативним аспектом як наслідком порушення встановлених норм і правил (позбавлення суб'єкта певних благ).

6. Юридична відповідальність за своєю суттю може розглядатися в якості комплексного явища, котре: 1) має місце у правовій дійсності, зобов'язуючи особу до свідомого вибору щодо вчинення (чи невчинення) певних дій; 2) обов'язково викликає відповідні наслідки, встановлені законодавством,. При цьому ця відповідальність об'єктивується відповідно до комплексу правових принципів, головним чином наступних: принципу законності, доцільності, невідворотності, справедливості, обґрунтованості, своєчасності, гуманізму, правової регламентації, наявності вини,

недопустимості притягнення до відповідальності за одне і теж правопорушення два і більше разів.

7. Правовий статус державного службовця відображає його положення в суспільстві, вказує на ступінь його зв'язку із народом, а тому відповідальність у системі правового статусу державного службовця відіграє ключову роль в ідентифікації цієї категорії працівників з-поміж інших працівників. При цьому особливостями юридичної відповідальності держслужбовця є те, що ця відповідальність: 1) покладається на таку особливу категорію працівників не тільки за виконання суто трудових обов'язків, але й за неналежне виконання чи невиконання тих обов'язків, що обумовлюються його перебуванням на службі, тобто є комплексною; 2) покладається на держслужбовців як на підставі норм трудового законодавства, так і на підставі спеціальних норм, передбачених відповідними статутами, положеннями про проходження служби; 3) застосовується не тільки для виправлення держслужбовця, але й має суттєве значення для попередження несумлінного та безвідповідального ставлення до своїх обов'язків, поведінки самого держслужбовця, тобто виконує значну превентивну роль; 4) повинна запобігати «плямуванню» репутації державного органу, в якому працює державний службовець, а тому вона мусить бути підвищеною для таких працівників у порівнянні із іншими категоріями працівників; 5) застосовується в практичній дійсності, не маючи відворотного характеру для держслужбовця, оскільки в іншому випадку відбувається втрата довіри до державних органів та держави з боку народу в цілому.

## РОЗДІЛ 2 ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

### 2.1 Законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців

Незаперечним фактом можна вважати те, що чітке й раціональне функціонування держави можливе лише за умов виконання кожним державним службовцем своїх службових обов'язків на високому професійному рівні із дотриманням вимог як законності, так і дисципліни. Це, серед іншого, пояснюється вченими тим, що поведінка держслужбовців та те, як саме вона сприймається суспільством, має надважливе значення для зміцнення авторитету та належного рівня довіри до інституту державної служби. Адже, як зазначається в спеціальній юридичній літературі, поведінка держслужбовців на рівні дотримання закону та дисципліни особливо важлива не лише для зміцнення авторитету всього інституту публічної служби, але й для закріплення належного рівня репутації кожного держслужбовця [див., напр.: 145, с. 52; 353, с. 4; 560, с. 229]. Поряд з цим, погоджуємось із позицією В.З. Янчука, який зауважує, що саме від бездоганного дотримання вимог дисципліни праці залежить виконання виробничих завдань, зростання продуктивності праці та поліпшення матеріального й культурного становища самого працівника [604, с. 99].

Отже, можемо дійти висновку, що дотримання держслужбовцем службової дисципліни прямо впливає:

- 1) на рівень національної безпеки держави у всіх її проявах, а саме: зовнішньої та внутрішньої економічної, фінансової, політичної, соціальної, гуманітарної, екологічної безпеки та обороноздатності держави. Не викликає жодних сумнівів, що дотримання державними службовцями службової дисципліни у будь-яких умовах існування держави є їх пріоритетним завданням, однак найбільшою мірою це питання актуалізується саме в кризові періоди існування держави, коли національна безпека держави

найбільшим чином вразлива. Саме у таких умовах на сьогоднішній день і знаходиться наша держава (проведення антитерористичної операції на окремих територіях Донецької та Луганської областей, динамічна криміналізація українського суспільства тощо [див., напр.: 28, с. 245-250; 99, с. 51-52]), що вказує на гостру потребу у вдосконаленні правового регулювання дисципліни праці державних службовців задля забезпечення нормального функціонування нашої держави;

2) на нормальне функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Окрім того, що недисциплінованість держслужбовця послаблює національну безпеку держави, вона також у зв'язку із своєю деструктивною природою негативним чином впливає на функціонування відповідного органу влади (відбуваються «збої» у діяльності органу влади, орган влади не в повній мірі виконує покладені на нього завдання тощо). Звернемо також увагу на те, що каскадний ефект недисциплінованої поведінки держслужбовця, який позначається на ефективності діяльності відповідного органу влади, не обмежується своїм руйнівним впливом, здійснюваним на цей орган влади, а має своє негативне продовження, вливаючи на роботу інших органів влади. У результаті цього, з одного боку, держава або втрачає грошові кошти, або витрачає додаткові фінанси на зменшення негативного ефекту, викликаного порушенням службової дисципліни (якщо таке взагалі можливо), а, з іншого боку, як уже зазначалось, відповідний державний орган (та інші державні органи, на функціонуванні яких відобразилось порушення дисципліни праці) втрачає свій авторитет, «реабілітувати» який держава не завжди здатна в повній мірі;

3) на престиж держави. Держава, держслужбовці якої є недисциплінованими, не викликає поваги ні серед громадян (зниження рівня дисципліни на державній службі має наслідком недовіру громадян до державної влади [354, с. 145]), ні серед інших держав і їх громадян, що є недопустимим, зважаючи, зокрема, на європейські перспективи нашої країни;

4) на інтереси суспільства, бізнес-середовища, на права й інтереси людини та громадянина. Недисциплінованість державних службовців ускладнює здійснення громадянами підприємницької діяльності, реалізацію інших прав та свобод, знижує рівень забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб. Відповідно, недисциплінованість державних службовців також впливає на рівень інвестиційної привабливості держави, в покращенні якого Україна зацікавлена сьогодні в найбільшій мірі;

5) на законні інтереси самого державного службовця. Державний службовець, який безкарно порушує службову дисципліну, безумовно, втрачає належний рівень позитивної відповідальності до виконуваних ним функцій. У подальшому такий суб'єкт не лише здійснює свої службові функції на низькому рівні, але й фактично відмовляється від можливостей кар'єрного зростання по службі, а також від перспектив зростання розміру заробітної плати.

Зважаючи на таку важливість питання дисципліни праці (службової дисципліни) державного службовця, суб'єктами правотворчої діяльності в нашій державі було також детально регламентовано питання про дисциплінарну відповідальність державних службовців. При цьому усі нормативно-правові акти, що містять норми, якими врегульовано дисциплінарну відповідальність державних службовців (як суб'єктів трудового права України), умовно можна розділити на наступні групи:

1. Закони України, які регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців у загальному аспекті. До таких законодавчих актів, головним чином, слід віднести Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII [217], в якому питанню дисципліни праці присвячена глава X «Трудова дисципліна». Цією частиною зазначеного кодифікованого закону про працю врегульовано ряд важливих питань дисципліни праці, а саме: забезпечення трудової дисципліни, правила внутрішнього трудового розпорядку, статуту та положення про дисципліну, переваги й пільги для працівників, які успішно та сумлінно виконують свої

трудова обов'язки, заохочення за особливі трудові заслуги тощо. Глава X КЗпП України також містить і положення про дисциплінарну відповідальність найманих працівників, що поширюються також певною мірою на державних службовців: стягнення за порушення трудової дисципліни (передбачається, що за загальним правилом до працівника застосовується або догана, або звільнення, хоча й не виключається можливість застосування для окремих категорій працівників й інших дисциплінарних стягнень, передбачених іншими законодавчими актами), органи, правомочні застосовувати дисциплінарні стягнення (суб'єктами дисциплінарної влади визнаються органи, яким надано право прийняття на роботу чи обрання, затвердження і призначення на посаду працівника та відповідні вищі органи влади), строк для застосування дисциплінарного стягнення (за загальним правилом стягнення накладається за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення), порядок застосування дисциплінарних стягнень, оскарження дисциплінарного стягнення (у порядку, встановленому главою XV КЗпП України «Індивідуальні трудові спори»), а також зняття дисциплінарного стягнення (знімається, якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення працівника не буде піддано новому дисциплінарному стягненню або ж до закінчення одного року) й передача питання про порушення трудової дисципліни на розгляд трудового колективу або його органу (замість накладання дисциплінарного стягнення питання про порушення трудової дисципліни може передаватись на розгляд трудового колективу або його органу).

При цьому КЗпП України навряд чи можна вважати ефективним у частині врегулювання питання дисциплінарної відповідальності, зважаючи, зокрема, на те, що: 1) Кодекс не містить визначень понять «трудова дисципліна» та «дисциплінарний проступок»; 2) кодифікований законодавчий акт про працю чітко не визначає підстави для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, а також вплив вини

працівника на характер вчиненої ним дії (чи бездіяльності), причинно-наслідковий зв'язок; 3) Кодекс не регламентує на належному рівні порядок застосування дисциплінарного стягнення, недостатньо врегульовує питання правил внутрішнього трудового розпорядку тощо.

Вказані проблеми повинні були вирішитись у ході реформи трудового законодавства, яка фактично триває і наразі й вірогідно не буде завершена прийняттям нового кодифікованого закону про працю. Загалом, слід зауважити, що вже багато років поспіль у Верховній Раді з'являлись різні законопроекти трудових кодексів України [476-487], які, серед іншого, повинні були вдосконалити також і регулювання дисциплінарної відповідальності найманих працівників, враховуючи і державних службовців, хоча в дійсності вказані проекти законів або погіршували стан правового регулювання означеного питання, або відтворювали відповідні положення КЗпП України.

Проте вже 27 грудня 2014 року за ініціативою народних депутатів В.Б. Гройсмана, Л.Л. Денісової, М.М. Папієва та С.І. Кубіва до Верховної Ради України було подано та зареєстровано проект Трудового кодексу України № 1658 [486] (був доопрацьований до II читання 20 травня 2015 року [481] та 24 липня 2017 року [482]), яким у певній мірі вдосконалено правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Так, у параграфі 1 «Дисциплінарна відповідальність» глави 1 книги восьмої проекту ТКУ (в актуальній редакції) розкривається правова сутність трудової дисципліни, дисциплінарного проступку, закріплені підстава та умови притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності (зазначається, що підставою для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності є порушення ним трудової дисципліни, а саме притягнення такого працівника до вказаної відповідальності можливе за наявності вини працівника), наводиться перелік дисциплінарних стягнень, які застосовуються до працівників (зауваження, догана і звільнення, а також інші стягнення, які передбачені законами для окремих категорій працівників),

встановлюється порядок застосування дисциплінарних стягнень (визначаються часові рамки допустимості притягнення винуватого працівника до дисциплінарної відповідальності, закріплено ряд гарантуючих прав сторін дисциплінарного провадження), визначаються органи (особи), які уповноважені застосовувати дисциплінарні стягнення (за загальним правилом дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право укладення трудового договору).

Важливо також звернути увагу й на те, що в актуальному проекті ТК України також присвячена значна увага питанню внутрішнього трудового розпорядку. Зокрема Проект врегульовує наступні питання: зміст внутрішнього трудового розпорядку; визначення внутрішнього трудового розпорядку нормативно-правовими та іншими актами; правила внутрішнього трудового розпорядку; регулювання окремих питань внутрішнього трудового розпорядку іншими актами; забезпечення дотримання трудової дисципліни.

Окрім того, слід зазначити, що означений законопроект також містить визначення понять «дисциплінарний проступок» (невиконання або неналежне виконання працівником трудових обов'язків, покладених на нього цим Кодексом, трудовим законодавством, колективним договором, правилами внутрішнього трудового розпорядку, нормативним актом роботодавця і трудовим договором) та «трудова дисципліна» (обов'язкове для всіх працівників дотримання правил поведінки, визначених цим Кодексом, трудовим законодавством, колективним договором, правилами внутрішнього трудового розпорядку, нормативним актом роботодавця і трудовим договором), що певною мірою сприяє правовій визначеності процесу притягнення порушників дисципліни праці до дисциплінарної відповідальності.

Разом із тим, зміст структурних частин проекту ТК України, в яких врегульовуються проблемні питання трудової дисципліни, дисциплінарної відповідальності, вказує на те, що кардинальних змін у законодавчому регулюванні трудової дисципліни та дисциплінарної відповідальності



внаслідок прийняття Верховною Радою України цього законопроекту не варто очікувати. Однак, як обґрунтовано припускає Л.О. Ігнатова, саме «зміни» такого характеру є запорукою збереження на тлі загальних інтеграційних процесів усталеної практики кожного окремого підприємства самостійно визначати основні положення з питань трудової дисципліни з урахуванням власних внутрішніх потреб і специфіки праці [170].

2. Спеціальні закони України, котрими регламентується дисциплінарна відповідальність державних службовців. Спершу наголосимо, що трудова дисципліна знаходиться на перетині трудового і адміністративного права, відповідно, дисциплінарна відповідальність має багато спільного з адміністративною. Це не випадковий факт, адже трудове право, як зазначає М.О. Кабаченко, бере свої витoki саме з глибин адміністративного права, а якщо бути більш точним, то з поліцейського. Таким чином, наукова позиція про те, що трудове право – це своєрідний синтез адміністративного та цивільного права, цілком заслуговує на увагу. Однак, як зазначає вчений, це не заважає дисциплінарній відповідальності бути самостійним видом правової відповідальності [187, с. 65], хоча у вітчизняній доктрині трудового права сьогодні вже в достатній мірі сформульована позиція про те, що дисциплінарна відповідальність (разом із матеріальною) фактично поглинається трудовою відповідальністю [100, с. 86-90].

У рамках порушеного питання слід зауважити, що з часів поділу права на приватне та публічне (хоча цей поділ є досить умовним [603, с. 64]) відносини публічної (державної) служби розглядалися виключно крізь призму публічно-правового регулювання. Такий підхід застосовувався як на теренах західноєвропейських держав, так і в межах Російської імперії. Винятки з цього загального правила мали місце лише в радянський період, що було пов'язано з характерним розумінням сутності та призначення права в державі (саме законодавцем колишнього СРСР було віднесено інститут дисциплінарної відповідальності державного службовця до системи трудового права). Сьогодні, як зазначає Р.В. МIRONЮК, з огляду на розвиток

міжнародно-правового співробітництва України, євроінтеграційні процеси, тенденції розвитку українського законодавства, не залишилося жодних підстав для обстоювання ідеї приватноправової сутності публічної служби. На цій підставі окремими вченими-адміністративістами висловлюється думка, відповідно до якої публічна служба може та повинна аналізуватися виключно з публічно-правових позицій. Таким чином, і діяльність публічної служби начебто має охоплюватись лише сферою предмета адміністративно-правового регулювання [233, с. 170; 234, с. 16; 337, с. 200, 202-203]. Разом із тим, з такою позицією ми не можемо погодитись ні в якій мірі, зважаючи на її регресивний характер, адже:

1) підміна дисциплінарної відповідальності адміністративною, в результаті якої створюється уявлення про виключну потребу розгляду дисциплінарної відповідальності лише в рамках адміністративного права (як інституту адміністративного права), є наслідком невиправдано широкого розуміння позасудових способів накладення стягнення. Так, наприклад, М.О. Кабаченко з цього приводу слушно зауважує, що дисциплінарна відповідальність близько стикається з адміністративною, зокрема позасудовим способом накладення стягнення, тому їх зовнішня подібність призвела до того, що деякі автори відносили дисциплінарну відповідальність до інститутів адміністративного права [189, с. 41], що, певна річ, є помилковою тенденцією;

2) державний службовець, в першу чергу, є працівником – суб'єктом трудового права, а вже потім особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що врегульовується як трудовим договором, так і положеннями загального та спеціального законодавства (трудоного, адміністративного, аграрного, земельного та виправно-трудоного законодавства). Саме тому потрібно не стільки заперечувати можливість та потребу у дослідженні державних службовців, їх правового статусу у рамках приватного права, скільки враховувати під час цього дослідження норми публічного права, які (зокрема в рамках питання врегулювання

правосуб'єктності державних службовців) фактично є інтегрованими в публічне право нормами приватного права.

Виходячи із вищевикладеного, вважаємо, що наявність серед нормативно-правових актів, положення яких регламентують окремі питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, таких, що відносяться до адміністративного законодавства, не лише не варто ігнорувати в процесі розгляду означених питань у рамках трудового права, але й корисно поглиблено вивчати, оскільки такий підхід сприяє всебічному та всеосяжному аналізу поставлених наукових та практичних питань.

Слід наголосити, що у п. 22 ст. 92 Основного Закону України [230] встановлюється правило, відповідно до якого не допускається визначення іншими нормативними актами, крім закону, діянь, які є дисциплінарними порушеннями, та відповідальності за їх вчинення. Незважаючи на таку пряму вимогу, тривалий час окремі питання дисциплінарної відповідальності були врегульовані також і на підзаконному рівні (більшість з таких актів були нормативно-правовими актами, що дістались нам у спадок від колишнього СРСР). На сьогоднішній день, як зазначається в спеціальній юридичній літературі, важливою помітною тенденцією вдосконалення механізму регулювання дисциплінарної відповідальності є закріплення норм щодо дисциплінарної відповідальності не в підзаконних нормативно-правових актах і відомчих нормативних актах, а в законах [548, с. 330]. Яскравим прикладом цього є питання притягнення працівників органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності. Так, якщо до реформування законодавства про прокуратуру при виконанні трудових обов'язків прокурор повинен був дотримуватися норм КЗпП України, а також положень Дисциплінарного статуту прокуратури від 06 листопада 1991 року [441] й інших відповідних правових актів, то на сьогодні така вимога обмежується лише нормами КЗпП України, а також Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [467] й інших відповідних нормативно-правових актів. Звернемо увагу також на те, що в сьогочасному українському законодавстві

робились спроби повернутись до підзаконного регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців [104, с. 31-33]. Наприклад, до 29 березня 2017 року [427] в нашій державі діяли Правила етичної поведінки державних службовців, що були затверджені постановою КМУ від 11 лютого 2016 року № 65 [456] (до цих Правил також діяли інші аналогічні підзаконні нормативні акти [153]). Більше того, в Україні і наразі залишаються діючими Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 [442].

Окрім вже вказаних законодавчих актів, до законів України, які регламентують спеціальну дисциплінарну відповідальність державних службовців, необхідно віднести також наступні:

1) Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [435]. Новий законодавчий акт про державну службу, на думку експертів, загалом відповідає стандартам ЄС і порівняно з діючим до нього законом оцінювався ними як значний прогрес у напрямі правового врегулювання сфери державної служби [557, с. 49]. Хоча слід визнати й те, що у новому Законі законодавець не відійшов від теорії номенклатури або діяльності за посадою та чіткого підпорядкування державного чиновника за ієрархією посад, а не діяльності, спрямованої на результат [284, с. 43].

Проте варто відзначити, що у цьому законодавчому акті спостерігається суттєвий прогрес у питанні системності регулювання дисциплінарної відповідальності держслужбовців. Розділом VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» цього Закону врегульовано, зокрема, такі питання: забезпечення службової дисципліни (вона забезпечується шляхом дотримання у службовій діяльності вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку тощо); обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни (не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця,

дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів тощо); обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни (зазначається, що керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності). Але чи є вказаний «прогрес» позитивним – досить спірне питання, адже дублювання цим законодавчим актом норм КЗпП України позбавляє держслужбовців низки гарантій, що передбачені трудовим законодавством для працівників у процесі притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Необхідно також звернути особливу увагу на главу 2 «Засади дисциплінарної відповідальності» розділу VIII досліджуваного Закону, якою врегульовані наступні питання: дисциплінарна відповідальність державного службовця; підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності (вона настає внаслідок вчинення дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законодавством, за порушення яких повинна настати дисциплінарна відповідальність, перераховуються діяння, що визнаються дисциплінарними проступками); види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування; обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність (зазначається, що дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця); суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення; дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження; проведення службового розслідування та відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків; дисциплінарна справа та гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення; пояснення

державного службовця; право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи; рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження та оскарження такого рішення; зняття дисциплінарного стягнення.

При здійсненні аналізу зазначених положень вказаного законодавчого акту виникає низка питань щодо їх відповідності усталеному науковому розумінню дисциплінарної відповідальності та юридичної відповідальності державних службовців загалом. У цьому аспекті слід погодитись, зокрема, з тим, що, визначаючи в пп. 1-14 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» 2015 року вичерпний перелік дисциплінарних проступків, внаслідок вчинення яких відбувається притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, законодавець серед традиційних дисциплінарних проступків (недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, прогул, поява на роботі в нетверезому стані) вказав також й інші обставини, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними правопорушеннями. З цього приводу у «Зауваженнях до проекту Закону України «Про державну службу» від 03 листопада 2015 року [158]. Головне юридичне управління цілком справедливо вказувало на те, що в п. 11 ч. 2 ст. 65 законопроекту до дисциплінарного проступку віднесено «неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення», за що передбачається звільнення з посади (ч. 5 ст. 66 законопроекту), хоча це не узгоджується з положеннями ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [440], якими визначено механізм добровільного та примусового усунення порушень вимог щодо обмеження спільної роботи близьких осіб. Крім того, ст. 172-7 КУпАП [218] вже встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Незрозуміло також, чим керувався законодавець, відносячи до дисциплінарних правопорушень

невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця.

Також фахівці звертають увагу й на те, що в ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» 2015 року встановлено чотири види дисциплінарних стягнень, а у частинах 2-5 ст. 66 вказаного Закону кожний вид проступку (ознаки юридичного складу дисциплінарного правопорушення) співвідноситься з відповідним безальтернативним дисциплінарним стягненням. Такий законодавчий підхід, на думку Головного юридичного управління, може знівелювати принципи, описані у ч. 1 ст. 74 зазначеного законодавчого акта (відповідність дисциплінарного стягнення ступеню тяжкості вчиненого проступку тощо), оскільки згідно із змістом ч. 2 ст. 66 Закону України «Про державну службу» 2015 року зауваження як вид дисциплінарного стягнення могло бути застосоване у разі допущення незначного порушення правил внутрішнього розпорядку, інших незначних дисциплінарних проступків. Водночас, у ч. 2 ст. 74 Проекту визначались обставини (вони залишились і в тексті відповідного Закону), які виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення, хоча такі правові інститути на сьогодні притаманні лише вітчизняному кримінальному та адміністративному праву. У зв'язку з цим навряд чи обставини, з якими у статтях 15 та 16 КК України [278] та статтях 18 і 19 КУпАП пов'язується наявність чи відсутність відповідно стану необхідної оборони або крайньої необхідності, можуть бути прийнятними у контексті положень Закону України «Про державну службу» 2015 року щодо здійснення оцінки додержання службової дисципліни та накладення дисциплінарного стягнення [158];

2) Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [440], який є спеціальним законодавчим актом, що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. У

ч. 1 ст. 1 цього законодавчого акта надається визначення корупційного правопорушення як діяння, що вчинене відповідним суб'єктом, містить ознаки корупції, за яке законом встановлено, серед іншого, і дисциплінарну відповідальність. Подібним чином Закон трактує і правопорушення, пов'язане з корупцією, тобто визначає його як діяння, що вчинене відповідним суб'єктом, яке не містить ознак корупції, але порушує антикорупційні вимоги, заборони та обмеження, за яке Законом встановлено, зокрема, і дисциплінарну відповідальність. У ст. 59 цього документа регламентується порядок внесення до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про таких суб'єктів, зокрема про накладення дисциплінарного стягнення за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

3) Закон України «Про дипломатичну службу» від 07 червня 2018 року № 2449-VIII [438] (замінив Закон України від 20 вересня 2001 року [439]), котрий є законодавчим актом, що визначає правові засади та порядок організації дипломатичної служби як складової частини державної служби, а також особливості її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. У цьому законодавчому акті законодавець приділяє увагу питанню дисципліни відповідних службовців та їх дисциплінарної відповідальності. В означеному сенсі звернемо увагу на те, що в п. 8 ч. 1 ст. 4 цього Закону серед основних принципів дипломатичної служби називається «належне виконання службових обов'язків і додержання трудової дисципліни» (у Законі 2001 року закріплювався принцип «персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і додержання дисципліни»). Поряд із цим, необхідно зазначити, що в Законі 2018 року, на відміну від Закону 2001 року (головним чином це ст. 34 «Дисциплінарна відповідальність працівників дипломатичної служби»), відсутня спеціальна норма про дисциплінарну відповідальність дипслужбовців, а положення про цю відповідальність розосереджені у різних статтях цього законодавчого акта, а саме: у ч. 10 ст. 25 Закону 2018 року передбачаються наслідки



застосування дисциплінарного стягнення (протягом строку застосування дисциплінарного стягнення до дипслужбовця черговий дипломатичний ранг йому не присвоюється); у п. 6 ч. 2 ст. 28 Закону 2018 року закріплюється нормативна підстава дисциплінарного звільнення (дисциплінарне припинення дипломатичної служби) дипслужбовця (ця санкція застосовна, якщо: має місце одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипслужби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією; цей факт встановлено за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією МЗС України відповідно до законодавства про державну службу);

4) Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року № 1402-VIII [469], котрий визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд. Цим законодавчим актом, як і попереднім Законом від 07 липня 2010 року № 2453-VI [470], що на сьогодні втратив чинність (крім окремих положень), детально врегульовано спеціальні умови та особливу процедуру притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Так, згідно із ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: а) умисної або внаслідок недбалості незаконної відмови в доступі до правосуддя або іншого істотного порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило учасникам судового процесу реалізацію наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду; б) умисного або внаслідок недбалості не зазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору; в) умисного або внаслідок недбалості порушення засад гласності і

відкритості судового процесу; г) умисного або внаслідок недбалості порушення засад рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; г) умисного або внаслідок недбалості незабезпечення обвинуваченому права на захист, перешкоджання реалізації прав інших учасників судового процесу; д) умисного або внаслідок недбалості порушення правил щодо відводу (самовідводу); е) безпідставного затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасного надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень; є) допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу; ж) умисного або у зв'язку з очевидною недбалістю допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод; з) розголошення суддею таємниці, що охороняється законом, у тому числі таємниці нарадчої кімнати, або інформації, що стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні; и) неповідомлення суддею Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством, спосіб упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про такий випадок; і) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про

реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом); і) втручання у процес здійснення правосуддя іншими суддями тощо.

Окрім того, в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року також врегульовано окремі питання дисциплінарного провадження щодо судді. Зокрема регламентується питання звернення з дисциплінарною скаргою щодо судді, право на яке гарантується будь-якій особі (громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи – через адвоката, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування – через своїх керівників або представників). Разом із тим, до такої дисциплінарної скарги законодавець передбачає певні вимоги, зокрема вона має містити: а) прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (перебування) або місцезнаходження, поштовий індекс, номери засобів зв'язку; б) прізвище, ім'я, по батькові та посада судді (суддів), щодо якого (яких) подано скаргу; в) конкретні відомості про наявність у поведінці судді ознак дисциплінарного проступку, який відповідно до ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» може бути підставою для дисциплінарної відповідальності судді; г) посилення на фактичні дані (свідчення, докази), що підтверджують зазначені скаржником відомості; г) підпис скаржника; д) дату підписання скарги.

Слід звернути увагу на те, що дисциплінарне провадження щодо судді з 2017 року здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII [429], з урахуванням вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року. При цьому наголосимо, що гарантоване законодавцем право кожного на подання дисциплінарної скарги щодо судді може бути обмежене Вищою радою правосуддя у тому випадку, коли скаржниками є особи, котрі зловживають

цим правом. Якщо, наприклад, подана адвокатом заява є завідомо безпідставною, то такий адвокат може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності згідно із законом, а у тому разі, коли особа неодноразово подає очевидно безпідставні дисциплінарні скарги, Вища рада правосуддя має право ухвалити рішення про залишення без розгляду протягом одного року наступних скарг цієї особи.

Якщо Вища рада правосуддя доходить висновку про те, що суддя дійсно порушив службову дисципліну, до нього можуть застосовуватись наступні дисциплінарні стягнення: а) попередження; б) догана (з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця); в) сувора догана (з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців); г) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя (з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді); г) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; д) подання про звільнення судді з посади;

5) Закон України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII [429]. Звернімо увагу, що цей законодавчий акт, подібно до Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР [430], що втратив чинність 05 січня 2017 року, визначає правовий статус органу, який притягує суддів, котрі порушили службову дисципліну, до дисциплінарної відповідальності, а також процедуру дисциплінарного провадження щодо судді, винесення рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та правила оскарження цього рішення. У своєму рішенні № 9-рп/2002 у справі № 1-3/2002 за конституційним

поданням ВСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин 2 і 4 ст. 1, абз. 2 п. 8 ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 25, пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 31, ч. 1 ст. 32, п. 2 ч. 2 ст. 33, п. 2 ч. 2 та 3 ст. 37, статей 38 і 48 Закону України «Про Вищу раду юстиції» КСУ зазначив, що повноваження ВРЮ є «важливим засобом забезпечення ефективного функціонування органів правосуддя та незалежності суддів» [499, с. 4]. Цю думку, на наше переконання, можна віднести сьогодні і до ВРП, оскільки діяльність цього органу влади в значній мірі сприяє дисциплінованості українських суддів.

Зауважимо, що досліджуваним законодавчим актом визначається, що дисциплінарне провадження може розпочинатись не лише за дисциплінарною скаргою щодо судді, але й за ініціативою Дисциплінарної палати чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у випадках, визначених законом. При цьому передбачається, що дисциплінарне провадження має включати: а) попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги (відповідний член Дисциплінарної палати вивчає дисциплінарну скаргу і перевіряє її на відповідність вимогам закону та наявність підстав для залишення без розгляду дисциплінарної скарги чи відмови у відкритті дисциплінарної справи); б) відкриття дисциплінарної справи (розглянувши висновок доповідача та додані до нього матеріали без виклику судді та особи, яка подала дисциплінарну скаргу, та за результатами такого розгляду Дисциплінарна палата ухвалює рішення про відкриття або відмову у відкритті дисциплінарної справи); в) розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності (за результатами розгляду дисциплінарної справи Дисциплінарна палата ухвалює рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді);

б) Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [467], яким визначаються правові засади організації та діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського

самоврядування, а також система прокуратури України. Серед іншого, цей законодавчий акт також регламентує спеціальний порядок притягнення працівників органів прокуратури України до дисциплінарної відповідальності. Зокрема він містить правило, відповідно до якого до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур застосовується дисциплінарне стягнення на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Слід звернути увагу на те, що регламентація особливого порядку притягнення співробітників національної прокуратури до дисциплінарної відповідальності є важливою потребою забезпечення гарантії незалежності прокурорів.

3. Підзаконні акти, які регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців у загальному аспекті. До цієї групи нормативно-правових актів, що є складовою частиною законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців, відносяться акти підзаконного характеру, які в загальних рисах або ж без розрізнення державних службовців (тобто стосуються всіх чи більшості державних службовців) регламентують окремі питання притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Основним таким актом до 2016 року вважались Типові правила внутрішнього трудового розпорядку для робітників та службовців підприємств, установ, організацій, що були затверджені постановою Державного комітету праці СРСР від 20 липня 1984 року № 213 [371]. Цією постановою врегульовувалось наступне: загальні питання внутрішнього трудового розпорядку; порядок прийому та звільнення працівників і службовців; основні обов'язки працівників і службовців; основні обов'язки адміністрації; питання робочого часу та його використання, а також заохочення за успіхи в роботі; відповідальність за порушення трудової дисципліни. Окрім того, у даному документі розкривалася сутність поняття «порушення трудової дисципліни», закріплювався вичерпний список дисциплінарних стягнень, зазначалися також окремі випадки, коли вони

реалізовувалися на практиці, визначалися органи, уповноважені застосовувати до порушників трудової дисципліни відповідні стягнення.

На сьогоднішній день на державних службовців поширюють свою дію Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 року № 50 [457], які визначають загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату, режим роботи, умови перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу.

4. Підзаконні акти, які регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців в спеціальному контексті. До цієї групи нормативно-правових актів належать ті підзаконні акти, які повністю присвячені питанню дисциплінарної відповідальності державних службовців (усіх без винятку чи окремих груп державних службовців) та/або частково регламентують питання дисциплінарної відповідальності, проте поширені лише на окремі групи державних службовців.

До першої підгрупи вказаних підзаконних нормативно-правових актів слід віднести Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, від 13 червня 2000 року № 950 [455] у редакції від 13 вересня 2017 року [433]. Цей Порядок закріплює правила та стандарти проведення службового розслідування відносно вказаної категорії осіб у таких випадках: у разі недодержання посадовими особами місцевого самоврядування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства; на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або особи, яка для цілей Закону України «Про запобігання

корупції» прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри; за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства з питань запобігання корупції за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, стосовно якої пропонується проведення службового розслідування, а у разі його відсутності – особи, яка виконує його обов'язки, з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб.

До другої підгрупи вказаних підзаконних нормативно-правових актів слід віднести Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, затверджене постановою КМУ від 26 січня 1993 року № 55 [463]. Досліджуваний підзаконний нормативно-правовий акт поширюється на всіх працівників підприємств, об'єднань, установ та організацій залізничного транспорту, що належать до державної власності, за винятком працівників житлово-комунального господарства та побутового обслуговування, будівельних організацій, служб постачання, дорожніх ресторанів, навчальних закладів, науково-дослідних і проектно-конструкторських організацій, бібліотек, методичних кабінетів, будинків культури, клубів, спортивних, дитячих і медичних закладів, пансіонатів і будинків відпочинку галузі. Цим документом передбачається, що до вказаних суб'єктів може бути застосоване дисциплінарне стягнення (також прописується спеціальний порядок накладання таких стягнень) у вигляді: догани; позбавлення машиністів права керування локомотивом з наданням роботи помічником машиніста, а також позбавлення свідоцтва водія моторно-рейкового транспорту незнімного типу та свідоцтва помічника машиніста локомотива з наданням роботи, не пов'язаної з керуванням локомотивом і моторно-рейковим транспортом, на строк до одного року (у разі встановлення вини працівника у виникненні



катастрофи або аварії, за проїзд заборонних сигналів – незалежно від наслідків, а також появи чи знаходження на роботі в стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння, підтверженому в установленому порядку); звільнення (за порушення дисципліни, наслідки яких загрожують безпеці руху поїздів, життю і здоров'ю громадян).

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, зауважимо, що правила та стандарти, які визначають природу трудової дисципліни, дисциплінарного правопорушення, дисциплінарного провадження, а також регламентують порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, закріплені в низці нормативно-правових актів – в законах України та підзаконних актах. При цьому наявні результати та тенденції реформування українського законодавства про працю та про державну службу не є однозначними й такими, які можна оцінити як більшою мірою позитивні для кращого розуміння природи дисциплінарної відповідальності та оптимізації застосування відповідних правил і стандартів притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності на практиці.

## **2.2 Поняття, особливості змісту дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України**

З переходом від командно-адміністративної економіки до ринкової в нашій державі відбулась також і трансформація майже всіх існуючих правовідносин, сутнісна концепція котрих частково змінилась, а в окремих випадках – повністю. Означене відобразилось також і на розумінні праці, що була цілковито ідеологізованою у період існування колишнього СРСР (хоча вказане в жодному разі не означає, що саме трудове право у сучасній правовій державі позбавлене певної ідеології [див., напр.: 64; 179; 183, с. 145-241; 184]), яка відповідним чином впливає і на трудові (та суміжні) правовідносини, головним чином, на відносини з приводу юридичної відповідальності працівників. При цьому, якщо сприйняття матеріальної

відповідальності в трудовому праві зазнало мінімальних змін, то сприйняття дисциплінарної відповідальності на сьогодні важко об'єктивно та всебічно оцінити, керуючись лише усталеними (переважно сформованими у період становлення радянського права) методико-теоретичними підходами до розуміння дисципліни та юридичної відповідальності.

У зазначеному контексті варто погодитись із С.В. Цветковим, який справедливо зазначає, що такий інститут трудового права як дисциплінарна відповідальність сьогодні втратив ту значимість, якою він характеризувався серед сторін трудових правовідносин раніше. Цей інститут не відіграє тієї ролі, яка в минулому дозволяла йому бути ефективним інструментом управління в трудових відносинах. Вчений наголошує на тому, що, увійшовши в життя, ринкові відносини диктують свої правила. Оголошенням суворої догани сьогодні можливо налякати лише державного службовця, враховуючи те, що в недержавному секторі працює основна маса працездатного населення [575, с. 5]. Це є цілком закономірним, адже з часом змінюється не лише концепція юридичної відповідальності, але й відношення до неї [105, с. 37-38, 44-45], що пов'язано із взаємозалежністю права та моралі [511, с. 406] і їх змінюваністю. Отже, можна констатувати, що сьогодні дисциплінарна відповідальність – це такий вираз юридичної відповідальності, який має місце в трудовому праві та об'єктивується у трудових правовідносинах, у т. ч. за участю держслужбовців.

При цьому вагомість цього впливу не можна недооцінювати, адже, як ми вже зазначали, від того, наскільки ефективним буде інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні, залежить повсякденне якісне надання адміністративних послуг органами державної влади громадянам України та нерезидентам [25, с. 88; 286, с. 127], з одного боку, та рівень національної безпеки [527, с. 162], з іншого боку. Це можна пояснити цінністю дисципліни, суть якої вченими зводиться до суворого та точного дотримання особою встановлених роботодавцем правил, обов'язків чи норм [114, с. 52].

Попри очевидну важливість дисциплінарної відповідальності держслужбовців, слід звернути увагу на те, що діюче трудове законодавство не містить легального визначення понять «дисциплінарна відповідальність» та «дисциплінарна відповідальність державних службовців». Окрім того, незважаючи на жваві дискусії в наукових колах з приводу достатності розуміння вказаних проблем [див., напр.: 56, с. 1-5; 112, с. 7-37; 224, с. 79-90; 310, с. 159-165; 411, с. 56-60; 517, с. 145-151], вченими до сьогодні не було досягнуто єдиної думки щодо питання про юридичний зміст цих понять.

Наприклад, Г.Г. Петришина-Дюг вважає, що дисциплінарна відповідальність – це обов'язок працівників зазнати юридично несприятливих наслідків у формі втрат особистого характеру за скоєння дисциплінарного проступку в порядку та на умовах, передбачених трудовим законодавством [400, с. 40]. Однак повністю погодитись із таким визначенням, безумовно, неможливо. Зазначена думка ґрунтується на тому, що запропонована вченою дефініція не містить відповіді на питання, хто притягує винуватого працівника до відповідальності та що потрібно розуміти під таким надзвичайно широким поняттям як «юридично несприятливі наслідки у формі втрат особистого характеру» в рамках питання, що розглядається. В цьому аспекті слід мати на увазі, що характерним для дисциплінарної відповідальності є те, що правові наслідки її застосування мають вираз саме у створенні винуватій особі негативної трудової характеристики. Так, в окремих випадках, що передбачаються нормами чинного законодавства, накладення дисциплінарного стягнення на працівника перешкоджає його службовому просуванню, тобто кар'єрному зростанню. Серйозним правообмеженням особи, яка вчинила дисциплінарний проступок, є її звільнення. Власне ця особливість дисциплінарної відповідальності відрізняє її від адміністративної, яка, як зазначає М.О. Кабаченко, не супроводжується негативними для правопорушника наслідками в його службовій діяльності, за винятком випадків застосування позбавлення права керування транспортними

засобами (ст. 30 КУпАП), а також випадків, де мова йде про відповідальність посадових осіб за неналежне виконання своїх посадових обов'язків (статті 101-103 КУпАП) [189, с. 41-42]. Таким чином, застосоване формулювання «юридично несприятливі наслідки у формі втрат особистого характеру» у вказаному контексті буде доречним та виправданим тоді, коли уточнюватиметься вказівкою на негативну трудову характеристику.

К.В. Коваленко вважає, що під поняттям «дисциплінарна відповідальність» слід розуміти зазнання особою, що є винною у порушенні норм трудової дисципліни, негативних наслідків з боку уповноваженого суб'єкта, що виражається у дисциплінарних стягненнях, види та підстави застосування яких передбачено КЗпП України [209, с. 235]. Проте й із цим визначенням не можна повністю погодитись. Зокрема спірною в цій дефініції є вказівка на те, що види та підстави застосування дисциплінарних стягнень передбачено нормами КЗпП України, в той час, коли до таких суб'єктів трудового права як державні службовці можуть застосовуватись і спеціальні дисциплінарні заходи впливу, що не містяться в нормах Кодексу (згідно з новим Законом України «Про державну службу» норми цього законодавчого акта є пріоритетними для врегулювання відносин з держслужбовцями, а трудове законодавство до вказаної категорії працівників може застосовуватись лише у тій частині, що не врегульована означеним Законом).

Найбільш повно, з нашої точки зору, інтерпретує досліджувану категорію П.С. Луцюк, на думку якого, під поняттям «дисциплінарна відповідальність» слід розуміти «вид юридичної відповідальності, що застосовується у рамках трудового права на підставі норм чинного законодавства до працівника, котрий умисно чи з необережності вчинив дисциплінарний проступок, та характеризується обумовленням спеціального правового статусу порушника (його обов'язком зазнати негативних наслідків морального, організаційного та матеріального характеру) та суб'єкта дисциплінарної влади (правом накладати на порушника трудової дисципліни

дисциплінарне стягнення на підставі та у порядку, передбаченому чинним законодавством) [312, с. 196-197].

Вважаємо, що вичерпне визначення поняття «дисциплінарна відповідальність працівника» можна сформулювати, виокремивши основні ознаки зазначеної відповідальності.

Зауважимо, що у тій чи іншій мірі ознаки дисциплінарної відповідальності вже досліджувались українськими та зарубіжними вченими у галузі права [див., напр.: 9; 38; 124; 382; 563]. Н.М. Таварткіладзе, наприклад, до ознак вказаної відповідальності відносить наступне: 1) дисциплінарна відповідальність застосовується у зв'язку із вчиненням дисциплінарного проступку; 2) дисциплінарна відповідальність носить позасудовий характер; 3) дисциплінарна відповідальність має персоніфікований характер, оскільки заходи дисциплінарного примусу застосовуються лише до фізичних осіб в індивідуальному порядку; 4) дисциплінарна відповідальність здійснюється суб'єктами дисциплінарної влади; 5) дисциплінарна відповідальність проявляється у застосуванні дисциплінарних стягнень, які тягнуть за собою обов'язок порушника зазнати негативних наслідків особистого або організаційного характеру, які безпосередньо співвідносяться з честю такого порушника як професійного працівника [538, с. 162]. П.С. Луцюк вважає, що основні специфічні ознаки дисциплінарної відповідальності у трудовому праві полягають у наступному: 1) ця відповідальність є окремим видом юридичної відповідальності, що регламентована трудовим законодавством та виражена в особливому правовому стані найманого працівника, котрий порушив дисципліну праці, та суб'єкта дисциплінарної відповідальності; 2) ця відповідальність виникає на підставі дисциплінарного проступку; 3) дисциплінарна відповідальність застосовується правомочним суб'єктом, що наділений законодавством дисциплінарною владою у силу свого правового статусу; 4) ця відповідальність виражається у накладенні на порушника трудової дисципліни дисциплінарного стягнення; 5) дія дисциплінарної

відповідальності є строковою та може бути закінчена достроково [312, с. 197].

Поряд із цим, розглядаючи дане питання, О.В. Климкіна називає наступні ознаки цієї відповідальності: 1) наявність службового підпорядкування; 2) настання такої відповідальності службовця лише за вчинення дисциплінарного проступку; 3) така відповідальність супроводжується застосуванням засобів стягнення, передбачених матеріально-правовими нормами; 4) наявність особливого процесуального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності [203, с. 177]. У свою чергу, Н.М. Вапнярчук, аналізуючи ознаки дисциплінарної відповідальності дипломатичних службовців, вказує, що до них слід віднести наступне: 1) наявність службової підлеглості; 2) наявність підстави дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного проступку; 3) особливий процесуальний порядок притягнення дипломатичного службовця до дисциплінарної відповідальності; 4) існування меж «дисциплінарної» влади цього органу (посадової особи), які чітко встановлюються правовими нормами; 5) службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може оскаржити його до вищого органу (вищого, ніж посадова особа) чи в суд; б) за один дисциплінарний проступок може бути накладене тільки одне дисциплінарне стягнення [48, с. 273-274].

Зважаючи на вищевикладене та ряд інших типових наукових позицій з приводу ознак такого виду юридичної відповідальності, що міститься в спеціальній юридичній літературі [див., напр.: 135, с. 69; 553, с. 344], можна дійти висновку, що українські та зарубіжні вчені, розглядаючи ознаки дисциплінарної відповідальності, досить часто не розрізняють ознаки та принципи такої відповідальності, ознаки й завдання та цілі цієї відповідальності. Більше того, вченими належним чином не розмежовується загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність, в результаті чого ознаки цих видів дисциплінарної відповідальності (які в ряді випадків суттєво відрізняються) не виправдано змішуються.

На підставі вищезазначеного звертаємо увагу на те, що, якщо загальна дисциплінарна відповідальність працівників застосовна до всіх працівників без винятку (поширюється на переважну більшість працюючих, включаючи сезонних та тимчасових працівників, на яких не поширюється дія статутів і положень про дисципліну та інших спеціальних положень; це стосується навіть і тих галузей народного господарства, де діють статути чи положення про дисципліну, але значна частина працівників несе загальну дисциплінарну відповідальність [209, с. 234]), оскільки не вимагає доведення наявності додаткових чи спеціальних юридично значимих обставин, то спеціальна дисциплінарна відповідальність повинна застосовуватись виключно в тих ситуаціях, коли загальна дисциплінарна відповідальність не може бути застосовна [336, с. 325]. При цьому під «неможливістю застосування загальної дисциплінарної відповідальності» в широкому сенсі слід розуміти випадки, коли: наявне порушення трудового законодавства, дисциплінарна відповідальність за яке передбачена положеннями спеціальних нормативно-правових актів (зокрема положеннями статутів); дисциплінарний проступок вчинив спеціальний суб'єкт [251, с. 45-49]. Наприклад, спеціальна дисциплінарна відповідальність суддів полягає в особливому статусі суб'єктів дисциплінарного проступку, спеціальних суб'єктах, які накладають дисциплінарні стягнення і здійснюють дисциплінарне провадження, особливому порядку і підставах притягнення до дисциплінарної відповідальності та порядку оскарження дисциплінарних стягнень, видах дисциплінарних стягнень. Так, Р.В. Жуган з цього приводу слушно зазначає, що особливістю судді як суб'єкта дисциплінарного проступку є те, що Конституцією нашої держави гарантується принцип недоторканності суддів: судді повинні мати змогу діяти без обмежень, без неправомочного впливу, підбурення, тиску, погроз, неправомочного прямого чи непрямого втручання незалежно від того, з яких мотивів воно б не здійснювалось [151, с. 301].

Власне з цього і випливає сутність спеціальної дисциплінарної відповідальності, яка застосовна до тих державних службовців, на яких

поширюють свою дію норми статутів і положень про дисципліну (а також положення спеціальних «статутних» законів), якими визначаються обов'язки такої категорії працівників, а також заходи дисциплінарного стягнення, коло суб'єктів (посадових осіб, органів влади), що уповноважені застосовувати такі стягнення, порядок притягнення такої категорії працівників до дисциплінарної відповідальності, оскарження стягнень та заходів дисциплінарного стягнення. Іншими словами, спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників об'єктивно відрізняється від загальної тим, що вона характеризується значно ширшим змістом дисциплінарного проступку та більш суворими дисциплінарними санкціями [547, с. 174-175].

Отже, основними специфічними ознаками дисциплінарної відповідальності державних службовців слід назвати наступні:

1) дисциплінарна відповідальність державних службовців застосовується лише до такого спеціального суб'єкта трудового права як державний службовець (обмежене коло працівників, на яких поширюються спеціальні правила трудової дисципліни). Якщо загальним суб'єктом дисциплінарної відповідальності є працівник, на якого поширюються загальні норми трудової дисципліни (трудоий розпорядок на підприємствах, в установах, організаціях визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку, які затверджуються трудовими колективами за поданням власника або уповноваженого ним органу і профспілкового комітету на основі типових правил), то спеціальним суб'єктом такої відповідальності є працівник, котрий несе дисциплінарну відповідальність відповідно до спеціальних нормативно-правових актів (законів, статутів, положень) [547, с. 174], – державний службовець. Зазначеним суб'єктом відповідно до законодавства про державну службу може бути громадянин України, котрий займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і



функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

При цьому слід погодитись із українською вченою Г.В. Фоміч, котра наголошує на тому, що кількість службовців, що діють відповідно до спеціальних нормативно-правових актів, достатньо велика. Відповідно, слід врахувати й те, що строки, суб'єкти, види стягнень у кожного виду службовців різняться, і «особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності теж у кожного виду свої» [560, с. 229];

2) дисциплінарна відповідальність державних службовців здійснюється особливими суб'єктами дисциплінарної влади з урахуванням наявності службової підлеглості. Ця властивість дисциплінарної відповідальності є специфічною ознакою, що відрізняє таку відповідальність, наприклад, від адміністративної чи кримінальної [122, с. 65]. Чинне законодавство України про працю передбачає, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника. При цьому, як слушно наголошує Н.М. Вапнярчук, на працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями чи іншими актами законодавства про дисципліну, такі стягнення можуть накладатися також вищими органами. Наприклад, дисциплінарне стягнення на працівника дипломатичної служби може бути накладене керівником структурного підрозділу МЗС України, його підвідомчої установи лише у випадках встановлення або підтвердження факту вчинення посадового проступку (у тому числі за недотримання правил поведінки співробітників дипломатичної служби) [48, с. 273];

3) дисциплінарна відповідальність державних службовців настає за наявності відповідних підстав та умов. Основною підставою дисциплінарної відповідальності в трудовому праві нашої держави є саме порушення працівником норми трудового законодавства [113, с. 170; 235, с. 21; 353, с. 47-49], що розцінюється як порушення дисципліни, тобто вчинення дисциплінарного проступку (відповідно до ч. 1 ст. 147 КЗпП України такий

проступок кваліфікується як порушенням трудової дисципліни). Отже, саме дисциплінарний проступок виступає головною підставою для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, що є цілком закономірним, адже порушення ним дисципліни праці, як зазначає Т.В. Колеснік, «часто пов'язане з негативним його ставленням до питання підпорядкування керівництву, роботодавцю, а також із такою категорією як його готовність до добросовісного виконання вимог, вказівок керівників та правил виконання власних обов'язків, на які він погодився» [222, с. 69]. При цьому слід наголосити на тому, що положення КЗпП України не містять визначення понять «порушення трудової дисципліни» та «дисциплінарний проступок», хоча цьому питанню була присвячена увага багатьох провідних українських вчених і дослідників у галузі трудового права [див., напр.: 11, с. 374; 277, с. 145-158; 352, с. 130; 488, с. 412-413; 554, с. 402; 597, с. 14; 605, с. 140].

Також необхідно звернути увагу на те, що у ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року зазначається, що основною підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, під яким мається на увазі протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

При цьому ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року закріплює вичерпний перелік дисциплінарних проступків державних службовців, який включає такі з них: а) порушення Присяги державного службовця; б) порушення правил етичної поведінки державних службовців; в) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; г) дії, що шкодять авторитету державної служби; г) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників,

прийнятих у межах їхніх повноважень; д) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; е) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; є) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; ж) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; з) 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; и) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; і) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше 3-х годин протягом робочого дня) без поважних причин; ї) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; й) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

Аналізуючи законодавчий та теоретичний підходи до розуміння поняття «дисциплінарний проступок», доходимо висновку, що цей проступок щонайперше спрямований проти службової дисципліни, котра полягає у правильному, своєчасному, доцільному та законному виконанні всіма державними службовцями посадових обов'язків, встановлених законодавством, законами, іншими нормативно-правовими актами, правилами внутрішнього розпорядку, посадовими інструкціями державних службовців, наказами начальників державних органів [92, с. 294]. Необхідно також підкреслити: якщо за загальним правилом дисциплінарна відповідальність працівника є наслідком невиконання чи неналежного

виконання власних службових обов'язків, а не громадських доручень, дотримання моральних чи етичних вимог, то у випадку з державними службовцями дотримання моральних та етичних вимог є їх прямим обов'язком, у разі порушення яких відповідних порушників можуть притягнути до дисциплінарної відповідальності [236, с. 163], що також регламентовано Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 [442].

Теоретично осмислюючи порушення трудової дисципліни, можна дійти висновку, що вони відрізняються за об'єктами. Отже, у теорії стверджується, що вказані проступки поділяються на наступні види [548, с. 333; 584, с. 589]: а) внутрішні дисциплінарні проступки державних службовців, які посягають на внутрішній службовий розпорядок органу державної влади (прогул, запізнення на роботу, неналежне виконання обов'язків, поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані тощо) та зачіпають також публічний інтерес держави в цілому; б) публічні дисциплінарні проступки, які безпосередньо посягають на належне функціонування державної служби (до цієї групи можна віднести порушення встановлених законодавством заборон, недотримання обмежень, учинення дисциплінарних проступків у неробочий час); в) змішані дисциплінарні проступки, що одночасно посягають і на правила внутрішнього трудового розпорядку і на публічний інтерес у цілому (невиконання наказу чи розпорядження вищого за ієрархією керівника, перевищення службових повноважень тощо). Зважаючи на делікатність вказаних спеціальних об'єктів дисциплінарної відповідальності, зазначимо, що цілком виправданим є те, що законодавцем для державних службовців встановлено підвищену відповідальність, санкції, які, як зазначається в фаховій літературі, можуть бути застосовані тільки до них [39, с. 58];

4) дисциплінарна відповідальність державних службовців носить позасудовий характер та виражається в особливому процесуальному порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Особливий процесуальний порядок притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності виражається у сукупності процесуально-правових норм, що регламентують належне здійснення процесуальних дій (сукупно становлять собою дисциплінарне провадження), котрі виконуються уповноваженою на їх реалізацію посадовою особою (органом влади). У результаті дисциплінарного провадження, як слушно зазначає українська вчена Н.М. Вапнярчук, повинно бути повністю, об'єктивно та всебічно встановлено наступне: а) факт вчинення дисциплінарного проступку; б) вина державного службовця; в) причини й умови, що сприяють вчиненню дисциплінарного проступку; г) характер і розмір збитків. Інакше кажучи, «всі обставини справи мають бути справедливо й об'єктивно оцінені особою, уповноваженою притягати працівника до дисциплінарної відповідальності» [48, с. 274]. При цьому щодо окремих категорій держслужбовців (зокрема дипломатичних працівників, суддів, прокурорів) передбачаються особливі дисциплінарні провадження [256];

5) дисциплінарна відповідальність державних службовців має персоніфікований характер. Зазначена ознака ґрунтується на тій обставині, що заходи дисциплінарного примусу застосовуються лише до фізичних осіб в індивідуальному порядку, тобто не застосовуються колективно;

б) дисциплінарна відповідальність державних службовців, серед іншого, виражається в застосуванні до порушника дисциплінарних стягнень, які передбачені матеріально-правовими нормами та які негативним чином відображаються на самому порушнику (будучи протиприкладом заохочення, яке застосовується до працівника з метою заохочення його правомірної поведінки). У разі притягнення відповідних суб'єктів до дисциплінарної відповідальності застосовуються загальні (догана та звільнення) і спеціальні (більш жорсткі) заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну

службову відповідність і затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду тощо. Слід зауважити, що підставою диференціації дисциплінарної відповідальності працівників виступають «соціально значущі наслідки їх трудової діяльності і підвищений ризик негативних наслідків для суспільства в цілому у разі порушення деякими категоріями працівників дисципліни праці». Таким чином, погоджуємось із очевидним зауваженням І.В. Лазора, який наголошує на тому, що основним критерієм розмежування загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності є ступінь суспільної небезпеки внаслідок неналежного виконання працівниками своїх трудових обов'язків [294, с. 222].

Що ж стосується негативного аспекту дисциплінарних санкцій, то він має вираз, зокрема, у тому, що порушнику трудової дисципліни завдається морально-психологічна шкода [285, с. 217], яка є санкціонованою законодавцем та, відповідно, не підлягає відшкодуванню, якщо не буде доведено неправомірність її застосування. Проте слід зробити особливий наголос на тому, що спричинення порушнику дисципліни праці морально-психологічної шкоди відбувається не з метою реалізації принципу «око за око», а для досягнення мети, цілей, завдань та функцій дисциплінарної відповідальності, які виражаються не лише у покаранні порушника;

7) дисциплінарна відповідальність держслужбовців, серед іншого, виражається у перебуванні порушника у стані дисциплінарної покараності. Такий стан (розпочинається з моменту накладання стягнення), який є додатковими правовідносинами, характеризується наступними обставинами:

а) у разі вчинення в межах строку стану дисциплінарної покараності нового дисциплінарного проступку до такого суб'єкта може бути застосоване інше більш суворе дисциплінарне стягнення. Наприклад, якщо держслужбовець вчинив дії, що шкодять авторитету державної служби, то йому може бути оголошена догана, однак, якщо протягом року після цього цей службовець знову вчинить подібні дії, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну

службову відповідність; б) протягом строку дії дисциплінарного стягнення (окрім зауваження) заходи заохочення до покараного працівника не застосовуються на підставі ч. 3 ст. 79 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року; в) низкою додаткових несприятливих наслідків. Зокрема, як зазначають вчені, наявність дисциплінарних стягнень, строк дії яких ще не закінчився або які не було знято достроково, можуть бути передбачені локальними нормативно-правовими актами в якості умови депреміювання працівників, не надання їм інших додаткових благ тощо, які б вони отримали у разі відсутності порушення дисципліни праці [299, с. 54].

З вищевикладеного випливає, що дисциплінарна відповідальність державних службовців також здійснюється на практиці відповідно до певних спеціальних принципів. До них в доктрині права відносять наступні: швидкість настання дисциплінарної відповідальності; персональну відповідальність державного службовця за невиконання повноважень та обов'язків; презумпцію невинуватості державного службовця; повноту, 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 [355, с. 267].

Отже, зважаючи на викладене, доходимо попереднього висновку, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є особливим проявом юридичної відповідальності в трудовому праві, яка реалізується відповідно до правил і стандартів, котрі встановлені в законодавстві про працю, Законі України «Про державну службу», а також в окремих спеціальних нормативно-правових актах (які не обов'язково є частиною трудового законодавства), виражається на практиці у застосуванні до винуватого (у порушенні трудової дисципліни) державного службовця негативних заходів впливу особистого чи майнового характеру.

Так само як і будь-який інший вид юридичної відповідальності, як уже зазначалось, дисциплінарна відповідальність державних службовців в трудовому праві переслідує певну мету, досягненню якої сприяють її завдання та функції, найбільш широко розкриваючи її правову природу та сутність.

Що стосується мети такої відповідальності, то слід зауважити, що в доктрині трудового права до цього часу вчені не дійшли до спільної думки щодо цієї проблеми. Переважна частина науковців впевнена, що мета дисциплінарної відповідальності полягає в забезпеченні трудової дисципліни [420, с. 68; 422, с. 4], і цей висновок, вважаємо, є більш ніж очевидним. Проте навряд чи можна з упевненістю стверджувати, що дотримання дисципліни – це єдина мета зазначеної відповідальності. Фактично з такою думкою погоджується і А.С. Сидоренко, зазначаючи, що метою дисциплінарної відповідальності є забезпечення відновлення працівником шкоди, якщо вона була ним заподіяна [510, с. 250]. Однак і з такою думкою не можна ні в якому разі погодитись у повній мірі, оскільки у розумінні відновлення (що є принципом дисциплінарної відповідальності) як основної мети такої відповідальності втрачається сам сенс вказаної відповідальності, яка, як вже зазначалось, в першу чергу, направлена на відновлення дисципліни праці.

На підставі цього можна говорити про основну мету дисциплінарної відповідальності – забезпечення дисципліни праці – та похідні від неї цілі: відновлення стану, що існував до порушення дисципліни праці; превенція порушення дисципліни праці тощо. При цьому, аналізуючи сутність похідних цілей дисциплінарної відповідальності, можна дійти висновку, що такими фактично є функції вказаної відповідальності.

Слід також звернути увагу на те, що мета дисциплінарної відповідальності державних службовців є більш багатогранною, зважаючи, зокрема, на публічний характер державних службовців, вплив дотримання дисципліни державними службовцями на національну безпеку держави, а в



окремих випадках – регіону та світу. Отже, саме у випадку з державними службовцями дисципліна праці наповнюється загальним та спеціальним сенсом, який формує її мету. Безпосередньою метою такої відповідальності, поза всяким сумнівом, є забезпечення дисципліни праці в державній службі. Також мету цієї відповідальності будуть складати: нормальне функціонування держави, органів державної влади та, відповідно, органу влади, в якому працює конкретний службовець; національна безпека держави, суспільства та економічна безпека бізнес-середовища; безпека регіону та світу (наприклад, коли дисципліна праці не дотримується працівниками дипломатичного представництва держави чи службовцем, відповідальним за утилізацію чи зберігання небезпечних і радіоактивних відходів); дотримання прав і свобод людини та громадянина (на практиці порушення дисципліни праці державним службовцем може прямо чи опосередковано порушити права людей) тощо. Тобто мета дисциплінарної відповідальності державного службовця не є настільки очевидною, як мета дисциплінарної відповідальності типового працівника, що прямо пов'язано із характером державної служби та, відповідно, трудовими правовідносинами, які мають місце між державним службовцем та державою в особі відповідного органу влади.

Що ж стосується завдань дисциплінарної відповідальності, то слід звернути увагу на те, що в спеціальній юридичній літературі й до сьогодні вони визначаються неоднаково. Наприклад, О.О. Тихомиров та О.К. Тугарова вважають, що головне завдання дисциплінарної відповідальності полягає в забезпеченні трудової (службової) дисципліни [544, с. 37]. Однак із вказаним твердженням важко погодитись, оскільки мета відповідальності та її завдання, хоча і є близькими поняттями, проте не вживаються в теорії трудового права в якості синонімів.

На думку А.В. Брюханова, завдання дисциплінарної відповідальності державних службовців полягають у наступному: притягненні до відповідальності державного службовця за порушення ним трудової

дисципліни; покладанні на порушника трудової дисципліни дисциплінарного стягнення [42, с. 182]. У свою чергу, С.І. Феклін вважає, що завданнями дисциплінарної відповідальності є: виховання громадянськості – дотримання законів країни; повага до прав і свобод інших людей; формування правильної поведінки; попередження вчинення нових дисциплінарних проступків [559, с. 4]. На підставі вищевикладеного можемо дійти висновку, що завдання дисциплінарної відповідальності державних службовців збігаються з похідними цілями основної мети такої відповідальності.

Що ж стосується функцій дисциплінарної відповідальності в трудовому праві, то, як уже зазначалось, вони досить часто збігаються з похідними цілями досліджуваної відповідальності. Проте слід наголосити на тому, що у визначеннях змісту цих функцій вчені й до сьогодні дотримуються різних підходів [див., напр.: 3; 351; 580]. Зокрема, на думку О.О. Тихомирова та О.К. Тугарової, основна функція дисциплінарної відповідальності полягає у вихованні працівників із метою запобігання правопорушенням у майбутньому [544, с. 37]. С.І. Феклін до цих функцій відносить: 1) вироблення добрих звичок; 2) сприяння засвоєнню дисциплінарних норм та правил поведінки; 3) формування позитивних рис особистості; 4) профілактику правопорушень [559, с. 4]. У свою чергу, А.Б. Вороніна та А.О. Долгополова такими функціями називають: 1) регулятивну функцію, спрямовану на формування поведінки працівника, на визначення межі між правомірним і протиправним виконанням своїх трудових обов'язків; 2) превентивну функцію, що передбачає попередження порушення трудової дисципліни як самою особою, яка піддається дисциплінарній відповідальності, – приватна превенція, так й іншими співробітниками, наприклад, за рахунок створення враження про невідворотність настання відповідальності як результату певних дій; 3) каральну функцію (передбачає настання для суб'єкта, що несе відповідальність, несприятливих для нього моральних або організаційних наслідків); 4) відновлювальну та виховну функцію (сукупно формує у свідомості працівника переконання про

неприпустимість вчинення дій, що тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність) [71, с. 86].

На підставі вищезазначеного доходимо висновку, що до основних функцій дисциплінарної відповідальності державних службовців відносяться наступні:

1. Превентивна функція. Ця функція, в першу чергу, спрямована на попередження порушення дисципліни у трудовому колективі, зважаючи на те, що попереджувальне діяння впливає не лише на правопорушника, а й на оточуючих. Отже, під превентивною функцією слід розуміти напрям впливу норм про юридичну відповідальність на поведінку суб'єктів суспільних відносин, котрий об'єктивно виявляється у викоріненні їх реальної або припустимої антисоціальної поведінки [171, с. 75]. У цьому аспекті значну роль відіграють саме дисциплінарні санкції, які накладаються на державного службовця, що порушив трудову дисципліну. Слід погодитись із Т.М. Лежневою, яка наголошує на тому, що дисциплінарні стягнення (головним чином, догана) виконують охоронну функцію, яка в цілому поглинається запобіжною: трудовий правопорядок охороняється саме завдяки превенції правопорушень. Остання полягає в тому, що факт накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани за інформаційною природою є повідомленням: 1) правопорушника про факт і характер вчиненого ним дисциплінарного проступку, про осуд такої поведінки з боку роботодавця, про виникнення стану «покараності»; 2) трудового колективу та інших осіб про факт і характер вчиненого дисциплінарного проступку, про осуд такої поведінки з боку роботодавця. Такий інформаційний вплив реалізується завдяки порядку накладення дисциплінарного стягнення, який передбачає ознайомлення з наказом про накладення дисциплінарного стягнення самого правопорушника, а в необхідних випадках – трудового колективу та інших осіб [299, с. 54].

2. Виховна функція. Ця функція спрямована на зміну внутрішніх переконань працівника, які входять у суперечність із усталеними

стандартами виконання ним своїх трудових функцій. На сьогодні в спеціальній юридичній літературі висловлюються цілком слушні думки про те, що виховна функція в дисциплінарній відповідальності є неактуальною у зв'язку із зміною парадигми трудового права, відмовою від ідеологізації праці і виховання через працю, що було характерним для трудового права періоду колишнього СРСР. Однак слід погодитись із тим, що виховна функція залишається актуальною й до сьогодні в трудових відносинах за участю державного службовця в силу публічного характеру його діяльності. Саме в цьому аспекті дисциплінарні санкції, безумовно, носять морально-правовий характер, пов'язаний з морально-правовим осудом правопорушника, та, відповідно, впливають на процес виховання й перевиховання державного службовця.

3. Відновлювальна функція. Порухення дисципліни праці завжди завдає шкоди суспільним відносинам. Поновлюють же попередній правопорядок шляхом відновлювальної функції дисциплінарної відповідальності, що характеризується низкою способів здійснення – від засудження та примушування порушника дисципліни праці до правомірної поведінки до його виведення з певного виду трудових відносин. Наприклад, наявність у суб'єкта догани примушує останнього не порушувати трудових відносин, оскільки повторне порушення може потягнути за собою застосування вже більш суворого дисциплінарного стягнення [580, с. 225].

Слід зауважити, що дисциплінарна відповідальність, на думку ряду вчених, перш за все, носить відновлювальний характер, який поширюється на широке коло суб'єктів. Зокрема В.І. Крусс з цього приводу зазначає, що, розриваючи трудовий договір з порушником трудової дисципліни за відповідними підставами, роботодавець застосовує дисциплінарне стягнення, відновлюючи тим самим своє право укласти аналогічний за змістом договір з іншою, ймовірно, більш дисциплінованою особою [279, с. 515]. Не погоджуючись із такою позицією в повній мірі, С.П. Матвеев, наприклад, справедливо припускає, що звільнення недисциплінованого працівника

відкриє вакансію для інших осіб, які є претендентами на вакантне місце, тим самим цей факт буде носити відновлювальний характер і для такої категорії суб'єктів як «ймовірно, більш дисципліновані особи». Держава, в свою чергу, проводить політику забезпечення зайнятості населення, яка полягає в організації служби зайнятості, реалізації національних проектів, які створюють робочі місця, захисті національного ринку праці тощо, проте це не забезпечує монополію держави на ринку праці. Таким чином, укладаючи трудовий договір, один працівник позбавляє інших можливості працювати на даному робочому місці. У цьому сенсі його звільнення може бути розглянуто як відновлення права інших осіб на зайняття цього робочого місця [326, с. 134].

Однак найбільш важливим ефектом функції відновлення є саме відновлення стану, який був до порушення державним службовцем трудової дисципліни, наскільки це можливо. Зокрема це стосується випадку, коли службовець, якому оголошено догану, покращує свої трудові показники, чим виправляє негативні результати попередньої трудової діяльності, або ж коли такого працівника звільняють та на його вакантне місце наймають, ймовірно, більш відповідального працівника, який своєю працею змінить вказані негативні показники. Отже, наголосимо на тому, що відновлювальна функція дисциплінарної відповідальності, особливо в трудових правовідносинах за участю державного службовця, щонайперше направлена на відновлення прав саме роботодавця, оскільки він і зазнає шкоди від дисциплінарного проступку найманого працівника, або ж роботодавця і третьої особи, коли й такі особи зазнали прямої чи опосередкованої шкоди у результаті порушення трудової дисципліни.

4. Каральна функція. Вона об'єктивно відображається в принципі невідворотності юридичної відповідальності. У даному контексті принцип невідворотності означає, що жоден дисциплінарний проступок не повинен залишитися непоміченим. Поряд з цим, зазначений принцип вимагає, щоб кожен правопорушник ніс відповідальність виключно за свої протиправні

діяння [171, с. 75]. Слід зауважити, що каральна функція дисциплінарної відповідальності застосовується за рахунок накладання на порушника дисциплінарної санкції, яка впливає на сферу свідомості працівника, його міжособистісні стосунки та честь як працівника, а також покладення на працівника стану «покараності», змістом якого є певне звуження його прав [299, с. 54].

5. Регулятивна функція. Ця функція орієнтована на формування у свідомості працівника необхідних «установок», котрі допоможуть йому у подальшій трудовій діяльності відрізнити неправомірну поведінку від правомірної. При цьому найбільш характерними шляхами (елементами) здійснення регулятивної функції права є: 1) визначення засобами норм права праводієздатності (правосуб'єктності) громадян; 2) закріплення і зміна правового статусу громадян; 3) визначення компетенції державних органів, у тому числі й компетенції (повноважень) посадових осіб; 4) встановлення правового статусу юридичних осіб; 5) визначення факторів, спрямованих на виникнення, зміну і припинення правовідносин; 6) встановлення конкретного правового зв'язку між суб'єктами права; 7) визначення оптимального типу правового регулювання стосовно конкретних суспільних відносин [171, с. 74-75; 247, с. 38-43].

Отже, підводячи підсумок викладеного, доцільним буде зауважити, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є специфічним проявом юридичної відповідальності в трудовому праві, котра характеризується особливою метою, похідними від мети цілями, завданнями та функціями такої відповідальності. Значний вплив на правову сутність дисциплінарної відповідальності державних службовців здійснює публічний характер державної служби (наприклад, якщо метою дисциплінарної відповідальності загалом є забезпечення трудової дисципліни, то мету дисциплінарної відповідальності державних службовців складають наступні фактори: нормальне функціонування держави, органів державної влади та, відповідно, органу влади, в якому працює конкретний службовець;

національна безпека держави, суспільства та економічна безпека бізнес-середовища; безпека регіону та світу; дотримання прав і свобод людини та громадянина тощо).

### **2.3 Порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України**

Порядок застосування норм про дисциплінарну відповідальність державних службовців, котрий передбачався дореформеним законодавством про дисциплінарну відповідальність, характеризувався численними проблемами, які призводили до порушення трудових прав держслужбовців, можливості їх переслідування керівництвом органу влади, з яким ці службовці перебували у трудових правовідносинах, тощо [167, с. 110; 259, с. 56-61]. Однак, незважаючи на те, що нове законодавство сприяє більшій правовій визначеності порядку застосування до державних службовців норм про дисциплінарну відповідальність, слід констатувати, що означений порядок не позбавлений численних прогалин, які необхідно вирішити у короткостроковій перспективі.

Щонайпершу увагу слід звернути на те, що в теорії трудового та адміністративного права вченими досить часто не розмежовуються поняття «порядок застосування норм про дисциплінарну відповідальність» та «порядок притягнення до відповідальності». Порядок притягнення до відповідальності має місце тоді, коли норми законодавства, котрі регулюють дисциплінарну відповідальність держслужбовців, вже у необхідній мірі були застосовані. При цьому порядок застосування норм не припиняється у момент закінчення порядку притягнення до відповідальності.

Отже, частково погодимось із тим, що важливим елементом розуміння сутності дисциплінарної відповідальності державних службовців є процедура притягнення їх до відповідного виду юридичної відповідальності у трудовому праві [329, с. 250]. Якщо уточнити викладену позицію в межах підходу, якого ми дотримуємось (цей підхід знаходить підтримку серед

інших вчених і дослідників різних галузей права [106, с. 368-374]) та котрий був сформульований КСУ [500, с. 71], то в найбільшій мірі сприяє розумінню правової природи й юридичного змісту досліджуваної відповідальності саме порядок застосування норм про дисциплінарну відповідальність.

У загальному аспекті слід погодитись із тим, що порядок застосування до держслужбовців норм про дисциплінарну відповідальність у рамках трудового права є сукупністю процесуально-правових норм, якими визначаються конкретні процесуальні дії, ініціювати та здійснювати котрі спроможні відповідні суб'єкти, що визначені у Законі України «Про державну службу». Центральним етапом застосування відповідних норм є дисциплінарне провадження, визначенню сутності та змісту якого приділяється значна увага українських та зарубіжних вчених і дослідників [див., напр.: 121; 141; 172; 173; 324; 328; 390]. Беручи до уваги їх вагомий напрацювання (особливо тих вчених, котрі вже у тій чи іншій мірі розглядали проблеми стадійності дисциплінарного провадження, сформулювали пропозиції щодо вирішення виявлених ними питань [див., напр.: 1, с. 138; 18, с. 309; 21, с. 75; 196, с. 139; 210, с. 193; 215, с. 220; 346, с. 29; 352, с. 130; 407, с. 42; 504, с. 136]), а також зважаючи на норми глави 2 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, доходимо висновку, що порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України та нормами вказаного законодавчого акта складається з наступних спеціальних процесуальних стадій:

1. Виявлення факту вчинення дисциплінарного проступку та його документальна фіксація. Як показує практика, найчастіше виявлення дисциплінарних проступків в системі державної служби відбувається в результаті проведення вищестоящими державними органами аудиторської перевірки організації роботи нижчого (підлеглого) державного органу. При цьому слід врахувати, що саме по собі виявлення дисциплінарного проступку умовно включає в себе наступні три етапи [305; 495]:



1) проведення внутрішнього аудиту працівниками вищестоячого державного органу. На цьому етапі посадовими особами вищого державного органу (фахівцями певного напрямку) перевіряється діяльність відповідних структурних підрозділів нижчого органу відповідно до затвердженого плану перевірки;

2) підписання відповідного акта аудиторської перевірки, датою якого є день виявлення дисциплінарного проступку. Зміст означеного етапу характеризується тим, що за результатами аудиторської перевірки складається відповідний акт, у якому: а) відображається організація роботи державного органу за певний період діяльності за відповідними напрямками; б) відзначаються різні показники (економічні, статистичні тощо), а також виявлені такою перевіркою порушення чинного законодавства та відповідних правових актів державних органів. Важливо звернути увагу на те, що в акті зазначається сутність порушень, а їх кваліфікація, в свою чергу, підтверджується посиланнями на відповідні положення нормативно-правових актів, у тому числі правових актів державних органів, норми яких порушено;

3) підготовка доповідної записки за результатами аудиторської перевірки з викладенням фактів, що містять ознаки вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку. На цьому етапі складається доповідна записка, що являє собою адресований керівнику документ, котрий містить необхідну інформацію з відповідними висновками та пропозиціями (головним чином, охоплює інформацію про держслужбовця, який вчинив дисциплінарний проступок, дату здійснення службовцем дисциплінарного проступку, дату виявлення вчиненого службовцем дисциплінарного проступку, вчинений службовцем дисциплінарний проступок із зазначенням положень порушених нормативних правових та інших актів, обставини, за яких вчинено проступок, та вину такого держслужбовця, характер та розмір шкоди, заподіяної дисциплінарним проступком), на підставі якої представник наймача вирішує питання про проведення (чи не проведення) службової

перевірки стосовно конкретного державного службовця перед застосуванням дисциплінарного стягнення.

У межах цього етапу повноважна особа так само попередньо встановлює, чи є можливість притягнути держслужбовця до відповідальності на підставі ч. 3 ст. 65 Закону України «Про державну службу» (тобто визначає наявність умов для відповідних подальших процесуальних дій). На цьому етапі головним чином враховується, чи може порушник бути притягнутий до відповідальності з огляду на те, що це є неможливим, якщо минуло 6 місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку (у будь-якому разі не враховується час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці), або якщо минув 1 рік після його вчинення.

2. Ініціювання дисциплінарного провадження. Відповідно до ч. 1 ст. 68 Закону України «Про державну службу» дисциплінарні провадження ініціюються виключно суб'єктом призначення, яким згідно з п. 7 ч. 1 ст. 2 вказаного законодавчого акта є державний орган або посадова особа, котрим відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади.

За загальним правилом, дисциплінарне провадження ініціюється для встановлення вини держслужбовця, а також причин та умов, що сприяли вчиненню ним дисциплінарного проступку, адже наявність порушення службової дисципліни в практичній дійсності автоматично не означає, що порушника дисципліни можна притягнути до відповідальності [див., напр.: 40, с. 299-300; 206, с. 326; 212, с. 355; 213, с. 417; 330, с. 227]. Таким чином, відповідно до частин 1 і 3 ст. 69 Закону України «Про державну службу» для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру та тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія).

Дисциплінарна комісія діє з урахування вимог ст. 69 зазначеного законодавчого акта в складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу (відповідно до ст. 70 Закону України «Про державну службу»), а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом (однак кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше 2 осіб).

Слід мати на увазі, що у якості дисциплінарної комісії стосовно державних службовців виступають різні органи, що залежить від категорії посади, яку займають ці службовці, а саме:

1) стосовно держслужбовців, що займають посади державної служби категорії «А», дисциплінарною комісією виступає Комісія з питань вищого корпусу державної служби, що є постійно діючим колегіальним органом, який утворюється Кабінетом Міністрів України і працює на громадських засадах. Згідно із ч. 2 ст. 14 Закону до складу цієї Комісії входять:

- а) представник, визначений Верховною Радою України за поданням Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;
- б) представник, визначений Президентом України;
- в) представник, визначений Урядом з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;
- г) керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою);
- г) керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (за посадою);
- д) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських

об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; е) чотири представники від громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Урядом;

2) стосовно держслужбовців, що займають посади державної служби категорій «Б» і «В», дисциплінарною комісією є спеціальний орган, який утворюється керівником державної служби у кожному державному органі. Згідно з ч. 4 ст. 69 Закону України «Про державну службу» склад дисциплінарної комісії у державному органі затверджується наказом (розпорядженням) керівника державної служби. При цьому до складу дисциплінарної комісії у державному органі включаються в однаковій кількості: а) представники керівника державної служби, визначені ним одноосібно із числа державних службовців цього державного органу; б) представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу. Окрім того, до складу дисциплінарної комісії можуть включатися експерти або інші представники громадських об'єднань, утворених відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [434], за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Також слід мати на увазі, що до складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче рівня магістра та досвід роботи за фахом [257, с. 93-98].

У тих випадках, коли створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії видається неможливим, справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку

підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня, дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Слід звернути увагу на те, що дисциплінарна комісія, здійснюючи дисциплінарне провадження, формує дисциплінарну справу, облік та робота з якою врегульована наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 року № 49 [452]. Згідно з ч. 2 ст. 73 Закону України «Про державну службу» вказана справа має містити: 1) дату та місце її формування; 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження; 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; 5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; 6) пояснення державного службовця стосовно обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 10) відомості про причини й умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення; 11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення); 12) висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; 13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

Необхідно наголосити на тому, що згідно з ч. 1 ст. 76 Закону України «Про державну службу» ознайомлюватись з матеріалами дисциплінарної справи держслужбовець, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, має право лише «перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення». При цьому у п. 6 Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами від 03 березня 2016 року вказується, що 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, робити з неї виписки, давати письмові пояснення, надавати відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються, а також порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів. Для ознайомлення із матеріалами дисциплінарної справи державний службовець письмово звертається до секретаря дисциплінарної комісії, який повідомляє про таке ознайомлення голову цієї дисциплінарної комісії.

Забезпечення права на ознайомлення з матеріалами дисциплінарного провадження важко переоцінити, адже за результатами ознайомлення державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, котрі мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до дисциплінарної справи.

3. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. Після ініціації дисциплінарного провадження рішенням керівника державної служби (або суб'єктом призначення) на підставі ст. 72 Закону України «Про державну службу» на час здійснення дисциплінарного провадження (цей строк не може перевищувати часу дисциплінарного провадження, зважаючи на те, що він у певних випадках може продовжуватись) держслужбовець, стосовно якого було ініційовано

відповідне провадження, може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків. При прийнятті рішення про відсторонення враховуються передбачені для цього законом підстави, а саме: невиконання або неналежне виконання державним службовцем посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді.

Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження. Заробітну плату відсторонений службовець протягом відсторонення не отримує у фактичному сенсі, адже відповідно до ч. 4 ст. 72 вказаного Закону час відсторонення від виконання посадових обов'язків йому оплачується лише у разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення його до дисциплінарної відповідальності. При цьому за час відсторонення держслужбовець отримує заробітну плату у розмірі середньої заробітної плати, що, на наше переконання, порушує ідею свободи праці та засади справедливості реалізації працівником свого права на працю, зокрема й за рахунок доступу до державної служби. Справа у тому, що діючий Закон України «Про державну службу» не визначає строків здійснення дисциплінарного провадження. У ч. 3 ст. 71 Закону встановлюється строк тривалості службового розслідування (1 місяць) та можливості його продовження (не більш як до 2 місяців), однак проведення службового розслідування не завжди є обов'язковим (окрім того, як зазначають вчені, відсторонення державного службовця лише на час проведення службового розслідування не допускається [134, с. 22]). Тим більше, службове розслідування – це етап дисциплінарного провадження, початок і закінчення якого, відповідно, передує розслідуванню та триває після його закінчення. Приблизний допустимий строк дисциплінарного провадження можна з'ясувати, приймаючи до уваги вимоги ч. 5 ст. 74

Закону, відповідно до якої дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше 6 місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, хоча суб'єкт призначення не зобов'язаний ініціювати дисциплінарне провадження в день, коли йому стало відомо про дисциплінарне правопорушення, а в окремих випадках це взагалі видається неможливим. Таким чином, дисциплінарне провадження має тривати не більше 6 місяців, хоча у дійсності часто перевищує зазначену тривалість, адже цей строк не враховує час тимчасової непрацездатності держслужбовця або перебування його у відпустці. Отже, можемо припустити, що державного службовця, відносно якого ініційовано дисциплінарне провадження, може бути відсторонено не більше ніж на 6 місяців (зважаючи на вказані обставини, відсторонення може тривати більше 6 місяців), протягом яких він не буде отримувати заробітну платню, проте буде зобов'язаний перебувати на робочому місці. З огляду на це, службовець не матиме можливості працювати, щоб отримувати заробітну плату (зокрема премії), перебуваючи на робочому місці (це унеможлиблює також зайнятість в межах допустимого сумісництва, яке дозволило б відстороненому службовцю отримувати той чи інший дохід). Він зможе отримати свою заробітну плату лише в межах середньої заробітної плати. Вважаємо, що вказана проблема має бути вирішена в короткостроковій перспективі шляхом внесення змін до чинного законодавства про працю, наслідком яких було б наступне: 1) закріплення права відстороненого службовця отримувати протягом відсторонення заробітну плату у розмірі мінімальної заробітної плати, якщо відсторонення триває більше 30 днів; 2) закріплення права на отримання неотриманої частини заробітної плати під час відсторонення (це середня заробітна плата «мінус» мінімальна заробітна плата), якщо дисциплінарне провадження було закрито без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; 3) закріплення права на оскарження відсторонення.

4. Проведення службового розслідування. У тих випадках, коли держслужбовець не виконував чи неналежним чином виконував посадові



обов'язки, перевищив повноваження, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, обов'язково має проводитись службове розслідування (у інших випадках воно може не проводитись). При цьому дисциплінарна комісія у державному органі повноважна проводити це розслідування лише стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» (стосовно держслужбовців, котрі займають посади державної служби категорії «А»), службове розслідування проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби на підставі і в порядку, передбаченому постановою КМУ від 24 червня 2016 року № 393 [454]), за потреби залучаючи відповідних фахівців (однак у будь-якому разі недопустимо залучати посадових осіб державного органу, особисто заінтересованих у його результатах та прямо підпорядкованих особі, стосовно якої проводиться службове розслідування).

Наголосимо, що службове розслідування згідно з ч. 1 ст. 71 Закону України «Про державну службу» проводиться з метою визначення наявності вини, характеру та тяжкості дисциплінарного проступку та, відповідно, не повинно бути спрямоване на виконання інших завдань. Таким чином, у межах розслідування має уточнюватись увесь комплекс обставин порушення службової дисципліни – його склад. У зв'язку із цим особи, що проводять службове розслідування, встановлюють обставини, які пом'якшують відповідальність державного службовця. Відповідно до ч. 2 ст. 67 Закону України «Про державну службу» цими обставинами є: 1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку; 2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень; 3) високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород; 4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного

проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди; 5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність; 6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника. Так само у процесі розслідування необхідним є встановлення обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця. Цими обставинами, зважаючи на ч. 4 ст. 67 Закону України «Про державну службу», є:

- 1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;
- 2) вчинення дисциплінарного проступку повторно до зняття у встановленому порядку попереднього стягнення;
- 3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;
- 4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави та суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;
- 5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

Для досягнення мети службового розслідування особи, які проводять службове розслідування, відповідно до ч. 7 ст. 71 Закону України «Про державну службу» мають право:

- 1) одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи;
- 2) отримувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи;
- 3) одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування. Цим обов'язкам кореспондують також права державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування. Згідно з ч. 8 ст. 71 Закону він має право:

- 1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;
- 2) порушувати клопотання про одержання та залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;
- 3) бути присутнім під час

виконання відповідних заходів; 4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування.

Завершується службове розслідування складанням за результатами його проведення висновку, в котрому міститься відповідь на питання про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності. Висновок, складений за результатами проведеного службового розслідування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, відповідно до ч. 9 ст. 71 Закону України «Про державну службу» повинен передаватись до Комісії з питань вищого корпусу державної служби.

5. Затребування пояснення державного службовця. Зважаючи на ст. 75 Закону України «Про державну службу» перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення повинен отримати від державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення. У цьому поясненні повинні бути відображені час, місце, обставини та причини вчинення держслужбовцем дисциплінарного проступку, усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі. Держслужбовець може відмовитись від надання цих пояснень, що оформляється відповідним актом і підтверджується двома державними службовцями. При цьому слід мати на увазі, що відмова державного службовця надати пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження стосовно нього та накладенню на нього відповідного дисциплінарного стягнення.

6. Прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. Після того, як буде встановлено основні факти у дисциплінарній справі (факт вчинення держслужбовцем дисциплінарного проступку; вина службовця; причини та умови, що сприяли вчиненню державним службовцем дисциплінарного проступку; характер і розмір шкоди, заподіяної таким службовцем у результаті дисциплінарного

проступку), суб'єкту призначення подаються пропозиції (якщо дисциплінарну справу розглядала Комісія з питань вищого корпусу державної служби) чи подання (якщо справа розглядалась дисциплінарною комісією у державному органі), котрі мають рекомендаційний характер. Однак, хоча ці документи й носять рекомендаційний характер, зважаючи на ч. 5 ст. 77 Закону України «Про державну службу», вони є «обов'язковими для розгляду суб'єктами призначення та враховуються ними під час вирішення питань щодо застосування дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження».

Враховуючи отримані пропозиції (подання) дисциплінарної комісії, повноважний суб'єкт протягом 10 календарних днів з дня їх отримання приймає рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, що оформляється відповідним актом цього суб'єкта, як це передбачається у ч. 1 ст. 77 Закону України «Про державну службу». У тому разі, коли під час розгляду дисциплінарної справи у діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку, суб'єкт призначення повинен прийняти рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, яке оформляється відповідним наказом (розпорядженням).

Коли ж має місце дисциплінарний проступок держслужбовця, котрий є таким проступком, за який службовця можна притягнути до відповідальності (раніше за цей проступок службовця не було притягнуто до відповідальності; держслужбовець вчинив проступок не у стані крайньої потреби чи необхідної оборони; строки можливості притягнення до відповідальності за цей проступок не сплинули), суб'єкт призначення приймає рішення про застосування дисциплінарного стягнення, яке відповідно до ч. 2 ст. 77 Закону України «Про державну службу» оформляється наказом (розпорядженням), що має містити: 1) найменування державного органу; 2) дату прийняття рішення; 3) відомості про державного службовця; 4) стислий виклад обставин справи; 5) вид дисциплінарного проступку; 6) юридичну

кваліфікацію дисциплінарного проступку; 7) вид застосованого дисциплінарного стягнення.

При цьому, вирішуючи питання про вид дисциплінарного стягнення, суб'єкт призначення повинен виходити з того, що дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця (з урахуванням того, що відповідне стягнення може бути накладено виключно у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця). А тому йому необхідно враховувати: 1) характер проступку; 2) обставини, за яких проступок був вчинений; 3) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність; 4) результати оцінювання службової діяльності державного службовця; 5) наявність заохочень, стягнень; 6) ставлення держслужбовця до служби.

Що ж стосується самих дисциплінарних стягнень, то варто зауважити, що на противагу окремим кодифікованим актам, зокрема ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення та ч. 1 ст. 50 Кримінального кодексу України [278], положення КЗпП України не містять тлумачення поняття «дисциплінарне стягнення» [188, с. 290]. Однак наголосимо на тому, що визначенню цього поняття приділялась значна увага українськими вченими [див., напр.: 45, с. 33; 111, с. 49; 186, с. 236, 240; 271; 297, с. 283; 398, с. 46; 508, с. 18-25; 514; 562, с. 192; 578, с. 23]. А тому необхідно зауважити, що поняття «дисциплінарне стягнення» інтерпретується в якості передбаченої законом, дисциплінарними статутами чи положеннями про дисципліну міри впливу, що застосовується роботодавцем (представником роботодавця, вищестоящим органом) до працівника за порушення дисципліни праці [300, с. 104; 512, с. 40; 550, с. 285].

Враховуючи норми чинного законодавства про працю, положення постанови Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 06 листопада 1992 року № 9 [465, с. 279], а також ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, зазначимо, що до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного

стягнення: 1) зауваження (у разі недотримання правил внутрішнього службового розпорядку); 2) догана (якщо держслужбовцем вчинені дії, що шкодять авторитету державної служби, не виконуються чи неналежним чином виконуються посадові обов'язки, акти органів державної влади, законні накази та доручення керівників, вчинено прогул); 3) попередження про неповну службову відповідність (у разі порушення правил етичної поведінки чи невиконання вимог щодо політичної неупередженості; так само вчинення службовцем систематично – повторно протягом року – дій, що шкодять авторитету державної служби, чи невиконання або ж неналежне виконання службових обов'язків та відповідних актів, котрі він має виконувати); 4) звільнення з посади державної служби (у випадках, коли держслужбовець порушив Присягу, виявив неповагу до держави, державних символів України, Українського народу, перевищив службові повноваження, не вчинивши кримінального чи адміністративного правопорушення, використав повноваження у власних особистих чи неправомірних особистих інтересах інших осіб, подав під час вступу на державну службу недостовірну інформацію про обставини, які перешкоджають реалізації права на державну службу, не повідомив керівнику про виникнення недопустимих відносин прямої підпорядкованості, з'явився на службі в нетверезому та аналогічному недопустимому стані; прийняв необґрунтоване рішення, яким було завдано шкоду державі).

Необхідно також наголосити на тому, що у ч. 2 ст. 68 вказаного Закону законодавцем чітко передбачається, що суб'єкт призначення може самостійно накладати (застосувати) на державних службовців лише дисциплінарне стягнення у вигляді зауваження. Інші види дисциплінарних стягнень накладаються суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби (на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А») чи за подання дисциплінарної комісії (на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»).

Не пізніше наступного робочого дня після прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження державному службовцю має під розписку бути видана належним чином завірена копія відповідного наказу (розпорядження). У випадках, коли держслужбовець відмовляється від одержання копії відповідного наказу (розпорядження), цей документ не пізніш як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається державному службовцеві за місцем його проживання рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Якщо ж держслужбовець не погоджується із рішенням суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення (не погоджується із підставами, порядком та іншими обставинами накладання на нього дисциплінарного стягнення), він має право оскаржити це рішення, подавши протягом 10 календарних днів (після одержання копії відповідного наказу) скаргу до суду (якщо скаржником є державний службовець категорії «А») та до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (коли скаржником є державний службовець категорій «Б» і «В»).

7. Виконання рішення про застосування дисциплінарного стягнення чи заходу дисциплінарного впливу на винного у порушенні дисципліни державного службовця. Після того, як рішення про накладання дисциплінарного стягнення на державного службовця набуло чинності, такий службовець знаходиться в стані «покараності», який характеризується рядом негативних для порушника дисципліни наслідків, що, головним чином, полягають у тимчасовому (на період дії заходу дисциплінарного впливу, що регламентовано чинним законодавством про працю, чи до моменту, коли така санкція припинить дію достроково) звуженні його прав (можливість переведення такого службовця на іншу посаду без його згоди, відмова у підвищенні заробітної платні та/або наданні премії тощо).

Припинення стану «покараності» пов'язане із зняттям дисциплінарного стягнення. Згідно із ст. 79 Закону України «Про державну службу», коли протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. При цьому, якщо державний службовець не вчинив нового порушення зазначеного Закону, інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято суб'єктом призначення, що застосував це стягнення, до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через 6 місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення.

Отже, підводячи підсумок всього вищевикладеного, вважаємо за доцільне зауважити, що порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України складається з шести стадій, якими виступають окремі процесуальні дії, що передують дисциплінарному провадженню, охоплюють це провадження, тривають після його закінчення – до моменту зняття дисциплінарного стягнення. При цьому слід звернути увагу на те, що правосуб'єктність державного службовця прямо відображається і на процедурі притягнення його до дисциплінарної відповідальності, в процесі якої застосовуються норми законодавства України про державну службу та враховуються окремі норми діючого законодавства про працю. Однак слід визнати, що нове законодавство нашої держави, котрим врегульовуються державна служба та статус державного службовця, не в достатній мірі системне та характеризується низкою прогалин, що відображаються на рівні захищеності державних службовців як суб'єктів трудового права.



## 2.4 Судова практика застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців

Загальновідомо, що діяльність судової гілки влади, котра є незалежною, має надважливе значення для забезпечення принципу верховенства права, захисту прав людини, зокрема й трудових прав державних службовців. У цьому контексті необхідно мати на увазі, що правова та соціальна держава, яка є «орієнтиром» для України, на думку провідного українського науковця М.І. Іншина, «забезпечує існування усіх прав, що проголошені в законодавстві, а також можливість їх захисту в разі порушення» [175, с. 66]. Тобто суд виконує роль державного органу, що реалізує вказане завдання, беручи до уваги той факт, що визнання, дотримання й захист прав і свобод людини проголошено в Україні «конституційним обов'язком держави», яка у жодному випадку «не може зазіхати на права та свободи особи й приносити їх у жертву своїм власним інтересам» [610, с. 113]. Вказане є цілком закономірним, адже сама ідея прав людини, «пройшовши крізь сторіччя людських страждань, свавілля та насильства», становить, як справедливо зауважує вітчизняна вчена Г.О. Христова, «основу сучасного правопорядку й разом із цим залишається основним викликом сьогодення» [572, с. 7], котрий вирішується державою усіма засобами і способами, що є в її розпорядженні. Таким чином, незалежний суд є тим органом, який в найбільшій мірі забезпечує основу сучасного правопорядку, а справедливе правосуддя (як судове здійснення ідеї права [31, с. 117]) виступає інструментом, за допомогою якого ця основа забезпечується, а держава стає дійсно соціальною та правовою.

У тій чи іншій мірі таким саме чином сприймається судова гілка влади та роль суду в Україні й у вітчизняній теорії права, що цілком закономірно, адже судова гілка у своїй діяльності «стабілізує» правопорядок, що відображається у меті, завданнях, принципах і гарантіях діяльності суду, а також сутності судового рішення, що є обов'язковим для виконання [159, с. 171] та фактично підсумовує судовий розгляд справи і дає

відповідь на питання про те, яким саме чином має (повинен) бути вирішений спір, з приводу вирішення якого звернувся позивач (скаржник). Отже, погодимось із українською вченою О.А. Шурин з приводу того, що судові рішення – це «акти здійснення правосуддя, покликані забезпечити захист, визначеного Конституцією України суспільного ладу, прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, правопорядку» [596, с. 160].

Зважаючи на роль суду в утвердженні правопорядку в Україні, становленні нашої держави як соціальної та правової, утвердженні прав людини, зокрема й трудових прав працівників, важливе значення в межах нашого дослідження має критичний аналіз стану та проблематики судової практики у справах, які стосуються дисциплінарної відповідальності держслужбовців.

Поряд із цим, розкриваючи проблематику відповідної судової практики, спершу слід звернути увагу на те, що у відповідній практиці українських судів тривалий час існувала низка проблем, зумовлених, як правило, тим, що українським законодавцем та Пленумом ВСУ не давались прямі відповіді на питання стосовно того, яким саме чином потрібно вирішувати справи про дисциплінарну відповідальність державних службовців, зважаючи на специфіку притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності. Крім того, окреслене питання досить часто озвучували й національні суди [див., напр.: 13; 356; 556; 567]. Наприклад, ще у рішенні Приморського районного суду м. Одеси у справі № 2-а-277/10 від 14 січня 2010 року (за позовною заявою про скасування наказу про оголошення догани, про звільнення з посади та поновлення на посаді) [424] констатувалося, що цей «спір стосується трудових відносин у сфері публічної служби. З огляду на те, що законодавство України у сфері публічної служби не містить порядку та строків оскарження рішень щодо проходження та звільнення з публічної служби, суд вважає за необхідне використовувати спеціальне законодавство у сфері трудових відносин, а саме ст. 150 КЗпП». Починаючи з 2015 року, у зв'язку із реформою законодавства про

держслужбу частково окремі питання відповідних строків були вирішені законодавцем у Законі України «Про державну службу». Проте у ч. 3 ст. 5 цього Закону робилось застереження про те, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом».

Все ж таки вказані положення законодавства не в повній мірі дозволяють однозначно вирішити наступні питання: 1) який саме позов (цивільний чи адміністративний) повинен подаватись до суду для оскарження притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (певна річ, загострюють цю проблему особливості адміністративних і цивільних позовів, а також судочинства [див., напр.: 314, с. 93-96; 349], а також правило, закріплене у ч. 5 ст. 5 КАСУ [216], згідно з яким ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному цим Кодексом порядку); 2) у якому саме судовому провадженні (цивільному чи адміністративному) повинні вирішуватися справи про дисциплінарну відповідальність держслужбовців (звісно, вказана проблема займає особливе місце в комплексі проблем розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами, на які нами вже раніше зверталась увага [246, с. 340-344; 263, с. 280-288]).

Критично аналізуючи вказані питання, а також практичні проблеми, котрі обумовлюються не завжди правильним їх вирішенням (фрагментарно на них ми вже звертали увагу у попередніх наукових розвідках [див., напр.: 261, с. 98-101; 269], припущення, які знайшли своє продовження в межах дисертаційного дослідження), вважаємо, що цю проблему необхідно вирішити в межах цього підрозділу дисертації. У цьому контексті зауважимо наступне: роздуми з приводу вказаних двох питань дозволяють припустити, що адміністративний позов подається лише тоді, коли має місце адміністративно-правовий спір, тобто спір, що повинен розглядатись у судовому порядку на підставі ч. 2 ст. 2 КАСУ, а саме з приводу будь-якого рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних

повноважень (крім випадків, коли щодо відповідних рішень, дій чи бездіяльності Конституцією України чи законами України встановлено інший порядок судового провадження). З огляду на це, можемо припустити також й те, що у всіх випадках, коли порушення дисципліни державним службовцем пов'язано із порушенням ним трудового законодавства та контракту(як трудового договору), до суду повинен подаватись цивільний позов, так як має місце трудовий, а не адміністративно-правовий спір, а у всіх випадках, коли порушення державним службовцем дисципліни виражено у діях, бездіяльності чи у рішенні в сенсі ч. 2 ст. 2 КАСУ, до суду подається адміністративний позов. Аналізуючи судову практику у правових спорах в межах цивільного судочинства (починаючи з 2006 р. [14]) [261, с. 98-101], ми зробили висновок про те, що позивачі, які звертались до суду, та суди, котрі розглядали відповідні справи, у тій чи іншій мірі виходили з наступної логіки: порушення трудової дисципліни на практиці також може зумовити спір приватноправового характеру, головним чином, у випадках, коли держслужбовець всупереч положенням трудового договору та вимогам законодавства про працю неналежним чином виконує свої трудові функції або ж не виконує їх взагалі (тобто, коли в суді оспорується питання застосування до державного службовця дисциплінарного стягнення, ця справа повинна розглядатися в порядку цивільного судочинства). При цьому дещо плутало відповідну практику досить широке розуміння позивачами та судами п. 21 постанови ВССУ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» [437], а також статей 1 і 15 ЦПК України [577] та ст. 2 КАСУ. Внаслідок цього досліджувана категорія справ тривалий час розглядалась судами і у рамках адміністративного, і в рамках цивільного судочинства, що не можна вважати виправданим та таким, що відповідає законодавству. Крім того, слід зауважити, що вказана проблема є універсальною, адже стосується не лише вирішення правових спорів з приводу дисциплінарної відповідальності держслужбовців, але й спорів з

приводу інших питань щодо прийняття громадян на державну службу, її проходження, звільнення з держслужби. При цьому окреслена проблема, за нашими спостереженнями, насправді обумовлена: 1) неврахуванням особливостей розмежування юрисдикції судів, що передбачені відповідними процесуальними законодавчими актами України (наприклад, позивачі взагалі не розуміють чи не знають про різницю між юрисдикціями); 2) неправильним розумінням правового статусу позивача – наявності в нього також і належного адміністративно-правового статусу як позивача. Зокрема на практиці мають місце випадки [див., напр.: 197; 378], коли позивачі захищають свої трудові права в межах адміністративного судочинства, хоча це передбачено ним лише для осіб, які перебувають на публічній службі, до яких ці позивачі не відносяться. Також примітними є випадки [див., напр.: 32; 33], коли позивачі захищають свої трудові права в межах цивільного судочинства, будучи публічними службовцями. Подібні помилки допускаються також судом (серед іншого, це впливає з того, що загальні суди своєю ухвалою не закривали згідно з ч. 1 ст. 255 ЦПК України провадження у справі, коли справа за вказаних обставин не підлягала розгляду в порядку цивільного судочинства), хоча, звісно, переважаюча кількість рішень [190] в означених випадках полягає у поверненні позивачу судового збору, роз'ясненні йому того, що розгляд відповідного спору віднесено до юрисдикції саме адміністративних судів (у тих випадках, коли суди відмовляють у відкритті провадження з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 186 ЦПК України, суд повинен роз'яснити заявнику, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд справи [138]).

Вказане потребує пояснення. Наголосимо, що у ст. 19 ЦПК України міститься перелік справ, що відносяться до юрисдикції загальних судів. У ч. 1 вказаної статті Кодексу закріплено правило, відповідно до якого «суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого

судочинства». Таким чином, зважаючи на те, що відповідні відносини з державним службовцем є, як нами було підтверджено у розділі 1 цієї дисертації, трудовими (службово-трудовами) [див., напр.: 289; 291; 308; 309; 392, с. 14-32; 588]; це також впливає, зокрема, з актуальних постанов ВС КАС, в яких комплексно застосовуються відповідні положення КЗпП України до оцінки зазначених відносин [див., напр.: 74; 80; 84-86], тобто як релевантного джерела права, можна припустити, що справи у спорах з приводу цих відносин (також і в частині правових спорів стосовно дисциплінарної відповідальності) повинні розглядатись виключно у порядку цивільного судочинства (з огляду на ст. 19 ЦПК України). Не можна обходити і того факту, що державні службовці – особлива категорія працівників, а службово-трудові правовідносини – трудові правовідносини за участю держслужбовця, що врегульовуються нормами законодавства про працю, з одного боку, а з іншого – положеннями адміністративного законодавства. Саме тому, як ми вже зазначали у розділі 1, державні службовці характеризуються двоїтим правовим статусом. Виходячи із цього, звернемо увагу на зміст ст. 19 КАСУ, в котрій міститься перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, а також позиції Великої Палати ВС, стосовно розуміння цієї норми Кодексу [див., напр.: 50-52; 54]. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 Кодексу встановлюється правило, згідно з яким юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби».

Підводячи підсумок викладеному, зазначимо, що правові спори з приводу дисциплінарної відповідальності держслужбовців вирішуються в межах адміністративного судочинства, за правилами КАСУ [216], з урахуванням положень КЗпП України, спеціальних нормативно-правових актів про службову дисципліну, а також інших актів адміністративного законодавства. Зокрема в постанові ВС КАС від 05 червня 2019 року у справі № 814/934/18 [75] зазначається, що «при наданні оцінки правомірності

порядку накладання на позивача дисциплінарного стягнення та законності обставин його накладення слід виходити із загальних правил притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, передбачених КЗпП України, з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про державну службу».

Загалом, аналізуючи відповідну категорію справ у публічно-правових спорах з приводу притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності, можемо виокремити наступні основні тенденції вирішення українськими судами відповідної категорії справ, які мають важливе теоретичне та практичне значення для нашого дослідження, відображаючи роль незалежних судів в утвердженні трудових прав держслужбовців у питанні притягнення вказаних суб'єктів до досліджуваної відповідальності:

1. Захист трудових прав державних службовців від порушень, обумовлених неправомірним притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності – порушенням засад притягнення до дисциплінарної відповідальності. Аналізуючи судову практику, можемо помітити низку судових рішень [див.,напр.: 55; 77; 78], якими суди захищають держслужбовців від порушень їх трудових прав, обумовлених накладанням на них заходів дисциплінарної відповідальності тоді, коли, наприклад, не має місця порушення службової дисципліни, за один дисциплінарний проступок на держслужбовця накладають дисциплінарні стягнення двічі, дисциплінарне стягнення не є співмірним з дисциплінарним проступком, дисциплінарне стягнення необґрунтоване в належній мірі тощо.

Зазначену роль суд може виконувати, беручи до уваги те, що адміністративний суд під час розгляду справи повинен самостійно кваліфікувати поведінку позивача-держслужбовця, притягнутого до дисциплінарної відповідальності. Зокрема у постанові ВС КАС від 16 квітня 2019 року у справі № 826/19361/16 [79] зазначається, що «адміністративний суд під час розгляду справи повинен самостійно кваліфікувати поведінку особи на предмет наявності в ній ознак дисциплінарного проступку і дійти

власних висновків щодо правомірності такої поведінки з відповідним застосуванням необхідних матеріально-правових норм».

Як приклад розглянемо постанову ВС у складі колегії суддів КАС від 25 липня 2019 року у справі № 826/12511/15 [87]. У пунктах VI.12-VI.17 даної постанови ВС КАС зазначається, що позивач Особа 1, починаючи з 19 липня 2012 року, працював у прокуратурі Дніпровського району м. Києва, 06 лютого 2013 року прийняв Присягу працівника прокуратури, а 11 лютого 2013 року був переведений на посаду прокурора прокуратури Дніпровського району м. Києва. Вже 11 червня 2015 року наказом виконувача обов'язків (далі – в. о.) прокурора м. Києва Особи 2 № 1817к за порушення вимог Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури [444] (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) Особі 1 оголошено догану. 12 червня 2015 року в. о. прокурора м. Києва було видано наказ № 1847к «Про зміну наказу від 11 червня 2015 року № 1817к», відповідно до якого п. 2 наказу від 11 червня 2015 року викладено у новій редакції, відповідно до якої юриста 2 класу Особу 1 звільнено з посади прокурора прокуратури Дніпровського району м. Києва «за порушення Присяги працівника прокуратури, Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури та вчинення проступку, який порочить працівника прокуратури». На підставі подання в. о. прокурора м. Києва наказом Генпрокурора від 19 червня 2015 року № 25дк «Про зміну наказу в. о. прокурора м. Києва від 12 червня 2015 року № 1847к» змінено п. 1 зазначеного наказу і викладено його наступним чином: «Вважати прокурора прокуратури Дніпровського району м. Києва юриста 2 класу Особу 1 звільненим із займаної посади за порушення Присяги працівника прокуратури та вчинення проступку, який порочить працівника прокуратури, з позбавленням його класного чину «юрист 2 класу», присвоєного наказом Генерального прокурора України від 25 лютого 2015 року № 150к». При цьому підставою для прийняття вказаних наказів та звільнення позивача із



займаної посади стало те, що Особа 3, здійснюючи процесуальне керівництво у кримінальному провадженні щодо підозрюваного Особи 4 у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 369 КК України, 10 червня 2015 року приймав участь як прокурор у судовому засіданні Дніпровського районного суду м. Києва, підтримуючи клопотання слідчого про обрання міри запобіжного заходу. У ході відповідного засідання Особа 3 здійснював електронну переписку із свого особистого телефону з Особою 1 та Особою 5, «у якій застосовувалися неетичні висловлювання та підбурювання до незаконних дій щодо інших учасників судового процесу». При цьому Особа 1 та Особа 5 «брали участь у цій переписці та не вжили заходів щодо її припинення, чим порушили вимоги ст. 18 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури». Не погоджуючись із правомірністю застосованої до Особи 1 дисциплінарної відповідальності, він звернувся до суду з позовом до прокуратури м. Києва, ГПУ про скасування наказів, поновлення на посаді, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу (за касаційною скаргою прокуратури м. Києва). Позовні вимоги Особи 1 мотивовані порушенням прав позивача щодо його участі у процедурі притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки висновок про його звільнення не був затверджений у встановленому порядку. З п. І.2 постанови Окружного адміністративного суду м. Києва випливає, що позивач переконаний у тому, що: 1) рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності недостатньо мотивоване та не відповідає тяжкості проступку, у якому він звинувачений; 2) рішення про звільнення позивача було прийнято в момент його перебування на лікарняному, що свідчить про його неправомірність.

Зазначимо, що постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 11 квітня 2016 року позов Особи 1 задоволено частково, а саме: а) скасовано спірні накази в оспорюваній частині; б) поновлено позивача на посаді прокурора Київської місцевої прокуратури № 4; в) визнано недійсним запис про його звільнення з посади прокурора прокуратури Дніпровського

району міста Києва та зобов'язано прокуратуру міста Києва зробити дублікат трудової книжки без запису про звільнення та позбавлення класного чину «юрист 2 класу», присвоєного наказом ГПУ; г) стягнуто з прокуратури м. Києва на користь позивача середній заробіток за час вимушеного прогулу в розмірі 52 195,92 грн. Задовольняючи позов в окресленій частині, суд першої інстанції зауважив, що факт вчинення дисциплінарного проступку позивача «належним чином перевірений і доведений не був», а «всі рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності недостатньо мотивовані, враховуючи тяжкість проступку, у якому він був звинувачений». Крім того, суд першої інстанції виходив із того, що в день звільнення позивач був тимчасово непрацездатний, що свідчить про неправомірність такого звільнення в силу ч. 3 ст. 40 КЗпП України. На вказану постанову суду першої інстанції прокуратурою м. Києва та ГПУ було подану апеляційну скаргу, яка була частково задоволена постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 05 липня 2016 року. Вирішуючи спір, суд апеляційної інстанції погодився із висновком суду першої інстанції в частині скасування спірних наказів прокуратури м. Києва. Проте судова колегія не погодилась із висновком суду першої інстанції про наявність підстав для скасування наказу прокуратури м. Києва № 1817к від 11 червня 2015 року в частині притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності у вигляді догани, оскільки з урахуванням вимог ст. 48-1 Закону України «Про прокуратуру» від 05 листопада 1991 року № 1789-ХІІ [466] (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин; цей законодавчий акт на сьогодні втратив чинність, крім окремих положень Закону) та приписів статей 4 і 15 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури «поведінка позивача, яка полягає в участі з іншими працівниками прокуратури у нецензурній переписці, що була широко і негативно висвітлена у ЗМІ, з огляду на її образливий та непристойний характер, не відповідає принципу зразковості та не є взірцем вихованості і культури». Виходячи з цього суд апеляційної інстанції дійшов висновку про

те, що «притягнення позивача до дисциплінарної відповідності у вигляді догани за порушення вимог Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури є співмірним та обґрунтованим». Не погоджуючись із вказаними постановами першої інстанції та апеляційної інстанції, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального права та порушення норм процесуального права, прокуратура м. Києва подала касаційну скаргу. ВС КАС, аналізуючи вищенаведені положення законодавства та обставини справи, погодився з висновком суду апеляційної інстанції про часткове задоволення позовних вимог. Суд зазначає, що службове розслідування проводилося згідно з Інструкцією про порядок проведення службових розслідувань (перевірок) в органах прокуратури України, затвердженої наказом ГПУ від 24 вересня 2014 року № 104 (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин), в ході якого «доведено факт вчинення позивачем проступку щодо участі у електронній переписці, яка містила нецензурні висловлювання», а з пояснень Особи 1 безпосередньо випливає, що він «визнав факт здійснення такої переписки, зазначивши, що спілкувався на особисті теми, що цілком відповідає змісту його електронного повідомлення». За цих підстав суд вважає «обґрунтованими висновки суду апеляційної інстанції про наявність у відповідача підстав для притягнення Особи 1 до дисциплінарної відповідальності у вигляді оголошення йому догани, що «повністю відповідає характеру та ступеню тяжкості вчиненого проступку, обставинам його вчинення». Поряд з цим, наказ від 12 червня 2015 року № 1847к є таким, яким «було фактично змінено не тільки вид стягнення, але й підставу на порушення позивачем Присяги». Зважаючи на попередні рішення, суд констатував, що порушення Присяги та дисциплінарне правопорушення «можуть бути наслідком недодержання, порушення державним службовцем як правових, так і етичних (моральних) засад проходження публічної служби», а «припинення державної служби у зв'язку з порушенням Присяги та дисциплінарна відповідальність можуть бути наслідком існування схожих

фактичних підстав у разі вчинення достатньо близьких за характером одне до одного дисциплінарного або іншого правопорушень. Однак вони не є ідентичними, а є заходами різних видів відповідальності». Враховуючи викладене, суд вважає неможливим звільнення особи з державної служби за порушення Присяги шляхом внесення змін до наказу про притягнення її до дисциплінарної відповідальності за порушення Кодексу професійної етики.

2. Захист трудових прав державних службовців від порушень, обумовлених неправомірним притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності – порушенням (недотриманням) порядку притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності. Попри те, що до правових відносин у сфері дисциплінарної відповідальності держслужбовців застосовуються норми загального законодавства про працю – КЗпП України, а також норми спеціального законодавства – дисциплінарні статuti та, зокрема, Закону України «Про державну службу», тривалий час в практичній дійсності виникали випадки, коли суб'єкти дисциплінарної влади мали досить широкі можливості для дій стосовно притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності. Це було обумовлено тим, що у загальному та спеціальному законодавстві були відсутні чіткі правила і стандарти притягнення до дисциплінарної відповідальності відповідних суб'єктів трудового права. Реформування законодавства про державну службу, на що ми вже звертали увагу, лише частково вирішило її в належній мірі. Зважаючи на це, зазначимо, що збільшилась роль суду у захисті трудових прав держслужбовців шляхом аналізу та вирішення питання про доцільність, справедливість і достатність тих чи інших дій, процедур суб'єктів дисциплінарної влади, результати яких начебто доводять вину службовця у порушення службової дисципліни. Вказану позицію доводить критичний аналіз низки судових рішень [див., напр.: 82; 88; 530].

У якості прикладу розглянемо постанову ВС КАС від 04 квітня 2018 року у справі № 818/522/16 [73] за позовом Особи 1 до ГТУЮ у Сумській області, Зарічного ВДВС Сумського МУЮ про скасування наказу

та поновлення на посаді. Фактичні обставини справи полягають у тому, що 11 січня 2016 року позивача Особу 1 призначено на посаду старшого державного виконавця Зарічного ВДВС Сумського МУЮ, а вже 29 березня того ж року наказом № 778/04 «Про звільнення Особи 2» позивача звільнено із займаної посади у зв'язку із припиненням державної служби відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року [436] (на сьогодні не діє, крім окремих положень), тобто за порушення Присяги державного службовця, передбаченої ст. 17 цього Закону. З постанови ВС КАС випливає, що підставами для винесення зазначеного наказу є акт про проведення службового розслідування відносно Особи 1, подання виконуючого обов'язки заступника начальника Сумського МУЮ начальника Зарічного ВДВС Особи 2. З огляду на це, у квітні 2016 року Особа 1 звернувся до суду з адміністративним позовом, в якому просив суд визнати протиправним та скасувати наказ ГТУЮ у Сумській області № 778/04 й поновити Особу 1 на посаді, вказуючи на те, що підставою для його звільнення слугувало службове розслідування, яке проведене не об'єктивно, доказів його вини у вчиненні дисциплінарного проступку, що потягло за собою звільнення, комісією, яка проводила розслідування, не встановлено.

Зазначимо, що постановою суду першої інстанції позов було задоволено, правильність чого було підтверджено також апеляційним адміністративним судом, з чим не погодився відповідач, подавши касаційну скаргу, в якій ВС КАС відмовив у задоволенні в результаті системного аналізу доказів, які містяться в матеріалах справи. Головним чином, колегія суддів ВС погоджується з висновками судів попередніх інстанцій, що відповідні докази не можуть безумовно свідчити про вчинення саме Особою 1 дій з вилучення записів про обтяження рухомого майна Особи 4, чим начебто позивач порушив Присягу, адже, серед іншого: 1) метою проведення відповідного службового розслідування стала необхідність з'ясування, чи мало місце порушення Присяги, що заподіяло значну

матеріальну шкоду громадянину, антикорупційного законодавства, чи були наявними ознаки кримінальних правопорушень в діях Особи 1. Проте висновки службового розслідування ґрунтуються, в основному, на поясненнях Осіб 3 і 5, котрі лише припускають, що вилучення записів про обтяження рухомого майна Особи 4 міг здійснити Особа 1, використовуючи їх коди доступу, оскільки вони не були свідками безпосереднього вчинення останнім таких дій; 2) в. о. начальника Зарічного ВДВС м. Суми ГТУЮ у Сумській області 21 березня 2016 року звернувся до начальника Сумського відділу поліції ГУ НП у Сумській області із повідомленням про кримінальне правопорушення за фактами службового підроблення, однак станом на день прийняття оскарженого наказу результати розгляду зазначеного повідомлення про злочин були відсутні, з чого випливає, що будь-які висновки комісії з проведення службового розслідування без врахування результатів розгляду зазначеного повідомлення про злочин є передчасними. З огляду на викладене, ВС КАС дійшов висновку, що висновки судів попередніх інстанцій є правильними, обґрунтованими, відповідають нормам матеріального та процесуального права, відповідно, підстави для скасування чи зміни оскаржуваних судових рішень відсутні.

3. Захист трудових прав державних службовців від порушень, обумовлених неправомірним притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності – порушенням положень чинного законодавства України про працю в частині норм про дисциплінарну відповідальність. Як ми вже неодноразово зазначали, КЗпП України є важливим нормативно-правовим актом, яким врегульовуються правовідносини у сфері застосування дисциплінарних санкцій до працівників, зокрема і до державних службовців, але лише в частині, що неврегульована спеціальним законодавством (дисциплінарними статутами, Законом України «Про державну службу» тощо). Таким чином, цілком очевидним є те, що в процесі притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності на практиці можуть виникати випадки, коли суб'єкт дисциплінарної влади умисно чи неумисно

порушуватиме відповідні норми КЗпП України. Поряд із цим, аналізуючи судову практику у вирішенні правових спорів відносно дисциплінарної відповідальності держслужбовців, можемо помітити, що адміністративними судами ефективно захищаються трудові права зазначених суб'єктів.

Для прикладу розглянемо постанову ВС КАС від 19 липня 2019 року у справі № 821/3861/15-а [83] за позовом Особи 1 до Держекоінспекції України, третя особа – Держекоінспекція у Черкаській області, про скасування наказів, поновлення на посаді, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу та моральної шкоди. З фактичних обставин справи випливає, що 28 серпня 2015 року наказом Держекоінспекції України «Про проведення службового розслідування» № 74 було затверджено склад комісії з проведення службового розслідування. Комісії доручено у термін з 01 вересня по 30 жовтня 2015 року здійснити перевірку фактів можливого зловживання службовими обов'язками Особою 1 – начальником Держекоінспекції у Черкаській області, Головним державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища у Черкаській області. Наказом Держекоінспекції України від 01 вересня 2015 року № 246-0 та наказом Держекоінспекції у Черкаській області від 02 вересня 2015 року № 71-0 Особу 1 було відсторонено на час проведення службового розслідування від виконання службових обов'язків з 02 вересня по 30 жовтня 2015 року. При цьому вже 24 вересня 2015 року працівниками Держекоінспекції у Черкаській області було складено акт про відсутність Особи 1 на робочому місці того дня з 11:50 год. до 15:49 год., а 30 жовтня 2015 року складено акт про проведення службового розслідування, в якому відсутніми є дата складання та його номер. На підставі цього документа наказом Держекоінспекції України від 02 листопада 2015 року № 351-0 згідно із статтями 147-149 КЗпП України до Особи 1 застосоване дисциплінарне стягнення у вигляді догани, а наказом Держекоінспекції України від 27 листопада 2015 року № 376-0 Особу 1 звільнено з посади «за систематичне невиконання без поважних причин трудових обов'язків,

покладених на нього трудовим договором, згідно з п. 3 ст. 40 КЗпП України». Не погоджуючись із вказаними наказами відповідача про застосування до позивача дисциплінарних стягнень у вигляді догани та звільнення, Особа 1 звернувся до суду з відповідним позовом.

Судом першої інстанції було визнано протиправними та скасовано накази Держекоінспекції України № 351-0 і № 376-0, поновлено Особу 1 на посаді, стягнуто з відповідача на користь позивача середній заробіток за час вимушеного прогулу (починаючи з 27 листопада 2015 року по 22 березня 2016 року) й моральну шкоду в розмірі 5 000 грн. Постановою апеляційної інстанції від 16 червня 2016 року скасовано постанову першої інстанції та прийнято нову, якою визнано протиправним та скасовано наказ Держекоінспекції України № 376-0, поновлено Особу 1 на посаді з 27 листопада 2015 року. Не погоджуючись з постановою апеляційної інстанції, відповідач подав касаційну скаргу, оцінюючи обґрунтованість якої ВС КАС зазначив, що суд апеляційної інстанції постановив дійшов правильного висновку, що відповідач відповідно до чинного законодавства України, правомірно та обґрунтовано, з дотриманням відповідної процедури прийняв оскаржуваний позивачем наказ № 351-0. Разом із тим, вирішуючи спірне питання в частині правомірності оскаржуваного наказу про звільнення позивача № 376-0, суд за наявними в матеріалах справи та зазначеними в мотивувальній частині судового рішення апеляційної інстанції доказами з'ясував, що, «незважаючи на вжиті апеляційним судом заходи для з'ясування обставин по справі, які мають важливе значення для її правильного вирішення, відповідач не вказав, у чому конкретно проявилось порушення, що стало приводом для звільнення позивача за п. 3 ст. 41 КЗпП України, та не надав жодних доказів на підтвердження нібито виявлених порушень». Також з постанови ВС КАС випливає наступне: 1) акт проведення службового розслідування (без номера та дати), який наданий відповідачем як обґрунтування підстав для звільнення позивача із займаної посади, не містить висновків про порушення позивачем конкретних



посадових обов'язків з посиланням на відповідні норми чинного законодавства; 2) в акті проведення службового розслідування, який наданий відповідачем як обґрунтування підстав для звільнення Особи 1 із займаної посади, вбачається, що комісією з проведення службового розслідування встановлені факти, які кваліфіковані останньою в якості порушення позивачем вимог чинного законодавства, що вчинені ним в листопаді 2011 року, в травні, червні, серпні та на початку вересня 2015 року («фактично відповідачем було звільнено Особау1 за порушення, які описані в акті службового розслідування та які нібито вчинені позивачем раніше, ніж те діяння, за яке позивача притягнуто до дисциплінарної відповідальності згідно з наказом від 02 листопада 2015 року № 351-о, що суперечить умовам, передбаченим п. 3 ст. 40 КЗпП України для звільнення працівника»); 3) протягом 2015 року на позивача не накладались ні дисциплінарні, ні громадські стягнення, а з 31 грудня 2011 року по 10 березня 2015 року позивач взагалі не виконував покладені на нього посадові обов'язки, оскільки був поновлений на посаді на підставі постанови адміністративного суду від 07 серпня 2012 року; 4) відповідачем не встановлено, що після накладання на Особу 1 дисциплінарного стягнення у вигляді догани ним було вчинено новий дисциплінарний проступок. З огляду на це, ВС КАС робить висновок, що колегія суддів апеляційної інстанції дійшла правильного висновку про відсутність у відповідача правової підстави для звільнення позивача з роботи за п. 3 ст. 40 КЗпП України, наголошуючи на тому, що загалом «звільнення позивача відбулося з порушенням порядку, передбаченого трудовим законодавством» (від позивача не відбиралися письмові пояснення; не вказано у чому саме полягає систематичне невиконання без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором; обрання звільнення як виду дисциплінарного стягнення немотивоване; не додержано умов для звільнення працівника за п. 3 ст. 40 КЗпП України). З урахуванням викладеного суд дійшов висновку, що судом апеляційної інстанції винесено законне і обґрунтоване рішення, ухвалене з

дотриманням норм матеріального та процесуального права, підстави для скасування чи зміни оскаржуваного судового рішення відсутні.

4. Формулювання правових позицій, якими узгоджується застосування в процесі притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності відповідних норм КЗпП України та адміністративного законодавства. Правове регулювання правовідносин у сфері дисциплінарної відповідальності держслужбовців в Україні здійснюється низкою положень загального та спеціального законодавства. Проте в практичній дійсності виникають проблеми щодо правильного розуміння тих чи інших положень законодавства, а також юридичних категорій, які мають важливе значення для правомірного притягнення держслужбовця до відповідальності. У цьому сенсі слід погодитись із тим, що вказане актуалізує роль адміністративних судів, котрі в процесі розгляду справи формулюють правову позицію стосовно правильного розуміння відповідних положень законодавства та юридичних категорій, дозволяючи таким чином не лише захистити трудові права конкретних держслужбовців-позивачів, але й інших службовців, трудові права яких не будуть порушені з огляду на факт внесення правової визначеності спірних у розумінні положень і категорій [104, с. 33].

Аналізуючи судову практику в контексті окресленої проблеми, розглянемо в якості прикладу постанову ВС КАС від 05 грудня 2018 року у справі № 820/5040/16 [76], в якій встановлюється правова визначеність стосовно можливості застосування ст. 252 КЗпП України у відносинах щодо дисциплінарної відповідальності держслужбовця. Суд, аналізуючи правомірність звільнення позивача Особи 1 без отримання попередньої згоди виборного органу первинної профспілкової організації, членом якої він є, звертає увагу на те, що: 1) приписами ч. 1 ст. 43 КЗпП України визначений вичерпний перелік підстав звільнення працівника, який передбачає обов'язкову попередню згоду виборного органу первинної профспілкової організації, членом якої є даний працівник; 2) дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не

врегульованих Законом України «Про державну службу», що є спеціальним законом, «норми якого є пріоритетними для державних службовців по відношенню до загального законодавства», що «не дає змогу стверджувати про поширення гарантій щодо надання попередньої згоди виборного первинного профспілкового органу при звільненні працівника – члена даної профспілки за вчинення даного дисциплінарного проступку»; 3) «застереження щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення працівника, який є членом виборного профспілкового органу, міститься у ст. 252 КЗпП України та «не ставиться у залежність від підстав, причин та формулювання застосування стягнення».

Також у судовій практиці є низка постанов [див., напр.: 81; 91; 199; 377; 593], в яких даються визначення важливих юридичних понять і категорій, які мають важливе значення в окресленому питанні. Зокрема в постанові ВС КАС від 05 грудня 2018 року у справі № 820/5040/16 [76] приводиться визначення поняття «порушення Присяги державного службовця», під яким суд розуміє «скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як носія влади, що призводить до пониження авторитету державного органу та унеможлиблює подальше виконання ним своїх обов'язків».

Отже, підводячи підсумок викладеному, зауважимо, що судова практика у даній категорії справ тривалий час була неоднозначною, зважаючи на значні прогалини в законодавстві, в результаті чого мала місце плутанина у вирішенні питання про те, суди якої юрисдикції повинні вирішувати правові спори у правовідносинах у сфері притягнення до дисциплінарної відповідальності держслужбовців. Між тим, критичний аналіз подвійної природи правового статусу державних службовців, а також зміст норм адміністративного та цивільного процесуального законодавства України дозволяє дійти однозначного висновку про те, що відповідна категорія справ має розглядатись саме адміністративними судами. При

цьому, зважаючи на роль незалежної судової гілки влади, а також характер впливу адміністративних судів, судову практику адміністративних судів у відповідній категорії справ, можемо стверджувати, що на сьогоднішній день судова практика застосування дисциплінарної відповідальності до держслужбовців характеризується наступними тенденціями: захистом трудових прав держслужбовців від порушень їх трудових прав у процесі притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, обумовлених недотриманням положень чинного законодавства України про працю в частині норм про дисциплінарну відповідальність, засад притягнення до дисциплінарної відповідальності, порядку притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності. Крім того, важливе значення в сьогочасній судовій практиці із спорів про притягнення держслужбовців до досліджуваної відповідальності має питання формулювання адміністративними судами правових позицій, в яких надаються дефініції юридичних понять та розкривається сутність окремих норм законодавства, правильне розуміння яких сприяє належному перебігу процедури притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності.

## **2.5 Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України та шляхи їх вирішення**

Зважаючи на проблеми, які були виявлені в ході нашого дослідження, а також на проблеми, про які вже неодноразово наголошувалось у спеціальній юридичній літературі і які є актуальними й на сьогоднішній день, доходимо висновку, що основними проблемами дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України є:

1. Застарілість трудового законодавства про дисциплінарну відповідальність та потреба у концентрації норм про дисциплінарну відповідальність держслужбовців. Слід зауважити, що «навіть в соціальних державах (чи державах, що подібно Україні декларують свій статус в якості соціальної держави), в яких діє послідовно вибудоване на ідеї

антропоцентризму трудове право, гуманістичний характер цієї галузі права стикається з множинними теоретичними та практичними бар'єрами, нездоланність яких часто нівелює гуманістичний принцип трудового права, обмежує потужність об'єктивації принципу гуманізму в сфері праці. За цих обставин в нашій державі спостерігається реальне стримування процесу становлення України в якості дійсно соціальної держави, привнесення відповідним чином множинних ризиків забезпечення належного та достатнього стану захисту та охорони трудових прав працівників» [491, с. 279]. Тобто подолання зазначених бар'єрів дозволяє трудовому праву виявлятися в практичній дійсності в тих контурах, в яких забезпечується людиноцентризм сьогочасної правової держави, зокрема й у відносинах з держслужбовцями як особливими суб'єктами трудового права. Звісно, значними бар'єрами для цього є неактуальність законодавства України про працю в частині норм про юридичну відповідальність держслужбовців та неспроможність трудового права протистояти розширенню сфери дії адміністративного законодавства на службово-трудові правовідносини за участю держслужбовця загалом.

Зазначимо, що у більшості сучасних наукових досліджень у галузі трудового права, в яких аналізується правова природа дисциплінарної відповідальності працівників, звертається увага на те, що ця відповідальність до цього часу врегульована нормами, створеними за часів колишнього СРСР, цей вид юридичної відповідальності в трудовому праві потребує нового нормативного оформлення в окремому нормативно-правовому акті. Проте, незважаючи на очевидність таких зауважень, зазначимо, що вони не в повній мірі беззаперечні. По-перше, слід наголосити, що не всі норми, розроблені та прийняті за часів колишнього СРСР, є морально застарілими в умовах ринкової економіки. Без всяких сумнівів законодавство про дисциплінарну відповідальність працівників, зокрема державних службовців, потребує переосмислення та вдосконалення, зважаючи на наявні потреби та проблеми притягнення винних суб'єктів трудового права до дисциплінарної

відповідальності. Тобто ця правотворча діяльність не повинна зводитись до простого скасування «радянських» норм, а здійснюватися шляхом їх адаптації до реалій ринкової економіки. По-друге, й з питанням вдосконалення правового регулювання притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності не все так однозначно й очевидно, як це стверджує велика кількість вчених, що розглядають цю проблему. Так, слід зауважити, що значна частина науковців відстоює думку про потребу створення спеціального законодавчого акта про дисциплінарну відповідальність. Зокрема Л.С. Єрмоленко-Князева впевнена, що особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців дають підстави для такого висновку: все, що пов'язано з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності – з моменту вчинення і наступного виявлення дисциплінарного проступку до моменту застосування до винного дисциплінарного стягнення – повинно регламентуватися відповідними матеріально-правовими і процесуально-правовими нормами, систематизованими в одному кодифікованому нормативно-правовому акті [149, с. 186]. Таку ж думку висловлює і Н.М. Вапнярчук, яка вважає, що удосконаленню механізму дисциплінарної відповідальності слугуватиме прийняття Закону України «Про дисциплінарну відповідальність державних службовців», у якому слід нормативно визначити межі дозволеної та забороненої поведінки вказаних осіб. На переконання науковця, запропонований нею законодавчий акт повинен передбачити чіткий перелік підстав дисциплінарної відповідальності, встановлення єдиної процедури дисциплінарного провадження, системи дисциплінарних стягнень. Окрім того, Н.М. Вапнярчук зазначає, що у вказаному Законі України варто було б закріпити перелік всіх дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців [47, с. 101, 103].

Разом із тим, у наукових колах є вчені, що не погоджуються із ідеєю створення спеціального закону про дисциплінарну відповідальність. Наприклад, В.В. Зуй зауважує, що у правовій науковій літературі досить

часто зустрічаються пропозиції щодо прийняття окремого спеціального законодавчого акта, котрий урегулював би всі питання процедури й порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності (наприклад, Дисциплінарного кодексу державних службовців, Закону України «Про Дисциплінарний статут державних службовців» тощо). Однак, визнаючи наявність прогалин у чинному законодавстві щодо регламентації вказаної процедури, вчений доходить висновку, що прийняття самостійного акта про дисциплінарну процедуру є недоцільним. Ця позиція вченого ґрунтується на тому, що фундаментальний Закон України «Про державну службу» не повинен містити багато бланкетних і відсильних норм. Саме в ньому й мають бути закріплені принципи, суб'єкти та стадії дисциплінарного провадження, а також послідовність і строки процесуальних дій [167, с. 112].

Проте розглянуту позицію проти створення спеціального законодавчого акта про дисциплінарну відповідальність державних службовців не можна вважати обґрунтованою лише тим, що, на думку В.В. Зуя, у Законі України «Про державну службу» не повинна міститись велика кількість бланкетних і відсильних норм (при цьому вчений не пояснює, що він особисто розуміє під таким оціночним поняттям як «велика кількість» у межах поставленого питання та яким чином вихід за такі «межі» теоретично вплине на «фундаментальність» цього законодавчого акта, зважаючи на те, що фундаментальною в нашій державі залишається лише Конституція України).

Вважаємо, що прийняття спеціального закону про дисциплінарну відповідальність держслужбовців не є виправданим у повній мірі, головним чином, зважаючи на те, що до державних службовців у рамках трудового права також може застосовуватись і матеріально-правова відповідальність, яка в контексті такої логіки також потребує унормування. Отже, прийняття спеціальних Законів України «Про дисциплінарну відповідальність державних службовців» та «Про матеріально-правову відповідальність державних службовців» не є виправданим з позиції оптимізації

законодавства та ефективності правотворчої діяльності. Також не є виправданим і створення спеціального закону про юридичну відповідальність держслужбовців (на противагу цьому доцільним є розроблення і створення Закону України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», яким би вносились зміни у чинні нормативні акти; більш детально нами це питання буде розглянуто в межах підрозділу 4.4 дисертації).

Ігноруючи цю думку, вчені в спеціальній літературі з питань дисциплінарної відповідальності пропонують створити та прийняти окремі законодавчі акти майже з усіх питань, що тим чи іншим чином стосуються проблем дисципліни праці. Наприклад, Л.В. Межевська наголошує на тому, що на практиці має місце низка проблем, пов'язаних із процедурою відсторонення держслужбовців. Це, на її думку, пояснюється передусім «відсутністю єдиного законодавчого акта, який би встановив чітку процедуру відсторонення державних службовців від роботи незалежно від підстави застосування такого заходу державного примусу». В якості додаткових аргументів вчена звертає увагу на те, що важливим елементом законності застосування заходів дисциплінарної відповідальності є право державного службовця вимагати проведення службового розслідування, однак практика свідчить, що зустрічаються непоодинокі випадки намагання керівництва позбутися певних державних службовців через їх політичні уподобання, особисті фактори тощо [329, с. 252]. Проте з цією позицією вченої не можна погодитись у жодному разі з тих мотивів, які нами вже були вищеперераховані.

Окрім того, поряд із застарілістю законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців, слід звернути увагу на те, що новітнє законодавство про цю відповідальність також складається із підзаконних нормативно-правових актів, а це не відповідає вимогам Основного Закону України, а саме п. 22 ст. 92 Конституції України [104, с. 31].



Основним з цих актів слід назвати Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 [442]. У п. 1 цього документа встановлено, що державні службовці під час своєї діяльності мають керуватись цими Загальними правилами, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У п. 7 Загальних правил закріплюється норма, відповідно до якої керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення цих Загальних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Як вбачається з вказаних положень аналізованого документа, норми Загальних правил містять перелік дисциплінарних порушень державних службовців, вчинення яких тягне за собою настання дисциплінарної відповідальності. Вважаємо, що це питання має бути вирішене законодавцем у пріоритетному порядку для припинення порушення принципу законності у процесі притягнення «неетичних» порушників службової дисципліни до юридичної відповідальності.

2. Недосконалість порядку здійснення дисциплінарного провадження. Об'єктивно оцінюючи сьогочасний стан правового регулювання дисциплінарного провадження за фактом вчинення дисциплінарного проступку державним службовцем, можна дійти висновку, що ця процедура врегульована не на відповідному рівні, що впливає з попередніх підрозділів нашого дослідження. Це створює передумови для того, щоб державні службовці могли безкарно зловживати своїми правами, а органи, повноважні

притягувати порушників до такої відповідальності, – зловживати своїми правами. Попри це, саме за умови розроблення та прийняття комплексного законодавчого акта – Закону України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців» – будуть ефективним чином використані численні пропозиції вчених і про вдосконалення правового регулювання дисциплінарного провадження щодо держслужбовців.

Відповідно, в окремій частині Закону України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», що передбачатиме внесення змін до КЗпП України у частині вдосконалення регулювання особливостей дисциплінарної відповідальності держслужбовців, необхідно буде також детально викласти правила та стандарти дисциплінарного провадження. Доречними в цьому аспекті є пропозиції В.В. Зуя, на думку якого такі норми повинні закріплювати наступні питання: 1) завдання та принципи дисциплінарного провадження; 2) коло учасників дисциплінарного провадження, їх права та обов'язки; 3) підстави для порушення дисциплінарного провадження щодо держслужбовця; 4) послідовність та строки реалізації певних процесуальних дій; 5) види юридичних документів, у яких втілюються владні рішення стосовно того чи іншого етапу дисциплінарного провадження; 6) порядок прийняття, оскарження, вступу в силу рішення про дисциплінарне стягнення та його виконання [167, с. 112-113].

Поряд із потребою детального закріплення стадій дисциплінарного провадження, на особливу увагу в контексті поставленого питання заслуговує процедура надання пояснень державним службовцем щодо дисциплінарного проступку, який ним, ймовірно, вчинений. Строки надання працівником пояснень в Україні законодавчо нерегульовані, тому на практиці компетентні суб'єкти їх витребовують досить часто негайно (у момент виявлення факту ймовірного правопорушення). Вважаємо, що така практика є невиправданою, оскільки працівник не завжди має змогу надати

пояснення, обґрунтовуючи їх певними доказами та фактичними обставинами справи, одразу ж після того, як у нього їх зажадають, що цілком очевидно. Тому, на наше переконання, означені пояснення повинні надаватися в розумний строк, наприклад, у строк до 2-х робочих днів, а витребуватися за 5 робочих днів до накладенням дисциплінарного стягнення. Відповідно, безпідставне ненадання таких пояснень у зазначений термін буде розцінюватись як відмова від їх надання.

3. Концептуальна застарілість переліку видів дисциплінарного стягнення, які застосовуються до державних службовців. Аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що ця група проблем дисциплінарної відповідальності держслужбовців є комплексною, адже складається з наступних пов'язаних між собою проблем:

1) потреби звуження списку заходів дисциплінарного впливу на державних службовців. У силу своєї неефективності окремі заходи дисциплінарного впливу застосовуються декларативно, не досягаючи мети дисциплінарної відповідальності. Головним чином, це стосується такої санкції як зауваження. Зазначимо, що ще у 2006 році провідний український юрист-трудолик В.І. Щербина пропонував замінити «застереження» (це аналогія «зауваження») більш ефективною дисциплінарною санкцією – «попередженням про неповну професійну відповідність» [598, с. 47-49], що було на той час досить перспективною думкою, оскільки ефективність дисциплінарного стягнення, яким ставляться під сумнів професійні якості працівника є більшою, ніж ефективність зауваження. Проте у чинному Законі України «Про державну службу» на сьогодні вже передбачається попередження про неповну службову відповідність, яке може застосовуватись одразу ж після догани та зауваження. У зв'язку із цим ставимо під сумнів доцільність закріплення у переліку видів дисциплінарних стягнень зауваження як неефективної дисциплінарної санкції;

2) потреби розширення списку заходів дисциплінарного впливу на державних службовців. На практиці все частіше трапляються випадки, коли

роботодавці у відповідь на порушення працівником дисципліни праці застосовують санкції умовно «дисциплінарного характеру», які не передбачені чинним законодавством про працю.

Попри це, слід мати на увазі, що роботодавці не спроможні встановлювати, а також і застосовувати будь-які додаткові види дисциплінарних стягнень, окрім тих, що передбачені діючими законами нашої держави. Таким чином, будь-які спроби інших суб'єктів регулювання відносин у сфері праці встановити якісь «додаткові» види дисциплінарних стягнень однозначно визнаються протиправними [227, с. 395]. Разом з тим, якщо поглянути на цю проблему з іншого боку, можна дійти висновку, що сучасна практика забезпечення дисципліни праці виробляє (або ж повертається до раніше розроблених, однак не застосованих сьогодні) більш досконалі заходи дисциплінарного впливу, які, якщо буде в цьому необхідність, можуть бути санкціоновані шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства. Така позиція ґрунтується на тій беззаперечній істині, що «право є живим організмом, яке змінюється як під впливом процесів його реалізації на практиці, так і під впливом низки зовнішніх факторів» [105, с. 37].

У рамках поставленого питання необхідно наголосити на тому, що в ряді цивілізованих держав, в яких існує реальна (не декларативна) ринкова економіка, законодавець вже давно регламентував широкий перелік дисциплінарних санкцій, які можуть застосовувати роботодавці до винуватих найманих працівників. До таких санкцій, як правило, відносяться: зауваження, догана, штраф, переведення на іншу роботу, пониження в посаді або відмова підвищити на посаді, відсторонення від роботи без збереження (а в окремих випадках із збереженням) заробітної плати, дисциплінарне звільнення (звільнення без попередження та виплати вихідної допомоги) [200, с. 260].

З цього приводу Т.М. Лежнёва в дослідженні «Питання ефективності санкцій трудового права» зазначає, що розширити систему дисциплінарних

стягнень можна, по-перше, за рахунок її доповнення декількома санкціями морально-правового характеру (наприклад, «зауваження – догана – сувора догана»). Для диференціації тяжкості дисциплінарних стягнень можливо передбачити різну тривалість стану покараності. Наприклад, зауваження – 3 місяці, догана – 6 місяців, сувора догана – 12 місяців. Крім того, найсуворіші санкції морально-правового характеру можна посилити додатковими негативними наслідками, які застосовуватимуться на розсуд роботодавця. Такими, зокрема, можуть стати: скасування неповного робочого часу, встановленого угодою сторін; скасування скороченого робочого часу, встановленого за рахунок роботодавця [297, с. 285].

Однак наведені вище пропозиції Т.М. Лежневої щодо вдосконалення законодавства про дисциплінарну відповідальність вважаємо доволі спірними. Ми відстоюємо ту думку, що в тих випадках, коли досягнення результату дисциплінарної відповідальності може бути здобуто без її застосування, така відповідальність не повинна застосовуватись. Законодавець встановив певну межу «допустимості» протиправної поведінки працівника. Вийшовши за неї, працівник може бути притягнутий до відповідальності. Встановлення так званого нового порогу для «санкцій морально-правового характеру» фактично є не лише очевидним розширенням системи дисциплінарних стягнень, але й звуженням розуміння допустимості поведінки працівника, а, відповідно, і його трудових прав.

Слід мати на увазі, що трудове право не спрямоване на покарання порушника трудової дисципліни і, тим більше, ця галузь права на переслідує тенденцію до розширення заборон звуженням трудових прав працівників, наслідком якого є встановлення нижчих бар'єрів для можливості притягнення працівників до юридичної відповідальності. Проводячи аналогію з кримінальним правом, звертаємо увагу на те, що в рамках такої галузі права має місце інститут криміналізації та декриміналізації діянь суб'єктів цієї галузі права. При цьому криміналізуються лише ті діяння осіб, які визнаються суспільно небезпечними. Тобто виправданням обмеження

певних прав людини (особа має право діяти як завгодно, лише не таким чином, який заборонений кримінальним законом) є те, що право на вчинення відповідних діянь (раніше не заборонених) і самі такі діяння створюють особливу загрозу для суспільства. В рамках трудового права забороняються діяння працівників та роботодавців, що (у широкому сенсі) спричиняють шкоду суспільним відносинам. Таким чином, існує межа між допустимою поведінкою працівника та роботодавця і недопустимою їх поведінкою. Скорочення такої межі в трудових правовідносинах – заборона раніше дозволеної поведінки суб'єкта цих відносин – не може бути безпідставною, як і сама криміналізація діянь у рамках кримінального права.

Окрім того, важко в повній мірі погодитись із запропонованою Т.М. Лежневою ідеєю посилення найсуворіших санкцій морально-правового характеру додатковими негативними наслідками, які будуть застосовуватись на розсуд роботодавця. По-перше, слід мати на увазі, що дисциплінарні санкції неефективні в рамках трудового права, існуючого в умовах ринкових відносин, не через свою «слабкість», а через те, що суб'єкти цих відносин у повній мірі вільні особи. Тому посилення цих санкцій жорсткими наслідками, якими може користуватись роботодавець «на власний розсуд», лише призведе до зворотного ефекту, що цілком справедливо, оскільки трудове право у цьому випадку стане несправедливим у частині юридичної відповідальності, яка втратить свій сенс, мету, задачі, перетворившись на інструмент покарання усіх суб'єктів, який, ймовірно, порушить норми законодавства про працю.

У пропозиціях Т.М. Лежневої (як і в аналогічних пропозиціях і рекомендаціях ряду інших вітчизняних та зарубіжних вчених з країн колишнього СРСР) яскраво простежується тенденція до вдосконалення вітчизняного законодавства про дисциплінарну відповідальність працівників шляхом зведення його до трудового права радянського періоду часів Й.В. Сталіна та М.С. Хрущова, коли праця використовувалась в ідеологічних, виховних та перевиховних цілях. Фактично «виховання працею» пропонує

внести в чинне законодавство і Т.М. Лежнёва, вказуючи, що посилення дисциплінарних санкцій можливе шляхом використання таких жорстких наслідків, як скасування неповного робочого часу, встановленого угодою сторін або ж встановленого за рахунок роботодавця (фактично мова йде про те, що винувата особа повинна працювати більше за інших колег, щоб перевиховатись).

Вбачаємо практичну корисність у регламентації в законодавстві запропонованої Т.М. Лежнєвою ідеї різної тривалості стану «покараності» винуватого працівника в залежності від тяжкості дисциплінарних стягнень, що є цілком прогресивною та доречною думкою для сьогочасних реалій.

Однак, відхиляючи запропоновану ідею розширення каталогу дисциплінарних санкцій за рахунок так званих «санкцій морально-правового характеру», ми дотримуємось тієї думки, що список заходів дисциплінарного впливу все ж таки повинен бути розширений, однак виправданим чином. Цілком доцільним буде, зокрема, закріплення в законодавстві таких дисциплінарних санкцій, як переведення державного службовця на нижчеоплачувану посаду та/або зниження кваліфікації на один розряд.

Недоцільними, з нашої точки зору, видаються пропозиції вчених про розширення списку заходів дисциплінарного стягнення державних службовців такою санкцією як затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду. Пропозиції про закріплення таких санкцій на законодавчому рівні також піддається гострій конструктивній критиці і рядом провідних вітчизняних вчених. Наприклад, Л.М. Корнута звертає увагу на те, що будь-який захід дисциплінарного впливу, «який є не досить ефективним, доволі часто використовується як декларативна міра впливу та не виконує призначення інституту юридичної відповідальності». Українська вчена пояснює зазначену обставину тим, що «притягнення до відповідальності через стягнення – це позбавлення певних благ, певна шкода особистому статусу та інші негативні наслідки щодо існуючого стану». Саме тому застосування дисциплінарного впливу

«повинно мати наслідком не позбавлення перспективи присвоєння рангу, а позбавлення уже існуючого його рівня» [236, с. 163].

Окрім того, до сьогодні не втрачає актуальності дискусія про закріплення в трудовому законодавстві такого заходу дисциплінарного впливу матеріального характеру [44, с. 99], як дисциплінарні штрафи. У світовій практиці такі суми обмежуються розміром додаткової заробітної плати та інших компенсаційних чи заохочувальних виплат. Підставою застосування штрафів є порушення трудової дисципліни або неналежне виконання працівником без поважних причин трудових обов'язків. Слід погодитись із Н.О. Мельничук, яка звертає увагу на той факт, що штраф як запобіжний захід матеріального характеру може бути стягнений лише з додаткової заробітної плати чи інших виплат, адже, якщо працівник неналежно виконує свої трудові обов'язки, то це прямим чином має позначатися на його основній заробітній платі, бо саме за це вона йому і нараховується. Окрім того, на думку вченої, незрозуміло, яким чином штрафи будуть впливати на працівника, якщо ніяких додаткових виплат для нього не буде передбачатись, а заходи морального впливу він взагалі не сприймає [333, с. 180].

Зовсім протилежну думку висловлює Ю.О. Кузнецов, який впевнений, що закріплення дисциплінарних штрафів в законодавстві є цілком доцільним кроком, зважаючи на те, що трудові правовідносини поєднують в собі ряд важливих елементів: особистісний, організаційний і майновий елемент. З точки зору вченого, підвищення ефективності дисциплінарної відповідальності можливе лише шляхом впливу на всі зазначені елементи. Тобто, враховуючи і вплив на майновий елемент трудових правовідносин [281, с. 17]. Незважаючи на те, що заявлена думка недостатньо обґрунтована, вважаємо її в допустимій мірі справедливою.

На наше переконання, дисциплінарні штрафи повинні бути закріплені в законодавстві про дисциплінарну відповідальність, оскільки:



1) дисциплінарні штрафи опосередковано застосовуються повсюдно, навіть в публічному секторі. Справа в тому, що повноважні суб'єкти штрафують працівників, обходячи вимоги законодавства, головним чином, шляхом використання права не виплачувати винуватому у вчиненні дисциплінарного проступку працівнику заохочувальних виплат чи сплачувати їх такому працівнику в меншому розмірі. Така схема ґрунтується на тому, що на працівника поширює свою дію будь-який локальний нормативний акт, враховуючи і відповідне положення про преміювання, на нього поширюються і встановлені в такому положенні правила та умови стимулювання виплат. Правила і умови стимулювання виплат, як правило, містять стандарт, на основі якого працівнику може не виплачуватись премія чи виплачуватись не в повному розмірі в тому разі, якщо в нього є непогашене дисциплінарне стягнення. Формально трудові і соціальні права такого працівника не порушуються, так як це правило передбачається локальним нормативним актом, а преміювання працівника не є обов'язком роботодавця. Проте, певна річ, вказані дії у своїй сукупності виконують роль дисциплінарного штрафу, що спричиняє ще більшу шкоду, бо вони не врегульовуються законодавством;

2) протидія застосуванню опосередкованих дисциплінарних штрафів є малоефективною, а їх неврегульованість, врешті-решт, завдає шкоди лише найменш захищеному суб'єкту в таких трудових правовідносинах – працівнику. Застосування прихованих дисциплінарних штрафів на практиці майже неможливо викоринити, однак їх можна зупинити шляхом прямої регламентації в законодавстві. Безумовно, справедливою є думка про те, що на практиці дисциплінарні штрафи можуть стати «інструментом законного зловживання» правами працівника з боку роботодавця. Однак таке зловживання можна звести до мінімуму за рахунок детальної регламентації процедури їх накладання та закріплення вичерпного переліку випадків і обставин, за яких такий штраф визнається застосовним.

З метою уникнення паралельного застосування роботодавцями дисциплінарних штрафів та прихованих дисциплінарних штрафів слід законодавчо закріпити імперативне правило, відповідно до якого в тому разі, коли роботодавець застосовує до винуватого працівника дисциплінарний штраф, застосування прихованих штрафів є протиправним (підстави преміювання повинні бути чітко прописані в локальних актах, а в законодавстві мають міститися обов'язкові стандарти преміювання, трансформуючи право на надання премій працівникам на обов'язок преміювання працівників за наявності на те підстав), тобто таким, що суперечить принципу, відповідно до якого одна і та ж сама особа не може бути притягнута до відповідальності двічі.

Отже, підводячи підсумок всього вищевикладеного, вважаємо за доцільне наголосити на тому, що проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України можна умовно поділити на наступні групи: застарілість трудового законодавства про дисциплінарну відповідальність та потреба у вдосконаленні відповідних норм за рахунок розроблення та прийняття Закону України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», яким буде комплексно регламентовано підстави, умови та порядок притягнення держслужбовців до дисциплінарної та матеріально-правової відповідальності; вдосконалення нормативного регулювання дисциплінарного провадження (в запропонованому законі про юридичну відповідальність держслужбовців, серед іншого, потрібно детально прописати процедуру надання пояснень щодо дисциплінарного проступку, який, ймовірно, вчинив службовець, встановити стандарти та правила щодо змісту рішення компетентного органу про накладання на державного службовця заходу дисциплінарного стягнення тощо); переосмислення переліку заходів дисциплінарного впливу на державних службовців (окремі існуючі санкції, зокрема зауваження, потрібно скасувати, а існуючий перелік слід розширити такими санкціями, як дисциплінарний штраф, переведення

державного службовця на нижчеоплачувану посаду та/або зниження кваліфікації на один розряд).

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Нормативно-правові акти, котрі містять норми, якими врегульовано дисциплінарну відповідальність державних службовців (як суб'єктів трудового права України) умовно поділяються на наступні групи: 1) закони України, що регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців у загальному аспекті (до них слід віднести, щонайперше, Кодекс Законів про працю України); 2) закони України, які регламентують спеціальну дисциплінарну відповідальність державних службовців (до них відносяться законодавчі акти, що формально не є частиною трудового законодавства, проте містять спеціальні норми трудовправового характеру про притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності, зокрема Закони України: «Про державну службу в Україні», «Про запобігання корупції», «Про дипломатичну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів» тощо); 3) підзаконні акти, що регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців у загальному аспекті (ця група охоплює підзаконні акти, які в загальних рисах або ж без розрізнення категорій державних службовців регламентують окремі питання притягнення таких службовців до дисциплінарної відповідальності); 4) підзаконні акти, котрі регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців в спеціальному аспекті (ця група складається з підзаконних актів, присвячених питанню дисциплінарної відповідальності державних службовців та/або частковій регламентації питання дисциплінарної відповідальності, проте поширені лише на окремі групи державних службовців).

2. Дисциплінарна відповідальність державних службовців – це окремий специфічний вираз юридичної відповідальності в трудовому праві, що: 1) реалізується відповідно до правил і стандартів, які встановлені в

законодавстві про працю, а також в окремих спеціальних нормативно-правових актах (які не обов'язково є частиною трудового законодавства, зокрема в нормативно-правових актах адміністративного законодавства); 2) виявляється в практичній дійсності у застосуванні до винуватого (у порушенні службової дисципліни) держслужбовця негативних заходів впливу особистого чи майнового характеру.

3. Основними ознаками дисциплінарної відповідальності державних службовців є наступні особливі риси цього виразу юридичної відповідальності: 1) застосовується лише до держслужбовців (обмежене коло працівників, на яких поширюються спеціальні правила трудової дисципліни); 2) здійснюється суб'єктами дисциплінарної влади, з урахуванням наявності службової підлеглості; 3) настає за наявності відповідних підстав, основною з яких є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; 4) носить позасудовий характер та виражається в особливому процесуальному порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; 5) носить персоніфікований характер (заходи дисциплінарного примусу застосовуються лише до фізичних осіб в індивідуальному порядку); 6) виражається в застосуванні до порушника дисциплінарних стягнень, які передбачені матеріально-правовими нормами та які негативним чином відображаються на самому порушнику (будучи протиположними заохоченню, котре застосовується до працівника з метою заохочення його правомірної поведінки); 7) об'єктивується у перебуванні порушника у стані дисциплінарної «покараності».

4. Безпосередня мета дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає в забезпеченні дисципліни праці на державній службі, а похідними цілями мети означеної відповідальності є: 1) нормальне функціонування держави, органів державної влади та відповідного органу влади, в якому працює конкретний службовець; 2) національна безпека держави, суспільства та економічна безпека бізнес-середовища; 3) безпека регіону та світу; 4) дотримання прав і свобод людини та громадянина тощо.

5. Основними функціями дисциплінарної відповідальності державних службовців є наступні: 1) превентивна функція (спрямована на попередження порушення дисципліни у трудовому колективі); 2) виховна функція (полягає в зміні внутрішніх переконань держслужбовця, які входять у суперечність із усталеними та/або передбаченими у нормативних актах стандартами виконання працівниками своїх трудових функцій); 3) відновлювальна функція (спрямовується на усунення шкоди, завданої суспільним відносинам дисциплінарним проступком); 4) каральна функція (знаходить своє відображення у принципі невідворотності дисциплінарної відповідальності); 5) регулятивна функція (спрямована на формування свідомості працівника, вміння розрізняти правомірну і неправомірну власну трудову діяльність).

6. Порядок притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у рамках трудового права є сукупністю процесуально-правових норм, якими визначаються конкретні логічні процесуальні дії – стадії дисциплінарного провадження, а саме: 1) виявлення факту вчинення дисциплінарного проступку та його документальна фіксація; 2) встановлення вини державного службовця, а також причин та умов, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку; 3) визначення характеру та розміру збитків, завданих дисциплінарним правопорушенням; 4) прийняття рішення про застосування дисциплінарного стягнення чи заходу дисциплінарного впливу на винуватого у порушенні дисципліни державного службовця; 5) оскарження притягнутим до дисциплінарної відповідальності державним службовцем стягнення чи заходу дисциплінарного впливу; 6) виконання рішення про застосування дисциплінарного стягнення чи заходу дисциплінарного впливу на винуватого у порушенні дисципліни державного службовця.

7. У результаті порушення держслужбовцем трудової дисципліни до цього службовця можуть застосовуватись наступні заходи дисциплінарного стягнення: 1) загальні заходи дисциплінарного стягнення (догана, звільнення); 2) спеціальні заходи дисциплінарного стягнення (зауваження,

попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби).

8. Публічно-правові спори стосовно питань притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності вирішуються в межах адміністративного судочинства відповідно до норм КАСУ, з урахуванням положень КЗпП України, спеціальних нормативно-правових актів про службову дисципліну, а також інших актів адміністративного законодавства. Між тим, аналіз судової практики з відповідної категорії справ дозволяє дійти думки про те, що адміністративними судами ефективно захищаються трудові права держслужбовців при розгляді публічно-правових спорів стосовно притягнення зазначених суб'єктів трудового права до дисциплінарної відповідальності. У цьому контексті можна виокремлювати основні тенденції вирішення адміністративними судами відповідної категорії справ, які виявляються в захисті трудових прав держслужбовців у питанні притягнення вказаних суб'єктів до розглядуваної відповідальності: 1) від порушень суб'єктом дисциплінарної влади засад притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності (зокрема визнається протиправним притягнення до дисциплінарної відповідальності, коли в дійсності відсутній дисциплінарний проступок, за один дисциплінарний проступок на службовця двічі накладають дисциплінарні стягнення, стягнення не є співмірним з проступком тощо); 2) від порушень, обумовлених неправомірним притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності (головним чином, суд виявляє порушення, недотриманням існуючого порядку притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності); 3) від порушень положень чинного законодавства України про працю в частині норм про дисциплінарну відповідальність; 4) шляхом формулювання правових позицій, якими узгоджується застосування в процесі притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності норм КЗпП України та адміністративного законодавства, а також позицій, що вносять правову визначеність у розумінні суб'єктами службово-трудова

правовідносин положень законодавства та юридичних понять і категорій, що мають важливе значення для правомірного притягнення держслужбовця до відповідальності.

9. Основні проблеми дисциплінарної відповідальності держслужбовців за трудовим законодавством України можна об'єднати у наступні групи:

- 1) застарілість трудового законодавства у частині норм про дисциплінарну відповідальність та потреба у концентрації норм про дисциплінарну відповідальність держслужбовців (низка вчених відстоює думку про потребу створення спеціального закону про дисциплінарну відповідальність держслужбовців, що є сумнівним, зважаючи на низку об'єктивних причин, на відміну від розробки та прийняття спеціального закону про внесення змін до законодавства у частині, що врегульовує юридичну відповідальність держслужбовців, в якому комплексно будуть розглянуті питання дисциплінарної та матеріальної відповідальності цих суб'єктів трудового права);
- 2) правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців, в тому числі підзаконними нормативно-правовими актами (всупереч вимозі п. 22 ст. 92 Конституції України в нашій державі діють Правила етичної поведінки державних службовців, які затверджені в 2016 році урядовою постановою);
- 3) недосконалість дисциплінарного провадження (запропоновано на законодавчому рівні детально прописати процедуру надання пояснень щодо дисциплінарного проступку, який, ймовірно, вчинив службовець, встановити стандарти та правила щодо змісту рішення компетентного органу про накладання на державного службовця заходу дисциплінарного стягнення тощо);
- 4) застарілість переліку заходів дисциплінарного впливу на державних службовців (окремі існуючі санкції, зокрема зауваження, потрібно скасувати, а існуючий перелік слід розширити наступними санкціями: дисциплінарний штраф, переведення держслужбовця на нижчеоплачувану посаду та/або зниження кваліфікації на один розряд).

## РОЗДІЛ 3 МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

### 3.1 Положення трудового законодавства про матеріальну відповідальність державних службовців

У ст. 43 Основного Закону України [230] закріплене право кожного громадянина працювати, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Проте слід мати на увазі, що у процесі виконання працівником своєї трудової функції можуть виникати ситуації, котрі обумовлюватимуть собою обов'язок з відшкодування заподіяної шкоди, що передбачається вже у ст. 66 Конституції України (зобов'язання кожного відшкодувати заподіяні ним збитки). Варто погодитись і з тим, що окреслений обов'язок знайшов своє відображення у кожній галузі правової системи України, серед іншого, і в трудовому праві [414, с. 509], котре до цього часу продовжує знаходитись на етапі реформування у контексті європеїзації національного законодавства.

Слід наголосити на тому, що, хоча в Конституції України закладені нові принципи регулювання трудових відносин, намітилась стійка тенденція до наближення законодавства про працю України до класичних світових зразків [406, с. 4], однак основу чинного законодавства України на сьогодні складають акти трудового законодавства, прийняті ще до моменту відновлення незалежності нашої держави та початку ринкових перетворень за прикладом найбільш розвинутих демократичних держав світу.

Проте необхідно врахувати, що перехід від одних методів управління до інших, зміна економічної системи, комплексні зміни в суспільстві та державі не можуть не відобразитися на трудових відносинах, які є основою розвитку будь-якого суспільства. Впродовж років незалежності України якісно змінюється суб'єктний склад трудових відносин та його становище, зміщується акцент із централізованого на договірний метод правового регулювання. За цих умов інститути трудового права теж потребують змін, а



правове регулювання повинно ефективно впорядковувати нові відносини в нових умовах. Матеріальна відповідальність суб'єктів трудових правовідносин – саме той інститут, перегляд норм якого є вкрай актуальним сьогодні, тому що основні підвалини його правового регулювання було закладено ще в радянські часи [332, с. 201].

Вирішити цю проблему намагаються українські вчені – фахівці в галузі трудового права [див., напр.: 273; 312; 513; 574; 579] – шляхом розроблення пропозицій та рекомендацій щодо оптимізації реформи трудового законодавства, а також усі повноважні суб'єкти правотворчої діяльності в процесі реформування трудового законодавства за рахунок власних правотворчих функцій.

Варто зауважити, що саме від рівня вдосконалення юридичних форм, у яких об'єктивується діяльність державних органів (посадових осіб), безпосереднім чином залежить додержання та захист прав людини [214, с. 7]. Напряму загострює це питання вдосконалення правових норм, що впливають не лише на діяльність державної влади, але й окремих учасників як суб'єктів трудового права, котре, як впливає з норм КЗпП України, спрямоване на зростання продуктивності праці, поліпшення якості роботи, підвищення ефективності суспільного виробництва і піднесення на цій основі матеріального і культурного рівня життя працюючих, зміцнення трудової дисципліни і поступове перетворення праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини. Отже, важливість питання становлення трудового законодавства про матеріальну відповідальність державних службовців (як суб'єктів трудового права) важко переоцінити. Цю ж думку також підтримують як українські [див., напр.: 25; 282, с. 77-80; 322, с. 219-223; 348, с. 179-180], так і зарубіжні [див., напр.: 16; 19; 325; 618; 646; 648] вчені-трудовики.

Саме тому питання прийняття нового кодифікованого законодавчого акта про працю набуло такого резонансу за останні роки, які ознаменувались поживленням процесу реформування трудового законодавства в нашій

державі. 27 грудня 2014 року до Верховної Ради України було подано та зареєстровано проект Трудового кодексу України [482], що на сьогоднішній день існує в редакції від 24 серпня 2017 року [475]. Означений законопроект має на меті досягнення наступного комплексу перспективних цілей: визначення основних механізмів реалізації передбачених Конституцією України трудових прав і гарантій працівників; створення належних та безпечних умов праці; забезпечення захисту інтересів працівників і роботодавців; адаптування трудового законодавства України до Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 03 травня 1996 року [146] й інших міжнародно-правових актів: Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року [89], Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 06 грудня 1966 року [338], конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці. У зв'язку із цим проектом ТК України було запропоновано комплексний підхід до вирішення індивідуальних трудових правовідносин, а також кодифікації та уніфікації законодавчих актів з цих важливих питань [418; 419].

Що ж стосується питання матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права, то звернемо увагу на те, що навіть у доопрацьованих версіях проекту ТК України містяться норми, котрі невиправдано ускладнюють регулювання цих правовідносин чи є відверто помилковими. Наприклад, у ч. 6 ст. 83 «Розірвання трудового договору за ініціативою працівника» доопрацьованого проекту Трудового кодексу від 20 травня 2015 року [474] авторами було запропоновано закріпити вимогу про «стягнення вартості незданих матеріальних цінностей [...] в порядку, передбаченому цивільним законодавством». Проте, як справедливо наголошувало з приводу цього правила Головне науково-експертне управління у своїх Висновках [67], відшкодування працівником вартості матеріальних цінностей входить до сфери правового регулювання умов матеріальної відповідальності, а також процесуального законодавства щодо розгляду індивідуальних трудових спорів. Посилання ж на національне

цивільне законодавство у даному випадку неприйнятне, оскільки цивільно-правові норми визначають умови лише майнової відповідальності. При цьому необхідно враховувати, що цивільним законодавством строк позовної давності встановлюється у 3 роки, в той час як трудовим законодавством строк звернення роботодавця до суду в питаннях стягнення з працівника матеріальної шкоди, заподіяної державному підприємству, установі, організації, має обмежений термін (один рік з дня виявлення заподіяної працівником шкоди згідно із ст. 233 КЗпП України). При цьому у поданому доопрацьованому варіанті проекту ТК України від 20 травня 2015 року позовні строки для роботодавця взагалі були виключені із тексту, що впливає із його ст. 394. Вирішується вказана проблема проектом ТК України від 24 липня 2017 року. У цій редакції проекту Кодексу, а саме у його ч. 6 ст. 83, передбачено, що «роботодавець має право звернутися до суду з позовом про стягнення вартості незданих працівником матеріальних цінностей у строки, визначені ч. 3 ст. 381 цього Кодексу».

Матеріальна відповідальність держслужбовців до сьогодні регламентується різними нормативно-правовими актами трудового законодавства України (а, беручи до уваги норми нового Закону України «Про державну службу», також і законодавчими актами адміністративного права), котрі доцільно розглянути, поділивши на наступні дві групи:

1. Положення про матеріальну відповідальність державних службовців, що містяться в законодавчих актах. Основними нормативно-правовими актами законодавчого характеру, які закріплюють норми, котрі прямо чи опосередковано регулюють питання матеріальної відповідальності державних службовців у рамках трудового права, є новий Закон України «Про державну службу» та КЗпП України від 10 грудня 1971 року. У Кодексі означеному питанню присвячено главу ІХ «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації». У межах цієї глави Кодексом врегульовуються наступні питання матеріальної відповідальності, що можуть у тій чи іншій

мірі бути застосовними до держслужбовців: загальні підстави та умови матеріальної відповідальності працівників; обов'язки власника або уповноваженого ним органу та працівників по збереженню майна; матеріальна відповідальність у межах середнього місячного заробітку; випадки обмеженої матеріальної відповідальності працівників; випадки повної матеріальної відповідальності; межі матеріальної відповідальності у випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір; письмові договори про повну матеріальну відповідальність; колективна (бригадна) матеріальна відповідальність; визначення розміру шкоди; порядок покриття шкоди, заподіяної працівником; обставини, які підлягають врахуванню при визначенні розміру відшкодування; обов'язок доказування наявності умов для покладення матеріальної відповідальності на працівника.

При цьому слід звернути увагу на те, що питання матеріальної відповідальності працівників завжди було одними із головних та найгостріших у законодавстві України про працю, що безпосередньо відобразилось на самому тексті КЗпП України: лише за часів колишнього СРСР до глави IX КЗпП України зміни та доповнення вносилися п'ять разів, а в роки незалежності нашої держави – ще шість разів. Необхідно погодитись з цього приводу із Д.М. Кравцовим, котрий зазначає, що жодні з цих змін та доповнень не мали «косметичного» характеру, щоразу законодавець фактично змінював «правила гри» як для роботодавців, так і для працівників [276, с. 208-209]. Наголосимо, що й чинне національне трудове законодавство загалом є «результатом адаптації концептуальних положень радянського законодавства до вимог процесу глобалізації і не відповідає за своїм правовим змістом прогресивним європейським нормам та стандартам» [96, с. 3]. Окрім того, варто зауважити, що в положеннях КЗпП України так і не знайшла свого чіткого втілення навіть структура системи трудового права, а більшість норм наразі мають ще й декларативний характер. Більшою мірою ця декларативність стосується саме норм, що врегульовують питання трудових правовідносин у сфері службово-трудова відносин [292, с. 68],

зокрема норм щодо притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності.

У Законі України «Про державну службу» матеріальній відповідальності присвячена глава III «Матеріальна відповідальність державних службовців» розділу VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців», у якій врегульовано наступні питання: основні вихідні ідеї матеріальної відповідальності державних службовців; правова сутність обов'язку відшкодування шкоди; порядок відшкодування шкоди.

Окремої уваги також заслуговують положення Закону України «Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей» від 06 червня 1995 року № 217/95-ВР [428]. Цим законодавчим актом встановлюється, що збитки, завдані підприємству, установі, організації працівниками, котрі виконують операції, пов'язані із закупівлею, продажем, обміном, перевезенням, доставкою, пересиланням, зберіганням, сортуванням, пакуванням, обробкою або використанням у процесі виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, ювелірних, побутових і промислових виробів та матеріалів, виготовлених з використанням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, відходів та брухту, що містять дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння, а також валютні операції, і які є винними у розкраданні, знищенні (псуванні), недостачі або наднормативних їх втратах (крім втрат, що сталися у зв'язку з непередбаченими порушеннями технологічного процесу), якщо вони допущені внаслідок недбалості у роботі, порушення спеціальних правил, інструкцій, визначаються у таких розмірах: а) дорогоцінних металів у будь-якому вигляді та стані – у подвійному розмірі вартості цих металів у чистому вигляді за ринковими цінами, що діють на день виявлення завданих збитків; б) дорогоцінного каміння (крім огранованого) – у подвійному розмірі

(природні та штучні мінерали в сировині, необробленому та обробленому вигляді; дорогоцінне каміння органогенного утворення; алмазні інструменти та алмазні порошки з природних алмазів) чи у потрібному розмірі (ограноване дорогоцінне каміння, ювелірні та побутові вироби, виготовлені з використанням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння) їх вартості за ринковими цінами, що діють на день виявлення завданих збитків, або ж за оцінкою, проведеною експертами з урахуванням історико-художньої цінності експонату і розміру відшкодування збитків (музейний експонат, що містить дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння); в) іноземної валюти, а також платіжних документів та інших цінних паперів в іноземній валюті – у сумі, еквівалентній потрібній сумі (вартості) зазначених валютних цінностей, перерахованій у валюту України за обмінним курсом Національного банку України на день виявлення завданих збитків. Окрім того, зауважимо, що відповідно до статей 4 та 5 Закону України від 06 червня 1995 року № 217/95-ВР особи, які безпосередньо не пов'язані з виконанням зазначених вище операцій, однак визнані винними в розкраданні, знищенні (псуванні), недостачі або втраті дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, валютних цінностей, незалежно від того, чи були вони вже притягнуті до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, несуть матеріальну відповідальність у відповідних розмірах.

2. Положення про матеріальну відповідальність державних службовців, що містяться в підзаконних нормативно-правових актах. Законодавчі положення про матеріальну відповідальність державних службовців-працівників деталізовані та конкретизовані в низці нормативно-правових актів підзаконного характеру. До основних підзаконних нормативно-правових актів, що прямо чи опосередковано регулюють питання матеріальної відповідальності державних службовців у рамках трудового права, належать наступні:

1) Положення про матеріальну відповідальність робітників і службовців за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації [370]

(далі – Положення) від 13 липня 1976 року № 4204-IX), котре діє в редакції від 23 травня 1986 року [368]. На особливу увагу серед досліджуваних підзаконних нормативно-правових актів це Положення заслуговує у зв'язку з тим, що його нормами встановлюються умови та межі матеріальної відповідальності службовців за шкоду, заподіяну ними підприємству, установі, організації, з якими вони перебувають у трудових відносинах, а також порядок покриття такої шкоди. Цим документом охоплено наступні питання: загальні положення про матеріальну відповідальність робітників і службовців; обмежена матеріальна відповідальність; повна матеріальна відповідальність; визначення розміру шкоди та порядок її покриття. Хоча на сьогоднішній день норми вказаного нормативно-правового акта навряд чи можна вважати такими, що відповідають вимогам ринкової економіки та духу реформи трудового права, слід погодитись із тим, що прийняття цього документа у 1976 році було прогресивним кроком, адже ним, як зазначається в спеціальній юридичній літературі, були деталізовані норми радянського адміністративного законодавства про матеріальну відповідальність та, відповідно, інтегровані в рамки трудового права [545, с. 688];

2) постанова КМ України «Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей» від 22 січня 1996 року № 116 [450]. Цим актом встановлюється механізм визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, крім дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей, та охоплено такі питання: визначення розміру збитків; розподіл суми, стягнутої відповідно до цього нормативно-правового акта. Слід звернути увагу на те, що за останній час ця постанова зазнала суттєвих змін. Постановою КМ України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань оцінки майна» від 07 грудня 2011 року № 1253 [432] у вказаний урядовий документ було внесено зміни, відповідно до яких незалежна оцінка розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей повинна

проводитись відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 року № 2658-III [461] та національних стандартів оцінки, які прийняті відповідно до Закону та затверджені національним Урядом. У результаті цих змін вказана оцінка розміру шкоди здійснюється суб'єктами оціночної діяльності, якими є відповідні суб'єкти господарювання та органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Таким чином, як зазначається в Листі Державної фінансової інспекції України «Про зміни у правовому регулюванні питання визначення збитків» від 11 січня 2012 року № 02-18/39 [460], з моменту набрання чинності постановою Уряду від 07 грудня 2011 року № 1253 органи цієї фінансової інспекції України втратили монопольне повноваження самостійно визначати розмір збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей;

3) постанова КМ України «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати» від 08 лютого 1995 року № 100 [453], на основі якої визначаються межі матеріальної відповідальності державного службовця-працівника, яка, як правило, повинна обмежуватись певною частиною заробітку державного службовця. Цим документом охоплюються такі питання: випадки застосування цього нормативно-правового акта; період, за яким обчислюється середня заробітна плата; виплати, що включаються у розрахунок середньої заробітної плати; порядок розрахунку виплат у всіх випадках збереження заробітної плати.

Слід також звернути увагу на те, що характер норм трудового законодавства про матеріальну відповідальність здійснив значний вплив на положення законодавства про матеріальну відповідальність державного службовця нетрудового характеру. Так, якщо в тексті Закону України «Про державну службу» 1993 року [436] взагалі не врегульовувалось питання матеріальної шкоди службовців, то вже в новому Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [435] вказане питання впорядковується главою 3 «Матеріальна відповідальність державних



службовців», норми якої фактично адаптовані до норм трудового законодавства та охоплюють наступні аспекти: основи матеріальної відповідальності державних службовців; обов'язок відшкодування шкоди; порядок відшкодування шкоди. Однак повністю погодитись із виправданістю такої законодавчої практики навряд чи можливо.

Вважаємо, що відокремлення положень Закону України «Про державну службу», якими врегульовано працю державних службовців, від трудового законодавства про працю не є виправданим, оскільки жоден аспект праці державних службовців у вказаному законодавчому акті не врегульований настільки повно, як у трудовому законодавстві. Законодавець звів регулювання питання відшкодування державними службовцями матеріальної шкоди до не досить вдалого переписування відповідних положень трудового законодавства (характеризується фрагментарністю, неповнотою та некомплексністю, наслідком чого є неузгодженість із відповідними нормами глави IX КЗпП України та глави 82 ЦК України [576]), котрі містяться в КЗпП України, чим невиправдано ускладнив правове регулювання відповідного питання, наслідком якого є суттєве необґрунтоване зниження рівня захисту трудових прав державних службовців.

Окремої уваги заслуговує ст. 89 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, відповідно до якої встановлюється порядок передачі справ та майна у разі звільнення державного службовця та запроваджується юридична відповідальність у разі невиконання обов'язку щодо передачі справ і майна, що не узгоджується з положеннями глави IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» КЗпП України. Слід погодитись з думкою з цього приводу Головного юридичного управління, висловленою в Зауваженнях до проекту Закону України «Про державну службу» від 30 березня 2015 року № 2490 [158; 473], яка полягає в тому, що будь-яка юридична відповідальність, виходячи з

вимог Кодексу законів про працю, може бути встановлена лише у випадку покладення на державного службовця матеріальної відповідальності.

Отже, резюмуючи, зробимо висновок про те, що положення трудового законодавства про матеріальну відповідальність державних службовців на сьогодні закріплені в низці законодавчих та підзаконних актів, що ускладнює процес притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності без порушення їх трудових прав та без можливостей для зловживання такими службовцями своїми трудовими правами [255, с. 61-66]. Крім того, ускладнює це питання проблема реформування законодавства, в результаті якої, з одного боку, проект ТК України не тільки не вирішує існуючі проблеми притягнення працівників до матеріальної відповідальності, а й ще більше погіршує якість правового регулювання цього питання, з іншого боку, в новому Законі України «Про державну службу» від 30 березня 2015 року фрагментарно та вибірково «переписані» відповідні положення трудового законодавства, що призводить до невиправданого ускладнення правового регулювання відповідного питання, наслідком чого є явна неузгодженість статей 80-82 вказаного Закону із відповідними нормами глави IX КЗпП України та глави 82 ЦК України, а також, відповідно, суттєве необґрунтоване зниження рівня захисту трудових прав державних службовців.

### **3.2 Поняття, особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців**

Матеріальна відповідальність у трудовому праві була та залишається по сьогоднішній день досить актуальним питанням, яке привертає увагу багатьох як українських [див., напр.: 34; 139; 237; 380; 423; 601], так і зарубіжних [див., напр.: 394; 516; 617; 655] правників. Однак, що стосується стану висвітлення проблем матеріальної відповідальності держслужбовців, то слід визнати, що це питання, як правило, вченими досліджувалось у контексті аналізу матеріальної відповідальності органів внутрішніх справ,

прокуратури [див., напр.: 110; 283; 343; 606], а не державної служби загалом. Хоча у зв'язку із появою в новому Законі України «Про державну службу» норм про матеріальну відповідальність держслужбовців, вчені почали все більш активно аналізувати цю відповідальність саме у контексті державних службовців як таких [див., напр.: 57, с. 61-64; 97, с. 5, 10-11]. При цьому, досліджуючи існуючі підходи до визначення поняття «матеріальна відповідальність державних службовців», вважаємо, що найбільш повно це поняття визначає В.В. Скоріков, який вважає, що ця відповідальність є різновидом юридичної відповідальності, настає у випадку порушення норм законодавства про державну службу та у разі неефективного виконання посадових обов'язків, результатом чого є матеріальні збитки державній організації [517, с. 148]. Однак зазначимо, що правова характеристика матеріальної відповідальності не може зводитись лише до специфіки підстав її настання, ігноруючи при цьому обов'язки порушника (у зв'язку із порушенням ним норм законодавства, чим він заподіяв шкоду, та настанням цієї відповідальності) тощо.

Отже, матеріальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності в трудовому праві у широкому сенсі являє собою обов'язок однієї із сторін трудових відносин відшкодувати відповідно до законодавства майнову шкоду, заподіяну іншій стороні цих відносин внаслідок порушення своїх обов'язків, що були на неї покладені законодавством про працю та індивідуальним трудовим чи колективним договором. Виникає ця відповідальність, як зазначають вчені, лише в результаті винного порушення стороною трудових правовідносин своїх обов'язків, тобто внаслідок вчинення нею трудового правопорушення [415, с. 15]. Специфічним для державних службовців як суб'єктів трудового права є те, що ці суб'єкти можуть бути притягнутими до матеріальної відповідальності в результаті вчинення ними службового проступку, яким було прямо чи опосередковано завдано матеріальної шкоди державі.

Відтак, у загальному сенсі особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців виражаються в специфіці правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права в Україні [див., напр.: 241, с. 39-41] та, власне, в особливостях трудових відносин, які виникають між державним службовцем та наймачем (державою безпосередньо в особі наймача), з урахуванням ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [435].

Окрім того, особливості змісту матеріальної відповідальності державного службовця розкриваються, головним чином, у специфіці покриття завданої службовцем шкоди, яка напряму залежить від суб'єкта, якому була заподіяна ця шкода [252]:

1. Матеріальна відповідальність державного службовця за шкоду, заподіяну групі людей (враховуючи також і громадські об'єднання), людині та громадянину, юридичним особам, тобто третім особам. За загальним правилом, що закріплене у ч. 4 ст. 1191 ЦК України, шкода, завдана працівником третім особам (особам, з якими працівник не перебуває в трудових відносинах) неналежним виконанням своїх трудових обов'язків, покривається роботодавцем цього працівника. При цьому після покриття матеріальної шкоди третій особі (зокрема відшкодування шкоди її майну, здоров'ю, виплаченої пенсії, допомоги по соціальному страхуванню тощо) підприємство, установа чи організація, перед якою винний працівник несе матеріальну відповідальність, може притягнути його до цієї відповідальності у порядку регресу за нормами трудового законодавства.

В означеному контексті слід мати на увазі, що матеріальна відповідальність державного службовця як суб'єкта трудового права перед третіми особами, яким він завдав шкоду незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю, чим порушив норми трудового права (зокрема трудові правила та стандарти виконання покладених на працівника трудових функцій), не може виникати у безпосередньому зв'язку. Поряд із загальним правилом, що регламентовано ст. 1191 ЦК України, в цьому випадку

застосовні також і статті 80 та 81 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, відповідно до яких матеріальна шкода, що заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави. Проте відсутність у законодавстві про державну службу правила про право держави на зворотну вимогу (регрес) означало б те, що законодавець фактично стимулював би недисциплінованість та безвідповідальність державних службовців, що неприпустимо. У зв'язку із цим ч. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу» передбачається, що держава в особі суб'єкта призначення має право регресу у розмірі та порядку, визначених законом, до: а) державного службовця, який заподіяв шкоду; б) 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. При цьому законодавець робить застереження, відповідно до якого у разі застосування зворотної вимоги (регресу), державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Слід звернути увагу на те, що, хоча вказані норми і є нормами цивільного та адміністративного законодавства України, вони застосовні в рамках трудового права, оскільки чинне законодавство про працю чітко не врегульовує вказане питання навіть тоді, коли зазначені діяння державного службовця здійснюються з порушенням саме норм трудового законодавства (наприклад, коли державний службовець завдав матеріальної шкоди третій особі, яка зберігала своє майно у роботодавця, якщо такий був відповідальним за збереження відповідного майна; державний службовець неналежним чином виконував свої трудові функції (незаконно відмовив у працевлаштуванні), в результаті чого завдав третій особі матеріальної шкоди

своїм рішенням, діями чи бездіяльністю, а потерпіла особа звернулась до суду з позовом проти роботодавця, суд же постановив рішення про стягнення на користь позивача відповідної матеріальної компенсації). До аналогічних висновків також доходять, зокрема, В.Л. Костюк [272, с. 10] та А.С. Самородов [505, с. 5].

Окрім того, слід зауважити, що зазначені норми застосовні й тоді, коли мають місце випадки, регламентовані у ст. 105 ЦПК України [577]. Тобто ці норми застосовні у випадках, коли суд встановлює факт, що шкода заподіяна третій особі не лише з вини працівника, до якого пред'явлено позов, але й з вини службових осіб державного підприємства, установи чи організації (які також є за своїм статусом працівниками). За цих обставин суд має обговорити питання про притягнення їх до участі в справі як співвідповідачів. Більш того, законодавцем у ст. 441 ЦК України фактично зроблена вказівка на те, що означене питання вирішується у площині трудового законодавства і в рамках трудового спору.

Проте той факт, що у питанні вирішення проблеми матеріальної відповідальності державних службовців (як суб'єктів трудового права) до сьогодні застосовуються не норми законодавства про працю, а відповідні положення цивільного чи адміністративного законодавства, можна пояснити розмитістю сфери дії трудового права, щонайперше, відносно державних службовців. У Пояснювальній записці від 26 грудня 2014 року до проекту Трудового кодексу України № 1658 з цього приводу наголошувалось, що ситуація із законодавчим регулюванням застосування праці у нашій державі взагалі сьогодні не може вважатись нормальною, оскільки затримка з реформуванням трудового законодавства, а також «агресивний» до певної міри характер окремих галузей національного законодавства об'єктивно призводять до звуження сфери дії законодавства про працю за рахунок застосування для регулювання відносин між роботодавцем та працівником цивільно-правових інструментів [418].

2. Матеріальна відповідальність державного службовця за шкоду, заподіяну державі (державному підприємству, установі, організації). У частинах 1 і 2 ст. 81 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року прямо передбачається, що «державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків». При цьому законодавець також уточнює, що шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків.

Слід звернути увагу й на те, що відповідно до ч. 2 ст. 131 КЗпП України та абз. 2 п. 5 Положення від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ державні службовці зобов'язані бережливо ставитися до майна підприємства, установи, організації та вживати заходів для запобігання шкоди. Разом з тим, службовці, винні в заподіянні державному підприємству, установі, організації шкоди, несуть матеріальну відповідальність:

1) тільки за наявності «прямої дійсної шкоди». Незважаючи на важливість поняття «пряма дійсна шкода», воно до сьогодні залишається невизначеним у законодавстві. Ускладнює цю проблему той факт, що універсальної інтерпретації цього поняття досі не було сформульовано також і українськими вченими, котрі продовжують дискутувати щодо сутності цього поняття. Наприклад, Б.С. Стичинський, І.В. Зуб та В.Г. Ротань під поняттям «пряма дійсна шкода» розуміють основний елемент юридичного складу, який спричинює обов'язок працівника покрити матеріальну шкоду та надає право підприємству, установі, організації (або власнику підприємства, установи, організації чи уповноваженому ним органу) притягнути працівника до матеріальної відповідальності [534, с. 566]. І.Ю. Поліщук, у свою чергу, пропонує під поняттям «пряма дійсна шкода» розуміти безпосереднє зменшення активів підприємства – його майна й майнових прав, які відображаються у балансі. До складу цієї шкоди, на думку вченої, входять: втрати, яких особа зазнала у зв'язку із знищенням або пошкодженням речі, –

недостачі, розкрадання, природний убуток – та витрати, які особа зробила або змушена зробити для відновлення свого порушеного права [413, с. 84].

Правовий зміст та юридичну сутність прямої дійсної шкоди також намагався розкрити у своїй постанові «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» від 29 грудня 1992 року № 14 Пленум ВСУ [468, с. 288], який під означеним поняттям запропонував розуміти втрату, погіршення або зниження цінності майна, необхідність для державного підприємства, установи, організації провести затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей або провести зайві, тобто викликані внаслідок порушення працівником трудових обов'язків, грошові виплати. Варто зауважити, що зазначене визначення Пленуму ВСУ не є універсальним та всеохоплюючим, тобто таким, що описує всі випадки наявності «прямої дійсної шкоди». Окрім того, Пленум ВСУ у вказаному документі додатково наводить інші приклади наявності такої прямої дійсної шкоди. Так, наприклад, в абз. 3 п. 17 Постанови від 29 грудня 1992 року № 14 Пленум в якості прикладів прямої дійсної шкоди, заподіяної приписками й іншими викривленнями даних про виконання робіт працівником, називає: суми незаконно нарахованої заробітної плати та премій, зайві виплати у вигляді штрафу, накладеного відповідними органами, вартість пального і мастил, сировини, напівфабрикатів й інших матеріальних цінностей, безпідставно списаних у зв'язку з викривленням даних про обсяг робіт. Безумно, безсистемність підходу до визначення прямої дійсної шкоди законодавцем та Пленумом ВСУ ускладнює як процедуру притягнення державного службовця-працівника до матеріальної відповідальності, так і її прозорість, що, серед іншого, є сприятливим чинником для корупції.

Також слід погодитись з цього приводу із О.М. Лук'янчиковим, який наголошує на тому, що суттєвим недоліком такого роз'яснення прямої дійсної шкоди є й те, що у ньому ця шкода розглядається у вигляді трьох принципово різних елементів: а) втрата та порушення майна (натуральні



наслідки правопорушення); б) зниження цінності майна, затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей (грошовий еквівалент натуральних наслідків правопорушення); в) зайві грошові виплати (суми, сплачені роботодавцем третім особам у якості штрафів, відшкодування шкоди тощо). Відтак, якщо «втрата і порушення майна» є натуральними наслідками правопорушення, то «зниження цінності майна, затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей» є грошовим еквівалентом таких наслідків. Отже, вони не можуть визначатись у межах одного й того ж самого поняття. У свою чергу, зайві грошові виплати не пов'язані із заподіянням майнової шкоди роботодавцю. В тих випадках, коли зайвим грошовим виплатам передують «втрата і порушення майна», відповідні натуральні наслідки правопорушення настають не для роботодавця, а для третіх осіб. На цій підставі вчений справедливо наголошує на тому, що «зниження цінності майна, затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей» та «зайві грошові виплати» – це «збитки», а не «школа», які не є синонімічними поняттями в рамках доктрини права [307, с. 209-210]. Проте слід звернути увагу на те, що суб'єкти правотворчої діяльності в питанні притягнення працівників (також і державних службовців-працівників) до матеріальної відповідальності в ряді нормативно-правових актів загалом не розмежовують поняття «збитки» та «школа», а іноді використовують їх в якості синонімічних, що потрібно виправити в процесі реформування трудового законодавства.

Поряд з цим, слід мати на увазі, що законодавець у КЗпП України регламентував також і випадки, коли державний службовець не може нести матеріальну відповідальність, навіть якщо з об'єктивної сторони його дії чи бездіяльність можуть розцінюватись в якості таких, що спричинили шкоду державі (тобто законодавець також зазначає випадки, коли відсутній факт наявності прямої дійсної шкоди). Так, згідно із ст. 130 КЗпП України не одержані або списані в доход держави прибутки з підстав, пов'язаних з неналежним виконанням працівником трудових обов'язків (так само як і інші

неодержані прибутки), не можуть включатися до шкоди, яка підлягає відшкодуванню. Однак слід звернути увагу на те, що з метою захисту прав інвесторів 13 травня 2014 року вказану норму було викладено у новій редакції [431], згідно з якою матеріальна відповідальність за не одержаний підприємством, установою, організацією прибуток може бути покладена на працівників, що є посадовими особами.

Питання визначення правової сутності та юридичного змісту поняття «пряма дійсна шкода» намагались вирішити розробники проекту ТКУ від 20 травня 2015 року. Відповідно до ч. 3 ст. 365 вказаної редакції законопроекту під «прямою дійсною шкодою» пропонувалось розуміти «шкоду, заподіяну діями (бездіяльністю) працівника, якщо за відсутності цих дій (бездіяльності) цієї шкоди не було б заподіяно». Зазначена дефініція, на наш погляд, є неприйнятною, адже вона допускає настання відповідальності працівника без наявності вини (з цього приводу у Висновку Головного науково-експертного управління на проект ТКУ [67] наголошується, що вказане визначення нівелює вимогу доопрацьованої версії законопроекту кодифікованого законодавчого акта про працю щодо обов'язкової наявності вини працівника) та без врахування обставин, які пом'якшують відповідальність працівника, що суперечить визначеним принципам матеріальної відповідальності працівників загалом. Зважаючи на неприйнятність вказаної інтерпретації поняття «пряма дійсна шкода», у проекті ТКУ від 24 липня 2017 року було запропоновано таке визначення терміна «пряма дійсна майнова шкода»: «Це втрата, погіршення або зниження цінності майна роботодавця, а також витрати роботодавця на відновлення, придбання майна чи інших цінностей, що сталися внаслідок порушення працівником трудових обов'язків». Аналізуючи цю дефініцію, що відтворює визначення поняття «пряма дійсна шкода», котре міститься у постанові Пленуму ВСУ від 29 грудня 1992 року № 14, можна дійти висновку, що в межах останньої редакції проекту ТКУ, загалом, не було вирішено проблем з визначенням досліджуваного поняття, котрі мали місце в

попередній редакції законопроекту (попри це, у ч. 4 ст. 353 Проекту так само передбачається, що матеріальна відповідальність працівника настає лише за наявності вини). Окрім того, проблематичним є також нове формулювання поняття «пряма дійсна майнова шкода», оскільки у ньому вживається слово «майнова» замість слова «матеріальна».

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо за доцільне внести в чинне законодавство наступні зміни: по-перше, необхідно суттєво вдосконалити визначення поняття «пряма дійсна шкода», яке фактично охоплює також збитки, а також розширити його у термінологічному сенсі, що унеможливить в подальшому плутанину із використанням цього терміна в законодавстві, теорії та на практиці [265, с. 54-61]. Оптимальним чином це можна зробити шляхом заміни поняття «пряма дійсна шкода» поняттям «пряма дійсна матеріальна шкода та збитки». По-друге, пропонований термін потребує універсального визначення, тобто такого, яке б могло бути застосовним до всіх випадків виникнення на практиці матеріальної шкоди.

Отже, на нашу думку, під поняттям «пряма дійсна матеріальна шкода та збитки» необхідно розуміти зумовлене винними діями працівника: а) реальне зменшення наявного майна підприємства, установи, організації або погіршення стану вказаного майна; б) реальне зменшення чи погіршення стану наявного майна третіх осіб, що перебуває у роботодавця, якщо він (на договірній чи позадоговірній основі) несе відповідальність за збереження цього майна; в) виникнення необхідності для роботодавця здійснити витрати чи зайві виплати на придбання, відновлення майна або на відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третім особам;

2) незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності за дію (бездіяльність). Це правило пояснюється тим, що матеріальна відповідальність, на відміну від усіх інших видів відповідальності, характеризується не каральним, а саме правовідновлювальним характером і тому може накладатись тоді, коли є реальна (й передбачена законодавством) потреба у матеріальній компенсації,

незалежно від того, чи карається відповідно до чинного законодавства порушник. Зокрема це стосується випадків, коли державних службовців-працівників (у тому числі посадових осіб) притягують до кримінальної відповідальності за випуск на товарний ринок або за іншу реалізацію споживачам недоброякісної продукції у сенсі ст. 147 КК України [278], в результаті чого вони не звільняються від матеріальної відповідальності в установлених законом межах;

3) матеріальна відповідальність, як правило, повинна обмежуватись певною частиною заробітку державного службовця. Вона має відшкодовуватися у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше середнього місячного заробітку, окрім випадків, передбачених законодавством. Ця відповідальність не може перевищувати повного розміру заподіяної шкоди.

Разом з тим, зважаючи на правовий зміст статей 133 і 134 КЗпП України та Положення від 13 липня 1976 року № 4204-IX, можна дійти висновку, що матеріальна відповідальність державних службовців поділяється на наступні два види [238]:

1. Обмежена матеріальна відповідальність, яка полягає в тому, що за шкоду, заподіяну державі (державному підприємству, установі, організації) при виконанні трудових обов'язків, державні службовці, з вини яких заподіяно шкоду, несуть матеріальну відповідальність у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку, за винятком тих випадків, для яких встановлено інші межі матеріальної відповідальності.

Так, за псування або знищення через недбалість матеріалів, напівфабрикатів, виробів (продукції) державні службовці несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної з їх вини шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку. В такому ж розмірі державні службовці несуть матеріальну відповідальність за псування або знищення через недбалість інструментів, вимірювальних приладів, спеціального одягу та

інших предметів, виданих державним підприємством, установою, організацією їм у користування.

Що ж стосується посадових осіб, то відповідно до ч. 2 ст. 133 КЗпП України директори, начальники та інші керівники підприємств, установ, організацій та їх заступники, а також керівники та їх заступники будь-яких структурних підрозділів, передбачених статутом підприємства, установи, організації чи іншим відповідним положенням (абз. 1 п. 6) [468, с. 288], несуть матеріальну відповідальність у розмірі заподіяної з їх вини шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку, якщо шкоду державному підприємству, установі, організації заподіяно:

1) зайвими грошовими виплатами, до яких, на думку Пленуму ВСУ, слід відносити: суми стягнення штрафів, заробітної плати, виплачені звільненому працівникові у зв'язку із затримкою з вини службової особи видачі трудової книжки, розрахунку, неправильним формулюванням причин звільнення тощо. При цьому слід мати на увазі, що на винуватих посадових осіб покладається матеріальна відповідальність у зазначених межах, якщо з їх вини не було своєчасно вжито заходів до стягнення шкоди з безпосередніх заподіювачів її й таку можливість підприємство втратило (абз. 2 п. 6) [468, с. 288];

2) неправильною постановкою обліку чи неправильним зберіганням матеріальних, грошових чи культурних цінностей, невжиттям необхідних заходів для запобігання простоям, випускові недоброякісної продукції, розкраданню, знищенню і псуванню матеріальних, грошових чи культурних цінностей. Неправильна постановка обліку і зберігання матеріальних цінностей ще не є підставою для притягнення державного службовця-працівника до матеріальної відповідальності, тому що воно можливе тільки за наявності прямої дійсної шкоди. Невжиття заходів до запобігання випускові недоброякісної продукції є лише одним з випадків невжиття заходів до запобігання псуванню матеріальних цінностей. Однак слід погодитись із тими вченими, які зазначають з цього приводу, що було б

неправильним робити висновок про те, що названі в п. 2 ст. 133 КЗпП України працівники несуть матеріальну відповідальність на підставі цього пункту за будь-яке незбереження майна, з огляду на наступне: а) у випадках недостачі матеріальних цінностей ці працівники можуть нести відповідальність тільки в тому випадку, якщо буде доведено, що недостача знаходиться в причинному зв'язку з неправильною постановкою зберігання матеріальних цінностей і правильна постановка зберігання входить до кола трудових обов'язків працівника; б) навіть у тих випадках, коли працівник, що належить до кола осіб, які несуть матеріальну відповідальність на підставі п. 2 ст. 133 КЗпП України, вчинив порушення, внаслідок якого настала пряма дійсна шкода, цей працівник не повинен нести матеріальну відповідальність при наявності того суб'єкта, який безпосередньо вчинив дії, направлені на незбереження матеріальних цінностей. Так, якщо шкоду заподіяно шляхом розкрадання матеріальних цінностей, керівники, зазначені в п. 2 ст. 133 КЗпП України, можуть відповідати лише у випадках, коли правопорушник (розкрадач) не встановлений. Якщо пряма дійсна шкода заподіяна випуском недоброякісної продукції, знищенням або псуванням матеріальних цінностей, керівник, як зазначається в спеціальній юридичній літературі, може притягуватися до матеріальної відповідальності тільки в тому випадку, коли безпосередньо винні особи не встановлені або коли вони відповідно до законодавства не несуть повної матеріальної відповідальності [501, с. 413-414].

Слід також звернути увагу на те, що п. 8 Положення від 13 липня 1976 року № 4204-IX до випадків настання обмеженої матеріальної відповідальності державного службовця-працівника також відносить: випуск недоброякісної продукції, розкрадання, знищення і псування матеріальних чи грошових цінностей.

2. Повна матеріальна відповідальність, яка полягає в тому, що державні службовці несуть матеріальну відповідальність у повному розмірі шкоди,

заподіяної з їх вини державному підприємству, установі, організації. Зазначений вид відповідальності настає в таких випадках:

1) коли між таким працівником і державним підприємством, установою, організацією укладено письмовий договір про взяття на себе працівником повної матеріальної відповідальності за незабезпечення цілості майна та інших цінностей, переданих йому для зберігання або для інших цілей. Відповідно до ст. 135-1 КЗпП України та постанови Ради Міністрів СРСР від 03 жовтня 1977 року № 889 [365] такі договори про повну матеріальну відповідальність укладаються державним підприємством, установою, організацією:

а) відповідно до типового договору, затвердженого постановою Державного комітету Ради Міністрів СРСР з праці та соціальних питань і Секретаріатом Всесоюзної центральної ради професійних спілок від 28 грудня 1977 року № 447/24 [369]. Такий договір укладається у двох примірниках, перший з яких знаходиться в адміністрації, а другий – у працівника. При цьому, зважаючи на те, що істотних умов для такого виду договору чинним законодавством не встановлено, слід виходити із загальних норм, а саме у договорі в обов'язковому порядку повинні бути зазначені: найменування державного підприємства, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка укладає договір від імені підприємства, прізвище, ім'я, по батькові, посада працівника, що укладає договір, вказівка робіт, виконуваних даним співробітником, що дають право на укладення такого договору, перелік обов'язків сторін, термін дії договору та порядок відшкодування заподіяної працівником шкоди [523];

б) з повнолітніми працівниками, які займають посади або виконують роботи, безпосередньо зв'язані із зберіганням, обробкою, продажем (відпуском), перевезенням або застосуванням у процесі виробництва переданих їм цінностей. Сам такий перелік посад та робіт, затверджено загаданою вище постановою від 28 грудня 1977 року № 447/24 (далі – Перелік № 447/24). Він включає такі посади: начальники товарних й товарно-

перевалочних ділянок; завідувачі підприємствами громадського харчування та їх заступники; завідувачі виробництвом.

При цьому слід мати на увазі, що укладені з працівниками договори про повну матеріальну відповідальність не пов'язані з тим, що вони займають посаду, що міститься в Переліку № 447/24, чи виконують відповідну роботу. В листах Міністерства праці та соціальної політики України від 27 травня 2008 року № 146/06/186-88 [301] та від 12 жовтня 2010 року № 312/13/116-10 [385] прямо зазначається, що такий формальний момент як займання працівником відповідної посади або виконання ним відповідної роботи не дає підстави для укладення договору про повну матеріальну відповідальність, якщо у змісті трудової функції працівника відсутні відповідні обов'язки (зберігання, обробка, продаж чи відпуск, перевезення або застосування у процесі виробництва переданих їм цінностей);

2) коли майно та інші цінності були одержані працівником під звіт за разовою довіреністю або за іншими разовими документами. Цей випадок стосується ситуації, коли працівник за родом своєї трудової діяльності не пов'язаний із забезпеченням збереження матеріальних й інших цінностей і посада, яку він займає, або робота, яку він виконує, не вказані у Переліку № 447/24. У такому випадку відповідальність у повному обсязі настає не тільки при недостачі матеріальних цінностей, але й при їх пошкодженні і псуванні. Наприклад, якщо працівник, який отримав за дорученням матеріальні цінності для свого підприємства, не забезпечив їх збереження, то він повинен відшкодувати завдані збитки у повному обсязі [161, с. 37];

3) коли шкоду завдано діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку. В цьому випадку матеріальна відповідальність настає лише у зв'язку з набранням вироком суду законної сили. Отже, не може бути притягнений до повної матеріальної відповідальності державний службовець-працівник, якщо кримінальне



провадження стосовно нього припинено або був постановлений виправдувальний вирок. Однак це автоматично не означає, що співробітника не можна притягнути до матеріальної відповідальності з інших підстав. Поряд з цим, якщо працівник був амністований чи помилуваний у передбаченому чинним законодавством порядку, це, як зазначається в фаховій літературі, «не звільняє його від повної матеріальної відповідальності» [228, с. 65];

4) коли шкоду завдано працівником, який був у нетверезому стані (стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння). Нетверезий стан працівника може бути підтверджено як медичним висновком, так й іншими видами доказів (актами та іншими документами, поясненням сторін і третіх осіб, показаннями свідків), які мають бути відповідно оцінені судом [468, с. 288]. Однак варто наголосити на тому, якщо шкода завдана державним службовцем, який був у нетверезому стані, а саме в стані наркотичного сп'яніння, то, зважаючи на вимоги ст. 12 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і зловживання ними» [459], встановлення наявності стану наркотичного сп'яніння в результаті незаконного вживання наркотичних засобів є компетенцією тільки лікаря, на якого покладені обов'язки щодо проведення медичного огляду (обстеження). За наявності факту появи працівника на роботі в стані наркотичного сп'яніння власник зобов'язаний проінформувати про це орган міліції, який видає працівникові направлення на медичний огляд. У разі відмови від добровільного медичного огляду або обстеження, на підставі пунктів 2.3 та 2.6 Інструкції про порядок виявлення та постановки на облік осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини [443], можливий примусовий привід з метою медичного огляду (обстеження) за постановою органу внутрішніх справ [501, с. 209-210].

При цьому слід звернути увагу на те, що законодавством не визначається ступінь сп'яніння (як алкогольного, так і наркотичного)

державного службовця-працівника, тобто для притягнення його до матеріальної відповідальності важливий лише сам факт спричинення шкоди роботодавцю діями, вчиненими у стані алкогольного, наркотичного сп'яніння;

5) коли шкоду завдано нестачею, умисним знищенням або умисним псуванням матеріалів, напівфабрикатів, виробів (продукції), в тому числі при їх виготовленні, а також інструментів, вимірювальних приладів, спеціального одягу та інших предметів, виданих державним підприємством, установою, організацією працівникові в користування;

б) коли відповідно до чинного законодавства на такого працівника покладено повну матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну державному підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов'язків. У п. 12 постанови Пленуму ВСУ від 29 грудня 1992 року № 14 зазначається, що до таких випадків слід відносити, зокрема, шкоду, заподіяну: перевитратою пального на автомобільному транспорті, розкраданням, знищенням (псуванням), нестачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей; витратами державного підприємства, установи, організації на навчання у вищому навчальному закладі молодого фахівця в разі його звільнення з ініціативи власника або уповноваженого ним органу за порушення трудової дисципліни чи за власним бажанням без поважних причин протягом трьох років з часу прийняття на роботу за направленням;

7) коли шкоду завдано не при виконанні службових обов'язків. Для застосування матеріальної відповідальності в такому випадку абсолютно не важливо, коли співробітник завдає шкоду роботодавцю: в робочий час або поза його межами. Кваліфікуючою ознакою в цьому випадку є те, що шкода заподіяна діями, що виходять за рамки трудових, службових функцій. Наприклад, державний службовець-працівник в особистих цілях використовує службовий комп'ютер, автомобіль, обладнання, завдаючи при цьому шкоди роботодавцю [228, с. 66];

8) коли службова особа є винною у незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу. В тому разі, коли матеріальна шкода державі (державному підприємству, установі, організації) була завдана службовою особою шляхом незаконного звільнення або переведення працівника на іншу роботу, такі державні службовці, зважаючи на п. 8 ст. 134 КЗпП України, Положення від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ та п. 13 постанови Пленуму ВСУ від 29 грудня 1992 року № 14, несуть матеріальну відповідальність у зв'язку з оплатою за час вимушеного прогулу або за час виконання нижчеоплачуваної роботи у розмірі не більше трьох місячних окладів службової особи. Окрім того, на думку Пленуму ВСУ, суд повинен покласти на службову особу обов'язок покрити зазначену шкоду, коли звільнення або переведення здійснено з явним порушенням закону або коли адміністрація затримала виконання судового рішення чи вищестоящого в порядку підлеглості органу про поновлення працівника на роботі. Незважаючи на те, що позиція Пленуму ВСУ щодо можливості притягнення службових осіб до повної матеріальної відповідальності за затримку виконання судового рішення (чи вищестоящого в порядку підлеглості органу) про поновлення працівника на роботі є справедливою, вона виходить за межі п. 8 ст. 134 КЗпП України. Саме тому використання на практиці цієї норми на підставі лише думки Пленуму ВСУ (вона носить рекомендаційний характер у нашій системі права) є неприпустимим та протиправним;

9) коли керівник державного підприємства, установи, організації є винним у несвоєчасній виплаті заробітної плати понад один місяць, що призвело до виплати компенсацій за порушення строків її виплати, і за умови, що Державний бюджет України та місцеві бюджети, юридичні особи державної форми власності не мають заборгованості перед цим підприємством.

Важливо звернути увагу на те, що законодавцем у КЗпП України до підстав настання повної матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права прямо не віднесено такий випадок як

розголошення державним службовцем відомостей, що становлять охоронювану законом службу, комерційну або іншу таємницю (тобто інформацію, що має дійсну або потенційну комерційну цінність в силу невідомості її третім особам, коли до неї немає вільного доступу на законній підставі та власник інформації вживає заходів до охорони її конфіденційності), що охороняється законодавством. Вважаємо, що вказана прогалина в КЗпП України є невиправданою. Однак вона «заповнюється» доопрацьованим варіантом проекту ТКУ в актуальній редакції. Зокрема у п. 8 ч. 1 ст. 355 цього документа передбачається можливість настання повної матеріальної відповідальності за майнову шкоду внаслідок «розголошення державної таємниці, комерційної таємниці та іншої захищеної законом інформації». Разом із тим, суттєвим недоліком цієї пропозиції є те, що в Проекті не вказано, яким саме чином роботодавець може визначати цю шкоду в якості прямої дійсної матеріальної шкоди.

Отже, на підставі вищезазначеного зробимо висновок про те, що матеріальна відповідальність державного службовця як суб'єкта трудового права є одним з видів юридичної відповідальності у трудовому праві, що виражається в обов'язку такого службовця повністю або частково покрити матеріальну шкоду, яка була заподіяна з його вини порушенням службових обов'язків. Особливості змісту такої відповідальності виражаються в специфіці правового статусу державних службовців [266, с. 82-84], а також в особливостях трудових відносин, які виникають між державним службовцем та його наймачем. Так, зокрема, особливості змісту повної чи обмеженої матеріальної відповідальності державного службовця розкриваються в специфіці покриття завданої службовцем шкоди, яка напряму залежить від суб'єкта, якому була заподіяна така шкода, а саме: 1) відповідальність за шкоду, заподіяну групі людей (враховуючи і громадські об'єднання), людині та громадянину, юридичним особам, тобто третім особам; 2) відповідальність за шкоду, заподіяну державі (службовці, винні в заподіянні державному підприємству, установі, організації шкоди, несуть

матеріальну відповідальність: тільки за наявності прямої дійсної шкоди; незалежно від притягнення працівника до інших видів юридичної відповідальності за ті самі протиправні діяння, якими була завдана державі шкода; в розмірі, яка повинна обмежуватись певною частиною заробітку державного службовця, але не більше його середнього місячного заробітку, окрім випадків, передбачених законодавством).

### **3.3 Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців**

Комплексно порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців у разі заподіяння такими службовцями шкоди державі (державному підприємству, установі, організації) чинним законодавством на сьогодні не врегульовано, хоча Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року і містить окрему статтю «Порядок відшкодування шкоди», оскільки відшкодування шкоди є лише окремим етапом порядку застосування досліджуваної відповідальності до державних службовців. При цьому загальні норми, що регламентують вказане питання, містяться в різних нормативно-правових актах, а саме у правилах та стандартах, що закріплені в КЗпП України, розділі IV Положення від 13 липня 1976 року. № 4204-IX та в різних методиках, затверджених у передбаченому чинним законодавством порядку.

Спробу оптимізувати вказаний порядок у рамках положень одного нормативно-правового акта було здійснено при розробці проекту ТКУ. Однак у результаті цієї законотворчої оптимізації в тексті його доопрацьованої версії було фактично відтворено існуючий порядок притягнення працівника до матеріальної відповідальності, разом із суттєвими недоліками, якими діючий порядок характеризується. У ст. 359 проекту ТКУ у редакції від 24 липня 2017 року передбачається, що встановлення факту заподіяння працівником майнової шкоди роботодавцю та визначення її розміру здійснюються в порядку, встановленому для притягнення працівників до

дисциплінарної відповідальності, тобто ст. 351 відповідного законопроекту. У разі встановлення факту заподіяння працівником майнової шкоди роботодавцю та визначення її розміру, роботодавцем видається відповідний наказ (розпорядження) про притягнення працівника до матеріальної відповідальності. При цьому працівник має право для відшкодування «прямої дійсної майнової шкоди» добровільно внести відповідну грошову суму на рахунок роботодавця або за погодженням з роботодавцем надати йому іншу річ чи полагодити за свій рахунок пошкоджену річ (за згодою сторін трудового договору відшкодування шкоди може бути здійснено із розстроченням платежу). У ч. 3 вказаної статті Проекту також врегульовується питання подальших дій роботодавця у випадках, коли працівник добровільно не відшкодував пряму дійсну шкоду. За цих обставин роботодавець має право видати наказ (розпорядження) про здійснення відповідних відрахувань із заробітної плати працівника, котрий може бути видано не пізніше 1 місяця з дня виявлення заподіяної працівником «прямої дійсної майнової шкоди», за умови, що її розмір не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника, але не пізніше 6 місяців з дня її заподіяння, якщо законом не встановлено інший строк. Вказаний наказ (розпорядження) може бути звернено до виконання не менш як через 2 тижні з дня повідомлення працівника під розписку про його видання. Окрім того, якщо розмір прямої дійсної майнової шкоди, що підлягає стягненню з працівника, перевищує його середньомісячну заробітну плату та працівник відмовився від її добровільного відшкодування, роботодавець має право звернутися до суду з позовом про відшкодування прямої дійсної майнової шкоди. У цьому ж порядку має притягуватись працівник до матеріальної відповідальності у разі, якщо грошова сума в порядку відшкодування прямої дійсної майнової шкоди не може бути відрахована з його заробітної плати (у зв'язку із звільненням працівника тощо).

Проаналізувавши зазначені норми проекту ТК України, у повній мірі погоджуємось із Головним науково-експертним управлінням, яке у Висновку

на цей кодифікований законопроект про працю [67] наголосило на тому, що порівняно із ст. 136 КЗпП України стаття проекту ТКУ «Порядок відшкодування шкоди» не виправдано подвоює строки на видання наказу про здійснення відрахувань із заробітної плати з двох тижнів до місяця, у зв'язку із чим знижуються гарантії працівника при покладанні на нього матеріальної відповідальності за матеріальну шкоду, завдану роботодавцю.

У свою чергу, у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року передбачається, що 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. При цьому зазначена пропозиція може бути внесена протягом 3-х місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через 3 роки з дня заподіяння шкоди. Отже, можемо дійти висновку, що, хоча державні службовці і вважаються суб'єктами трудового права, їх участь у службових відносинах суттєво погіршує трудові права та гарантії при покладанні на них матеріальної відповідальності, що може бути виправдано особливістю державної служби та масштабами шкоди, яку службовці можуть завдати державі.

З вищевикладеного також вбачається, що Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року та положеннями проекту ТКУ, так само як і нормами КЗпП України, роботодавцю (суб'єкту призначення) надається право одноосібно встановлювати вину працівника (окрім випадків, коли вину повинен встановити суд) і приймати рішення про вирахування коштів із його зарплати у розмірі середньомісячної заробітної плати цього працівника. Окрім того, на відміну від типових ситуацій, участь суду у питанні притягнення держслужбовця має місце лише у випадках, передбачених у ч. 4 ст. 82 Закону України «Про державну службу», тобто тоді, коли службовець добровільно не відшкодовує шкоду в розмірі та у

строк, визначених у пропозиції. Таким чином, суд, розглядаючи відповідний позов до державного службовця, може переглянути й розмір відшкодування завданої державі шкоди.

Окрім цього, необхідно звернути увагу також і на те, що у ст. 360 проекту ТК України від 24 липня 2017 року міститься перелік обставин, які можуть впливати на встановлення розміру відшкодування працівником матеріальної шкоди, а саме майновий стан працівників (крім випадків, якщо шкода спричинена діями працівника, вчиненими з корисливою метою), ступінь вини, конкретні обставини заподіяння шкоди. Проте обов'язок врахування вказаних обставин Проектом покладається лише на суд. Від роботодавця ж цей законопроект не вимагає подібних дій при прийнятті рішення про розмір відшкодування.

На відміну від вказаних загальних норм трудового законодавства, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року у ч. 4 ст. 81 передбачає, що під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди та його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. Варто звернути увагу на те, що зазначена норма Закону прямо не передбачає обов'язковість врахування ступеня вини державного службовця, що є суттєвою обставинною у питанні притягнення працівників до матеріальної відповідальності як за чинним законодавством про працю, так і за нормами проекту ТКУ (хоча в законопроекті, як впливає з викладеного, ідея обов'язковості врахування ступеня вини відображається непослідовно), однак і не виключає можливості врахування цього фактора.

Що стосується порядку застосування матеріальної відповідальності до державних службовців, то спершу слід зауважити, що за загальним правилом, виявивши факт шкоди, у відповідного працівника роботодавцем



затребується письмове пояснення (у разі відмови від надання пояснень, складається акт). Однак відповідно до ч. 1 ст. 82 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, в якій врегульовується первинний етап порядку відшкодування шкоди, передбачається, що для відшкодування шкоди керівник державної служби одразу ж вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Певна річ, керівник не здатен у повній мірі встановити обставини порушення законодавства, об'єктивний розмір відшкодування завданої державним службовцем шкоди (наголосимо, що на відповідному етапі можна лише встановити розмір шкоди, який не завжди є тотожним розміру відшкодування цієї шкоди), якщо ним не буде затребувано від порушника пояснення про факт порушення (це не стосується випадків реалізації державою права на зворотну вимогу, коли вказані обставини вже встановлені у суді).

Викладена позиція пояснюється тим, що у ч. 4 ст. 81 вказаного законодавчого акта закріплене правило щодо врахування певних обставин під час визначення розміру відшкодування. При цьому, якщо більшість з перерахованих у зазначеній частині ст. 81 обставин (співвідношення розміру заподіяної шкоди та заробітної плати порушника, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази тощо) можуть бути самостійно встановлені керівником (адже попередньо можна спрогнозувати розмір відшкодування шкоди, зважаючи на розмір шкоди та відомі керівнику державної служби обставини порушення й інші важливі об'єктивно відомі йому факти, що впливають на розмір відшкодування шкоди), то вказівка законодавця на те, що врахуванню підлягають також й «інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим», безперечно, потребує наявності у керівника письмових пояснень державного службовця, що завдав шкоду (для коректування прогнозованого розміру відшкодування шкоди, завданої

держслужбовцем державі). Окрім того, незрозуміло, яким чином без попереднього встановлення фактів (зокрема за рахунок письмових пояснень порушника, висновків проведеного внутрішнього розслідування) керівник державної служби може напевно знати про те, що шкода була заподіяна конкретним держслужбовцем та виключно ним, тобто одноособово. Це питання є досить важливим, зважаючи на те, що у ч. 3 ст. 81 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року передбачається, що у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями, кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

Вказані обставини сукупно підтверджують вже зазначену нами думку про те, що відшкодування шкоди є лише окремим етапом комплексного порядку застосування досліджуваної відповідальності до державних службовців, який проте не передбачається чинним законодавством, зокрема щодо державних службовців, що, певна річ, зумовлює низку проблем на практиці у процесі притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності (головним чином, не у випадках реалізації державою права на зворотну вимогу).

Вирішуючи вказану проблему, узагальнюючи сукупність існуючих правил та стандартів, що регламентують порядок застосування матеріальної відповідальності до працівників (у частині, що застосовна до державних службовців), а також порядок відшкодування шкоди державними службовцями, можемо дійти висновку, що згаданий порядок включає наступні етапи [258, с. 100-101]:

1. Виявлення заподіяної державним службовцем шкоди та повідомлення його про цей факт керівником. Завдані шкода та збитки (зокрема нестача, псування матеріальних цінностей), як правило, виявляють у процесі інвентаризації, яку проводять у встановлені роботодавцем терміни [161]. У тому разі, коли керівнику державної служби стає відомо про шкоду, яку завдав державний службовець (і він попередньо переконується у тому, що шкода державі має місце, шкоду завдав певний державний

службовець, немає підстав вважати, що до відповідного державного службовця не може бути застосована матеріальна відповідальність), керівник повинен повідомити про цей факт відповідного заподіювача шкоди та затребувати від нього пояснення з приводу вчиненого ним порушення та про факти, які свідчили б про те, що державний службовець не може бути притягнутий до матеріальної відповідальності на підставах, передбачених законодавством.

Якщо ж до державного службовця застосовується матеріальна відповідальність у порядку регресу, вважаємо, що попередження працівника про виявлення шкоди є зайвим, оскільки про цей факт на даному етапі вже відомо і держслужбовцю, і керівнику державної служби, а саме: початково – з моменту отримання позовної заяви про відшкодування шкоди державою; остаточно – з моменту, коли судові рішення про притягнення держави до матеріальної відповідальності набуло чинності, хоча керівник державної служби може затребувати у службовця додаткові пояснення, що можуть вплинути на розмір відшкодування завданої державі шкоди. Тобто додаткові пояснення є об'єктивно необхідними тоді, коли виникає потреба у встановленні актуальних (на час реалізації державою права на зворотну вимогу до порушника) обставин, які передбачені ч. 4 ст. 81 Закону України «Про державну службу» та які змінилися з моменту постановлення судом рішення про матеріальну відповідальність держави за дії відповідного держслужбовця.

Наголосимо також на тому, що сам факт повідомлення має фіксуватись у відповідному акті, котрий підписується працівником-порушником. Вказаний акт, зокрема, повинен містити: 1) обставини, за яких виявлено порушення (наприклад, в ході інвентаризації, внутрішнього розслідування тощо); 2) дату виявлення шкоди; 3) характеристику шкоди; 4) причинно-наслідковий зв'язок між протиправними діями державного службовця-працівника та фактом настання шкоди; 5) розмір шкоди; 6) вимогу про надання попередніх пояснень з приводу порушення та шкоди, про наявність

співучасті у заподіянні шкоди; 7) додатки (копію договору з державним службовцем про повну індивідуальну матеріальну відповідальність; копію акта про встановлення шкоди та попереднього внутрішнього розслідування; копію робочої інструкції).

2. Визначення розміру заподіяної державним службовцем державі (державному підприємству, установі, організації) шкоди. Аналізуючи чинне законодавство, можна дійти висновку, що визначення та доказування розміру заподіяної підприємству, установі, організації шкоди покладається на заінтересовану сторону, а сама шкода визначається, головним чином, за наступними показниками та фактичними даними:

1) фактичними втратами, на підставі даних бухгалтерського обліку, виходячи з балансової вартості (собівартості) матеріальних цінностей за вирахуванням зносу згідно з установленими нормами. Це загальне правило також конкретизується суб'єктами правотворчої діяльності в залежності від специфіки проблеми фактичних втрат. Так, наприклад, фактичні витрати на об'єкт незавершеного будівництва (будівельно-монтажні роботи) є балансовою вартістю такого об'єкта, яка підлягає збільшенню на коефіцієнт, що дорівнює добутку індексів зміни вартості будівельно-монтажних робіт, які визначаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, за період з дати, на яку такі витрати були освоєні, до дати оцінки збитків. У тих же випадках, коли фактичні витрати освоювалися за декілька періодів, оціночна вартість збитків повинна дорівнювати сумі поточної вартості фактичних витрат, розподілених за періодами їх освоєння (абз. 3 п. 110) [445];

2) цінами, що діють у даній місцевості на день відшкодування шкоди у разі, коли шкода державним службовцем була спричинена розкраданням, нестачею з його вини, умисним знищенням або умисним псуванням ним матеріальних цінностей роботодавця;

3) цінами, встановленими для продажу (реалізації) продукції і товарів, якщо шкода державним службовцем була завдана на підприємствах

громадського харчування (на виробництві та в буфетах) і в комісійній торгівлі шляхом розкраданням або недостачею такої продукції і товарів;

4) за окремими спеціальними порядками визначення розміру шкоди, що підлягає покриттю, в тому числі у кратному обчисленні, заподіяної державному підприємству, установі, організації розкраданням, умисним псуванням, недостачею або втратою окремих видів майна та інших цінностей, а також у тих випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір [239, с. 98-103].

До основних таких порядків та методик визначення розміру шкоди слід віднести наступні:

1) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем за результатами незалежної оцінки відповідно до національних стандартів оцінки у разі визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей, яка здійснюється на підставі відповідного порядку, затвердженого постановою КМУ від 22 січня 1996 року № 116 [450]. Це загальне правило також конкретизується суб'єктами правотворчої діяльності в залежності від об'єкта (коли таке передбачено законодавством), який було пошкоджено працівником (або тоді, коли випадки застосовні до працівників). Так, наприклад, питання визначення розміру збитків, завданих державному підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей, врегульовано положеннями спеціального Закону України від 06 червня 1995 року № 217/95-ВР [428]. При цьому питання визначення розміру збитків, завданих внаслідок розкрадання, нестачі, знищення, псування об'єкта незавершеного будівництва разом з будівельними матеріалами, виробами, конструкціями, які перебували на будівельному майданчику об'єкта незавершеного будівництва, та невстановленим устаткуванням, придбаним для функціонування об'єкта після завершення будівництва, врегульовано абз. 3 п. 110 Методики оцінки майна, затвердженої постановою

Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 року № 1891 (далі – Методика оцінки майна), в якій встановлене правило, відповідно до якого в зазначених випадках балансова вартість кожного із зазначених складових об'єкта підлягає збільшенню на окремий коефіцієнт, що дорівнює добутку відповідних індексів, які визначаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, за період з дати, на яку такі витрати були освоєні, до дати оцінки збитків.

Слід зауважити, що стандартизована оцінка збитків відповідно до Методики оцінки майна в нашій державі проводиться у таких випадках: а) відсутності вихідних даних, що містять інформацію про пошкоджене майно до та після його розкрадання, нестачі, знищення, псування, крім даних бухгалтерського обліку; б) неможливості особистого огляду пошкодженого майна виконавцем оцінки, що не дає йому змоги отримати відомості про стан майна до та після розкрадання, нестачі, знищення, псування; в) завданні майнової шкоди внаслідок неправомірних дій з грошовими коштами (коли завдається майнова шкода внаслідок неправомірних дій з грошовими коштами, оцінка збитків проводиться шляхом збільшення суми грошових коштів на коефіцієнт, що розраховується на підставі встановлених Національним банком України облікових ставок за період, починаючи з дати завдання майнової шкоди до дати оцінки);

2) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі спеціальної методики оцінки майна в разі визначення розміру збитків, що призвели до завдання майнової шкоди державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання з державною (комунальною) часткою в статутному (складеному) капіталі. У п. 2 цієї Методики, затвердженої постановою КМУ від 22 січня 1996 року № 116, зазначається, що розмір таких збитків повинен визначатись відповідно до Методики оцінки майна, затвердженої Урядом України. Виходячи із змісту пунктів 104 та 107 Методики оцінки майна, визначення розміру збитків проводиться шляхом проведення незалежної оцінки, яка здійснюється із

застосуванням оціночних процедур будь-якого з методичних підходів та їх поєднання, які найбільш повно відповідають меті оцінки (оцінка збитків проводиться на підставі принципів, визначених п. 4 – п. 10 Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» [447], та припущення про типовий характер використання майна), з урахуванням вимог ст. 22 ЦК України. При цьому обґрунтування застосування методичних підходів та окремих оціночних процедур у процесі оцінки викладається у звіті про оцінку збитків.

У тих випадках, коли державний орган або орган місцевого самоврядування є замовником проведення такої оцінки, виконавець оцінки обирається на конкурсних засадах в порядку, що встановлюється Фондом державного майна. Дата оцінки розміру збитків, що призвели до завдання майнової шкоди державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання з державною (комунальною) часткою в статутному (складеному) капіталі, визначається з урахуванням положень ч. 3 ст. 225 ГК України [115], відповідно до якої під час визначення розміру збитків враховуються ціни, що існували за місцем виконання зобов'язання на день задоволення боржником у добровільному порядку вимоги сторони, яка зазнала збитків, а у разі, коли вимогу не задоволено у добровільному порядку, – на день подання до суду відповідного позову про стягнення збитків. Окрім того, орган приватизації чи інший державний орган або орган місцевого самоврядування приймає рішення про розмір збитків з використанням звіту про оцінку збитків за умови наявності позитивного висновку рецензента такого звіту. Також слід звернути увагу на те, що відповідно до п. 106 Методики оцінки майна вихідними даними для оцінки є матеріали інвентаризації, документи бухгалтерського обліку, оцінки пошкодженого майна, що проводилася з метою, зокрема, його приватизації (корпоратизації), оренди, проектно-кошторисна документація, документи бюро технічної інвентаризації на нерухоме майно, земельпорядна документація на земельну ділянку у разі повернення у державну власність

об'єкта приватизації, що був проданий разом із земельною ділянкою, на якій він розташований, документи з відомостями про фізичний стан та технічні характеристики майна, фінансова звітність, матеріали аудиту, а також інші документи.

Важливо звернути увагу на те, що в тих випадках, коли фізичне відновлення пошкодженого майна є неможливим, або у разі, коли вартість його відновлювального ремонту з урахуванням фізичного зносу його складових, які зазнали пошкодження, та знос, що не підлягає усуненню під час ремонту, в сумі не меншій за ринкову вартість такого майна до завдання майнової шкоди, розмір реальних збитків дорівнює ринковій вартості неспеціалізованого майна, визначеній із застосуванням порівняльного та/або дохідного підходів, або залишковій вартості відтворення чи заміщення спеціалізованого майна, визначеній із застосуванням витратного підходу, виходячи з його стану до розкрадання, нестачі, знищення, псування. При цьому, за умови повернення пошкодженого майна особі, якій завдано збитків, розмір реальних збитків дорівнює вартості такого майна, визначеній на дату оцінки з урахуванням його стану до розкрадання, нестачі, знищення, псування, зменшеній на вартість пошкодженого майна, визначену з урахуванням його стану після розкрадання, нестачі, знищення, псування. В іншому разі, коли пошкоджене майно підлягає фізичному відновленню, розмір реальних збитків повинен дорівнювати сумі вартості його відновлювального ремонту з урахуванням фізичного зносу його складових, які зазнали розкрадання, нестачу, знищення, псування, та зносу, що не підлягає усуненню. Окрім того, вартість відновлювального ремонту з урахуванням фізичного зносу його складових визначається шляхом застосування методу прямого відтворення (п. 108) [445];

3) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі методики оцінки реальних збитків, що є наслідком розкрадання, нестачі, знищення, псування колісних транспортних засобів. Така оцінка проводиться згідно із спеціальною методикою товарознавчої



експертизи та оцінки колісних транспортних засобів, затвердженою Міністерством юстиції України та Фондом державного майна 24 листопада 2003 року [446];

4) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі розміру збитків, визначених за правилами Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» [448], який є обов'язковим для застосування суб'єктами оціночної діяльності під час проведення оцінки майнових прав інтелектуальної власності (літературних та художніх творів, комп'ютерних програм, компіляцій даних, виконання, фонограм, відеограм, передач організацій мовлення, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, компоновання інтегральних мікросхем, раціоналізаторських пропозицій, сортів рослин, порід тварин, комерційних найменувань, торговельних марок, географічних зазначень, комерційних таємниць, інших об'єктів, що згідно із законодавством належать до об'єктів права інтелектуальної власності), а також особами, які здійснюють відповідно до законодавства рецензування звітів про оцінку, та застосовується для визначення розміру збитків, завданих у зв'язку з неправомірним використанням об'єктів права інтелектуальної власності.

Відповідно до п. 8 Національного стандарту № 4 для проведення оцінки майнових прав інтелектуальної власності застосовуються такі методичні підходи:

а) дохідний, що ґрунтується на застосуванні оціночних процедур переведення очікуваних доходів у вартість об'єкта оцінки та застосовується для оцінки майнових прав інтелектуальної власності у випадку, коли можливо визначити розмір доходу, що отримує або може отримувати юридична чи фізична особа, якій належать такі права, від їх використання. При цьому основними методами дохідного підходу, що використовуються для оцінки майнових прав інтелектуальної власності, є метод непрямої

капіталізації (дисконтування грошового потоку) та метод прямої капіталізації доходу;

б) порівняльний, який застосовується у разі наявності достатнього обсягу достовірної інформації про ціни на ринку подібних об'єктів та умови договорів щодо розпорядження майновими правами на такі об'єкти. Подібність об'єктів визначається з урахуванням їх виду, галузі (сфери) застосування, економічних, функціональних та інших характеристик;

в) витратний, що ґрунтується на визначенні вартості витрат, необхідних для відтворення або заміщення об'єкта оцінки, та застосовується для визначення залишкової вартості заміщення (відтворення) майнових прав інтелектуальної власності шляхом вирахування з вартості відтворення (заміщення) величини зносу (вартість відтворення таких прав визначається шляхом застосування методу прямого відтворення, а вартість заміщення – методу заміщення);

5) визначення розміру заподіяної державі шкоди державним службовцем на підставі розміру упущеної вигоди в разі об'єктивної неможливості використання майна суб'єктом, якому завдано збитків у результаті порушення його прав або неправомірного використання його майна, що унеможливило самостійне використання майна такою особою або отримання доходу від його використання іншою особою.

Застосування упущеної вигоди в якості підстави притягнення працівника до матеріальної відповідальності повинно відбуватись із урахуванням того, що на працівників не може бути покладена відповідальність за шкоду, яка відноситься до категорії нормального виробничо-господарського ризику, а також за шкоду, заподіяну працівником, що перебував у стані крайньої необхідності. Відповідальність за недержаний державним підприємством, установою, організацією прибуток (упущену вигоду) може бути покладена лише на працівників, що є посадовими особами.

Виходячи із суті п. 109 Методики оцінки майна, оцінка упущеної вигоди проводиться шляхом застосування: а) оціночної процедури накопичення чистого операційного доходу (чистого грошового потоку, прибутку), який не отримала особа, якій завдано збитків (починаючи з установленної дати неможливості власного використання нею майна до дати оцінки); б) оціночної процедури дисконтування чистого операційного доходу (чистого грошового потоку, прибутку), що не отримає особа, якій завдано збитків, від дати ймовірного відшкодування збитків у розмірі вартості майна, визначеній з урахуванням стану майна до розкрадання, нестачі, знищення, псування, або від дати, з якої таке використання буде можливим, до дати оцінки відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 22 ЦК України, а саме у випадках припущення про неможливість використання майна особою, якій завдано збитків, після дати оцінки; в) інших оціночних процедур з визначення розміру упущеної вигоди. При цьому звіт про оцінку збитків повинен містити чітке обґрунтування застосованих оціночних процедур з визначення розміру реальних збитків та упущеної вигоди.

У будь-якому разі результати оцінки шкоди, яка розраховується за усіма вищевказаними методиками та порядками, повинні відображатись в акті оцінки збитків, чинність якого встановлюється суб'єктом управління майном, що затверджує або за дорученням якого затверджується такий акт оцінки. Якщо оцінюються збитки, які завдано державним службовцем державі, територіальній громаді, внаслідок розкрадання (нестачі, знищення, псування) такого майна, то такий акт має містити: найменування майна; балансову залишкову вартість майна (в тих випадках, коли відсутні відомості про балансову залишкову вартість або якщо така вартість дорівнює нулю на колишню дату оцінки, зазначаються відомості про балансову/переоцінену вартість майна, зменшену на 50%); дату введення індексу цін виробників промислової продукції за галузями промисловості або індексу цін на будівельно-монтажні роботи; індекс цін виробників промислової продукції за галузями промисловості або індекс цін на будівельно-монтажні роботи;

коефіцієнт індексації; розмір збитків. Якщо оцінюються збитки, які завдано державним службовцем державі, територіальній громаді, внаслідок неправомірних дій з грошовими коштами, то в акті оцінки збитків необхідно зазначати: дату введення облікової ставки Національного банку України; строк дії облікової ставки (для першого періоду зазначається строк дії облікової ставки з урахуванням дати завдання майнової шкоди; для останнього періоду зазначається строк дії облікової ставки з урахуванням дати оцінки); річний розмір облікової ставки; щоденний розмір облікової ставки; коефіцієнт індексації; розрахунок та результат розміру збитків («сума грошових коштів» помножена на «коефіцієнт індексації»).

Слід мати на увазі і те, що вказаний акт оцінки збитків підлягає рецензуванню відповідно до законодавства про оцінку та оціночну діяльність та за умови наявності позитивного висновку рецензента затверджується органом приватизації або ж іншим державним органом, або органом місцевого самоврядування, як це передбачається п. 21 Методики оцінки майна.

3. Внесення керівником державної служби письмової пропозиції про добровільне відшкодування матеріальної шкоди. За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 136 КЗпП України та п. 15 Положення від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ, покриття шкоди державними службовцями в розмірі, що не перевищує середнього місячного заробітку, провадиться за розпорядженням адміністрації державного підприємства, установи, організації, а керівниками підприємств, установ, організацій та їх заступниками – за розпорядженням вищестоящого в порядку підлеглості органу шляхом відрахування із заробітної плати працівника (межі середнього місячного заробітку визначаються відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 лютого 1995 року № 100 Порядку обчислення середньої заробітної плати [453]).

Окрім того, у ч. 1 ст. 82 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, як ми вже зазначали, передбачається, що для

відшкодування шкоди керівник державної служби у строк, визначений у ч. 2 вказаної статті Закону, вносить державному службовцю письмову пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, на яку відповідний державний службовець повинен дати відповідь у письмовій формі протягом 2-х тижнів з дня отримання цієї пропозиції. У цій пропозиції мають зазначатися: розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування.

Ч. 4 ст. 82 Закону України «Про державну службу» врегульовуються дії керівника державної служби у випадках, коли державний службовець не надає на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди відповіді (хоча відшкодування шкоди є його обов'язком, але держслужбовець має право так чи інакше реагувати на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди), однак з його дій можна зробити об'єктивний висновок про те, що він не буде відшкодовувати шкоду добровільно (за період, коли державний службовець мав надати відповідь на пропозиції, він не лише не надав цієї відповіді, а й не здійснив активні дії щодо відшкодування шкоди), або ж у разі, якщо держслужбовець безпосередньо відмовився від відшкодування шкоди (або погодився відшкодовувати шкоду, проте не здійснив відповідні дії до зазначеного у пропозиції строку). У вказаних випадках керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Хоча у зазначеній частині ст. 82 Закону України «Про державну службу» описані дії керівника державної служби є його правом, вважаємо, що відповідне правило є не в повній мірі справедливим з огляду на наступне:

1) у вказаній нормі Закону змішується мета матеріальної відповідальності та способи її досягнення. Не викликає сумнівів, що реакція державного службовця-порушника на добровільне відшкодування шкоди у вигляді відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку не є тотожними поняттями та не повинні автоматично зумовлювати однакову реакцію на ці дії працівника керівника державної служби. Безперечно, можна припустити, що невідшкодування

держслужбовцем шкоди до зазначеного у пропозиції строку може бути викликане низкою об'єктивних чинників, які б виправдали його дії. Отже, важливо встановлювати вину держслужбовця не лише у частині вчинення дій, котрими була заподіяна державі шкода, але й відносно його дій, що не були спрямовані на виконання умов пропозиції про добровільне відшкодування цієї шкоди.

Окрім того, слід звернути увагу на те, що у ч. 2 ст. 359 проекту ТК України від 24 липня 2017 року передбачається таке важливе право сторін трудового договору та, відповідно, відносин з приводу відшкодування матеріальної шкоди як можливість за згодою сторін здійснити відшкодування шкоди із розстроченням платежу. Вперше у вітчизняній доктрині трудового права це питання було комплексно розкрито українським вченим П.С. Луцюком, котрий зазначив, що матеріальні збитки працівником можуть бути відшкодовані добровільно, зокрема у порядку розстрочки, але «після досягнення сторонами взаємної згоди з цього питання та надання працівником роботодавцю письмового зобов'язання про добровільне відшкодування матеріального збитку із зазначенням конкретних термінів сплати відшкодування» [312, с. 361]. Зважаючи на це, вчений запропонував доповнити КЗпП України ст. 136-1 «Договір про добровільне відшкодування шкоди у повному розмірі». На думку науковця, під цим договором слід розуміти угоду між сторонами трудових правовідносин, одна з яких завдала матеріальну шкоду іншій стороні цих відносин, котрою засвідчується обов'язок порушника, що визнав свою вину у спричиненні шкоди, добровільно у позасудовому порядку відшкодувати завдану шкоду шляхом передачі у власність відповідного суб'єкта трудових відносин, якому було завдано шкоди, рівноцінного майна або ж шляхом виправлення поломки майна (ремонт майна) у відповідний строк чи протягом певного періоду. При цьому договір про добровільне відшкодування шкоди у повному розмірі повинен містити: ім'я працівника та реквізити роботодавця; дату, місце та інші суттєві обставини порушення стороною трудових правовідносин умов

трудового договору, діючого законодавства; розмір шкоди, завданої протиправними діями суб'єкта трудових правовідносин; вказівку на визнання стороною трудових правовідносин своєї вини; вказівку на добровільне бажання стороною трудових правовідносин непримусово відшкодувати шкоду; спосіб добровільного відшкодування шкоди; графік добровільного відшкодування шкоди; санкції за невиконання умов договору; дату та місце складання договору; дату набрання договором юридичної сили; підписи сторін договору [312, с. 401-402].

Зважаючи на цю слушну пропозицію, стверджуємо, що подібні договори мають укладатись також і між держслужбовцем, який завдав державі шкоду, та керівником державної служби з урахуванням особливостей держслужби та правового статусу держслужбовця. На нашу думку, практика укладання відповідних договорів дозволить державі досягати мети матеріальної відповідальності у найбільш оптимальний для сторін відповідних правовідносин спосіб;

2) недоцільність законодавчої інтерпретації реакції керівника державної служби на відмову державного службовця відшкодувати завдану ним державі шкоду добровільно в якості його права. У зв'язку із тим, що повернення у власність держави грошових коштів у порядку регресу чи відшкодування шкоди, безпосередньо завданій державі державним службовцем, законодавчо забезпечується керівником державної служби, який з огляду на формулювання ч. 4 ст. 82 Закону України «Про державну службу» не зобов'язаний вживати усіх необхідних дій щодо захисту відповідних інтересів держави (зокрема звертатись до суду з позовом), вбачаємо у цьому праві керівника суттєві можливості для зловживань, зокрема зловживань корупційного характеру.

4. Покриття шкоди винуватим державним службовцем. За загальним правилом, покриття шкоди може відбуватись наступними способами: 1) в добровільному порядку; 2) у примусовому порядку, якщо така шкода не

перевищує середнього місячного заробітку; 3) у примусовому порядку шляхом звернення до суду.

Добровільне покриття шкоди регламентоване ст. 130 КЗпП України та Положенням від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ, котрими закріплюється правило, відповідно до якого працівник, який заподіяв шкоду, може добровільно покрити її повністю або частково. Окрім того, за згодою адміністрації державного підприємства, установи, організації порушник може добровільно передати для покриття заподіяної шкоди рівноцінне майно або поправити пошкоджене. При цьому, коли шкода не перевищує середнього місячного заробітку, то слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 136 КЗпП України та п. 15 Положення від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ покриття шкоди працівником у розмірі, що не перевищує середнього місячного заробітку, провадиться шляхом відрахування із заробітної плати цього працівника. Проблематичним у цьому порядку відшкодуванні шкоди є той факт, що роботодавцю законодавцем надається широке право одноосібного встановлення вини працівника і прийняття рішення про вирахування коштів із його зарплати у розмірі середньомісячної заробітної плати заподіювача шкоди. Ця обставина, безперечно, створює умови для зловживань з боку роботодавця. Однак слід звернути увагу на те, що працівник у тих випадках, коли він не погоджується із таким відрахуванням у повній мірі чи частково, може оскаржити зазначені дії керівництва в судовому порядку в рамках трудового спору.

Що стосується суто державних службовців, то варто зауважити, що чинне законодавство про державну службу безпосередньо не закріплює права службовців на звернення до суду у вказаних випадках. Наголосимо, що у діючому Законі України «Про державну службу», а саме у ст. 78, зазначається, що держслужбовець може оскаржити у суді рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення. Аналогічної норми з приводу



оскарження державними службовцями дій щодо притягнення їх до матеріальної відповідальності Закон не передбачає, тому у цих випадках застосовні загальні правила на звернення працівника до суду, які є більш сприятливими, аніж ті, що закріплені Законом України «Про державну службу», наприклад, щодо оскарження рішення про накладання дисциплінарного стягнення. Таким чином, ґрунтуючись на вимогах ч. 1 ст. 233 КЗпП України, можна дійти висновку, що державний службовець може оскаржити рішення керівника державної служби про притягнення його до матеріальної відповідальності безпосередньо до суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права.

Слід також мати на увазі, що, зважаючи на ч. 4 ст. 136 КЗпП України, а також п. 16 Положення від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ, стягнення з керівників та їх заступників матеріальної шкоди в судовому порядку провадиться за позовом вищестоящого в порядку підлеглості органу. При цьому, як зазначають вчені, відповідно до ст. 237 КЗпП України суд вправі притягти службову особу, винну в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу, затримці виконання судового рішення про поновлення на роботі, до відповідальності незалежно від наявності про це відповідної заяви підприємства чи його вищого в порядку підлеглості органу про притягнення до матеріальної відповідальності такої службової особи [35, с. 8].

Отже, судовому розгляду в рамках окресленого питання підлягають:

- а) заяви власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу до працівника про відшкодування шкоди в розмірі, що перевищує середній місячний заробіток, а також в розмірі, що не перевищує цей заробіток (перевищує, але законом встановлена відповідальність в межах середнього місячного заробітку), якщо відшкодування не може бути проведене за розпорядженням власника або уповноваженого ним органу шляхом відрахування із заробітної плати (наприклад, у випадку припинення

працівником трудових відносин з даним підприємством, у зв'язку з закінченням строку на видання розпорядження про відрахування); б) заяви державних службовців-працівників, що не погоджуються із відрахуваннями, проведеними власником або уповноваженим ним органом, чи з їх розмірами.

У пунктах 3 та 8 постанови Пленуму ВСУ від 29 грудня 1992 року № 14 зазначається, що, виходячи з вимог ст. 15 ЦПК України, суд у кожному випадку зобов'язаний вживати передбачених законом заходів до всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин, від яких згідно із змістом статей 130, 135-3, 137 КЗпП України залежить вирішення питання про покладення матеріальної відповідальності та про розмір шкоди, що підлягає відшкодуванню. У цьому контексті суд повинен з'ясувати наступне [253, с. 130-132]:

1) наявність прямої дійсної шкоди та збитків і їх розмір. Для цього суд, по-перше, повинен встановити такі обставини: чи є наявним у конкретному випадку реальне зменшення майна підприємства, установи, організації або погіршення стану вказаного майна (чи реальне зменшення або ж погіршення стану наявного майна третіх осіб, що знаходилося у роботодавця, якщо такий несе відповідальність за збереження цього майна); чи з'явилась у роботодавця необхідність здійснити витрати або ж зайві виплати на придбання, відновлення майна чи на відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третім особам. По-друге, з'ясувавши наявність факту прямої дійсної шкоди та збитків, суд має дослідити докази, які підтверджують розмір завданої державі державним службовцем матеріальної шкоди, які, головним чином, підтверджуються заінтересованою особою актом оцінки збитків та даними позитивного висновку рецензента такого звіту;

2) якими саме неправомірними діями заподіяно шкоду та чи входили до функцій державного службовця-працівника обов'язки, неналежне виконання яких призвело до заподіяння шкоди. Суд повинен встановити, якими саме неправомірними діями чи бездіяльністю державний службовець порушив

норми трудового права та яка саме норма трудового права була ним порушена. Окрім того, суду слід встановити факт, чи дійсно, порушуючи трудове законодавство, державний службовець спричинив матеріальну шкоду державі, виконуючи свої трудові функції (висновки про це можуть міститись у трудовому договорі, договорі про повну матеріальну відповідальність, службових інструкціях тощо).

Слід наголосити на тому, що встановлення характеру неправомірності дій державного службовця-працівника, якими ним заподіяно шкоду, також має значення і тому, що від характеру таких дій залежить і те, норми якого законодавства буде застосовувати суд при вирішенні питання про притягнення винуватого працівника до відповідальності. Так, наприклад, у процесі визначення розміру матеріальної шкоди, заподіяної працівниками самовільним використанням в особистих цілях технічних засобів, що належать державним підприємствам, установам, організаціям, з якими вони перебувають у трудових відносинах, слід виходити з того, що така шкода, яка заподіяна не при виконанні трудових (службових) обов'язків, підлягає відшкодуванню із застосуванням норм цивільного законодавства, а саме статей 203, 453 ЦК України. У цих випадках, як зазначає Пленум ВСУ у п. 18 постанови від 29 грудня 1992 року № 14 [468, с. 288], шкода відшкодовується у повному обсязі, включаючи і не одержані підприємством, установою, організацією прибутки від використання зазначених технічних засобів.

На особливу увагу серед неправомірних дій державного службовця-працівника заслуговують також ті, що переслідуються кримінальним законодавством у сенсі п. 3 ст. 134 КЗпП України. Зокрема відповідно до абзаців 2 та 4 п. 9 постанови Пленуму ВСУ від 29 грудня 1992 року № 14 матеріальна відповідальність у повному розмірі шкоди покладається на державного службовця-працівника і в тих випадках, коли шкода заподіяна діями такого працівника, що мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку, однак він був звільнений від кримінальної відповідальності у зв'язку із збігом строку давності для притягнення до

кримінальної відповідальності або з інших підстав, передбачених кримінальним процесуальним законом. Окрім того, при постановленні виправдувального вироку (закритті кримінального провадження) за відсутністю складу кримінального правопорушення суд, розглядаючи провадження в порядку цивільного судочинства, вправі з інших підстав, передбачених законом, задовольнити позов у межах повного розміру заподіяної працівником шкоди. У будь-якому разі, якщо заінтересована сторона подала позов до суду про відшкодування матеріальної шкоди державним службовцем, що завдав її державі, порушуючи норми трудового права діями, які переслідуються кримінальним законом, до такої позовної заяви повинні додаватись також докази, які підтверджують, що вчинення працівником таких діянь встановлено у порядку кримінального судочинства;

3) у чому полягала вина державного службовця-працівника. Вина державного службовця-працівника характеризує його особисте ставлення до здійснюваних ним протиправних вчинків, якими було тим чи іншим способом спричинено шкоду державі. При цьому, як зазначають вчені, матеріальна відповідальність настає за наявності обох форм вини – умислу та необережності. Разом з тим, слід мати на увазі, що форма вини відіграє роль при визначенні меж матеріальної відповідальності [228, с. 63]. При цьому варто звернути увагу на те, що існують випадки, коли форма вини державного службовця-працівника не має значення у процесі вирішення питання про притягнення його до матеріальної відповідальності. Так, наприклад, в абз. 2 п. 13 своєї постанови від 29 грудня 1992 року № 14 Пленум ВСУ наголошує на тому, що матеріальна відповідальність державного службовця-працівника у разі, коли він є винуватим у незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу, настає незалежно від форми вини такого службовця.

Окрім того, в тих випадках, коли шкоду державі заподіяно кількома працівниками, в рішенні суду має бути зазначено, які конкретно порушення трудових обов'язків допустив кожен державний службовець-працівник,

ступінь його вини та пропорційна їй частка у загальній шкоді, за яку до нього може бути застосовано відповідний вид і межі матеріальної відповідальності. Разом з тим, відповідно до п. 16 постанови Пленуму ВСУ від 29 грудня 1992 року № 14 у порядку цивільного судочинства суд вправі зобов'язати цих осіб відшкодувати шкоду солідарно, якщо при постановленні обвинувального вироку цивільний позов був залишений без розгляду або коли вирок в частині цивільного позову скасовано і справа в цій частині направлена на новий розгляд у порядку цивільного судочинства;

4) у якій конкретно обстановці заподіяно шкоду. До конкретної обстановки, за якої було заподіяно шкоду, слід відносити обставини, що перешкоджали працівникові виконувати належним чином покладені на нього обов'язки, зокрема відсутність нормальних умов зберігання матеріальних цінностей, неналежна організація праці. Також необхідно враховувати, чи здійснював працівник залежні від нього заходи до запобігання шкоди (п. 19) [468, с. 288]. Саме тому необхідно з'ясувати, чи були створені роботодавцем умови, які забезпечували б схоронність матеріальних цінностей і нормальну роботу з ними;

5) усі обставини можливості матеріальної відповідальності державного службовця-працівника на підставі письмового договору. Суди, розглядаючи справи про матеріальну відповідальність на підставі письмового договору, укладеного державним службовцем з державним підприємством, установою, організацією, про взяття на себе повної матеріальної відповідальності за незабезпечення цілості майна та інших цінностей (недостача, псування), переданих йому для зберігання або інших цілей (п. 1 ст. 134 КЗпП України), зобов'язані перевіряти, чи належить відповідач до категорії працівників, з якими згідно із ст. 135-1 КЗпП України може бути укладено такий договір та чи був він укладений;

б) дотримання вимог щодо річного строку з дня виявлення заподіяної працівником шкоди для звернення в суд з позовом. Днем виявлення шкоди слід вважати день, коли власнику або уповноваженому ним органу стало

відомо про наявність шкоди, заподіяної працівником. Днем виявлення шкоди, встановленої в результаті інвентаризації матеріальних цінностей, при ревізії або перевірці фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації, слід вважати день підписання відповідного акта або висновку (абз. 2 п. 20) [468, с. 288];

7) який майновий стан державного службовця-працівника. Проаналізувавши характер шкоди та розмір збитків, суд повинен також враховувати принцип «помірної суми відрахувань із заробітної плати», про який йдеться у Рекомендації Міжнародної організації праці «Щодо захисту заробітної плати» від 01 липня 1949 року № 85 [600]. Відповідно до цього принципу має бути вжито всіх потрібних заходів з метою обмеження відрахувань із заробітної плати до такої межі, яка вважається граничною для забезпечення утримання працівника і його сім'ї. У Рекомендації МОП № 85 також наголошується на необхідності вжиття заходів з метою обмеження відрахувань із заробітної плати за інструменти, матеріали чи обладнання, що їх надає роботодавець, лише тими випадками, за яких такі відрахування: є визнаним звичаєм у певній спеціальності чи професії; передбачені колективним договором чи арбітражним рішенням; дозволяються іншим способом за допомогою процедури, визнаної законодавством відповідної країни.

Варто зауважити, що для характеристики матеріального становища працівника-відповідача судом можуть бути витребувані довідки про одержувану ним заробітну плату, а також заробітну плату членів його сім'ї, дані про наявність утриманців тощо [590, с. 129-130]. Слід звернути особливу увагу на те, що відповідно до постанови від 13 липня 1976 року № 4204-ІХ суд може з урахуванням ступеня вини, конкретних обставин і матеріального становища працівника зменшити розмір шкоди, яка підлягає покриттю. Однак зниження розміру шкоди, яка підлягає покриттю, не допускається, якщо шкоду заподіяно кримінальним правопорушенням, вчиненим з корисливою метою. Також зниження розміру шкоди, яка підлягає покриттю,

як правило, не допускається, якщо така шкода заподіяна державному підприємству, установі, організації державним службовцем, який знаходився у нетверезому стані, зважаючи на те, що, на думку Пленуму ВСУ, висловлену у постанові від 29 грудня 1992 року № 14, «заподіяння шкоди працівником, який був у нетверезому стані, є одним з найгрубіших порушень трудових обов'язків».

Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців у нашій державі наразі комплексно не врегульовано. Разом з тим, узагальнюючи наявну сукупність діючих норм, що регламентують порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців, можна стверджувати, що такий порядок 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 (в добровільному порядку, в примусовому порядку, якщо така шкода не перевищує середнього місячного заробітку, в примусовому порядку шляхом звернення до суду), яке здійснюється передбаченими законодавством способом (шляхом утримання із заробітної плати працівника за його заявою або на підставі судового рішення, шляхом внесення грошових коштів в касу або на банківський рахунок роботодавця, шляхом передачі працівником для покриття заподіяної шкоди рівноцінного майна або виправлення пошкодженого майна).

### **3.4 Судова практика застосування матеріальної відповідальності до державних службовців**

Судова практика застосування матеріальної відповідальності до державних службовців-працівників характеризується сукупністю загальних

та специфічних проблем. До загальних проблем розгляду таких справ судами, як вже нами раніше окремо було зазначено [260, с. 49-54], слід віднести наступні: 1) неправильне визначення суб'єкта, в інтересах якого подається позов; 2) порушення процесуальних строків; 3) недотримання вимог щодо обсягу доказової бази; 4) порушення правил підсудності справ (при цьому зауважимо, що у випадках, коли адміністративний суд доходить висновку, що спір виник з приводу зобов'язання відшкодувати завдану майнову шкоду, наголошує на тому, що спір є приватноправовим і тому закриває провадження у справі; хоча існують випадки відступу від цієї практики Великої Палати ВС, а саме тоді, коли спір пов'язаний з питаннями реалізації правового статусу особи, яка перебуває на посаді публічної служби, від моменту її прийняття на посаду і до звільнення з публічної служби, зокрема й питаннями відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність на відповідній посаді, що призвели до завдання шкоди/збитків, навіть якщо притягнення її до відповідальності шляхом подання відповідного позову про стягнення такої шкоди/збитків відбувається після її звільнення з державної служби [53]); 5) неправильне застосування норм матеріального та процесуального права тощо.

В якості прикладу наявності низки загальних проблем, що мають місце в судовій практиці по цій категорії справ, розглянемо рішення Перечинського районного суду Закарпатської області від 23 грудня 2013 року у справі № 708/1328/2012 [397]. Вказана справа розглядалася за позовом прокурора Перечинського району в інтересах держави в особі управління лісового господарства в Закарпатській області в особі державного підприємства «Перечинське лісове господарство» до Особи 1 про стягнення шкоди, заподіяної злочинним діянням. У позовній заяві прокурор зазначив, що відповідач Особа 1, будучи службовою особою (директором державного підприємства «Перечинське лісове господарство»), в період з 01 липня 2007 року по 01 лютого 2008 року, в порушення вимог статей 2 і 7 Лісового кодексу України [303], пунктів 1.2 і 1.5 Положення про організацію та



проведення аукціонів з продажу необробленої деревини [599], відповідно до вимог яких реалізація необробленої деревини всіма постійними лісокористувачами здійснюється через аукціони з продажу необробленої деревини на біржі, а не реалізована на товарних біржах реалізується підприємствами постійними лісокористувачами по прямих договорах за цінами, не нижчими від тих, що склалися на останньому аукціоні, через несумлінне ставлення до своїх службових обов'язків не ознайомився із розміром цін, які склалися під час проведення останніх аукціонів, і 09 лютого 2007 року уклав з товариством з обмеженою відповідальністю «ЕНО Меблі ЛТД» договір поставки на відпуск деревини та відпустив вказаному товариству лісопродукцію за цінами, нижчими ринкових, чим державному підприємству «Перечинське лісове господарство» заподіяв матеріальних збитків на суму 118 937 грн 93 коп. Постановою Перечинського районного суду від 24 вересня 2012 року у кримінальному провадженні № 1/708/97/2012 [398] по обвинуваченню Особи 1 за ч. 2 ст. 367 КК України його визнано винуватим у вчиненні вказаного кримінального правопорушення та звільнено від кримінальної відповідальності на підставі п. «в» ст. 1 Закону України «Про амністію у 2011 році» [425].

Разом з цим, заслухавши пояснення учасників судового процесу, дослідивши матеріали справи, суд дійшов справедливого висновку, що позовна заява прокурора не підлягає задоволенню з таких підстав: 1) предметом позову є стягнення матеріальної шкоди (збитків) у формі упущеної вигоди, недоотриманих доходів у розумінні п. 2 ч. 2 ст. 22 ЦК України (при цьому у справі відсутні докази на користь того, що ДП «Перечинське лісове господарство» могло б реально отримати 118 937 грн 93 коп.); 2) сума збитків, яку просить стягнути позивач, обґрунтовується умовним припущенням про можливість отримання ним доходу в результаті лише теоретичного припущення про можливий продаж деревини за вищою ціною та вартістю (за таких обставин наявність теоретичного обґрунтування можливості отримання прибутку ще не є підставою для його стягнення);

3) постанова Перечинського районного суду Закарпатської області від 24 вересня 2012 року у кримінальному провадженні № 1/708/97/2012 відповідно до ст. 64 ЦПК України є лише одним з письмових доказів, оскільки не має преюдиційного значення у сенсі ч. 4 ст. 61 ЦПК України, так як не є вироком, а судом при її ухваленні не досліджувалися документи, з яких вбачалося б походження розміру збитків, та не встановлювалися обставини заподіяння збитків; 4) встановлено відсутність протиправної поведінки відповідача; 5) відповідач, у тому числі протягом спірного періоду з 01 липня 2007 року по 01 лютого 2008 року, перебував у трудових правовідносинах з Державним комітетом лісового господарства України, тобто органом, уповноваженим власником Державного підприємства «Перечинське лісове господарство», як керівник підприємства на підставі наказу вказаного Комітету від 07 квітня 2005 року та трудового контракту, тому питання відшкодування шкоди, завданої працівником, повинно розглядатися в площині положень трудового законодавства, а саме нормами КЗпП України, а не ЦК України, на які посилався позивач; 6) відповідачем заявлено клопотання про застосування позовної давності, тому навіть при заподіянні останнім прямих реальних збитків суд буде зобов'язаний відмовити у задоволенні позову за впливом строку річної позовної давності, встановленої ст. 233 КЗпП України; 7) станом на день подання позовної заяви управління лісового господарства в Закарпатській області (в інтересах держави, в особі котрої було подано позов прокурором) не існувало, а згідно з п. 1 Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України [449] обласні управління лісового та мисливського господарства підпорядковуються Держлісагентству України та є його територіальними органами, тобто відповідач не перебував у трудових відносинах з ДП «Перечинське лісове господарство» та з управлінням лісового господарства в Закарпатській області, а тому не міг завдати їм збитків, виконуючи свої посадові обов'язки (прокурор неправильно визначив особу, в інтересах якої подано позов).

Таким чином, враховуючи вищевикладене, а також спираючись на ст. 233 КЗпП України та статті 22, 632, 1166 ЦК України, суд дійшов обґрунтованого та виправданого висновку, що у задоволенні позову прокурора Перечинського району в інтересах держави в особі управління лісового господарства в Закарпатській області в особі державного підприємства «Перечинське лісове господарство» до Особи 1 про стягнення шкоди, заподіяної злочинним діянням, слід відмовити.

На основі розглянутого прикладу можна зробити висновок, що позивачі досить часто неправильно розуміють характер завданої матеріальної шкоди та, відповідно, не завжди коректним чином можуть зорієнтуватись у правових підставах для стягнення компенсацій, у результаті чого формується хибна доказова база та пропускаються спеціальні строки на звернення потерпілої особи до суду. При цьому на практиці неправильне розуміння позивачами характеру завданої працівником матеріальної шкоди, як правило, виражається в плутанині матеріальної шкоди, врегульованої трудовим законодавством, та шкоди, врегульованої нормами цивільного законодавства. Однак варто наголосити на тому, що і суди досить часто плутаються у цьому питанні. Прикладом може бути, зокрема, рішення Колегії суддів судової палати у цивільних справах ВССУ від 19 березня 2014 року за касаційною скаргою Особи 1 на рішення Придніпровського районного суду м. Черкаси від 01 жовтня 2013 року та ухвалу колегії суддів судової палати у цивільних справах апеляційного суду Черкаської області від 19 листопада 2013 року [90]. У своєму рішенні Колегія суддів судової палати у цивільних справах ВССУ підкреслює, що суди попередніх інстанцій, правильно встановивши обставини цієї справи та характер спірних правовідносин, зауважуючи, що відповідач засуджений за скоєне кримінальне правопорушення як керівник підприємства, якому завдана матеріальна шкода, залишили поза увагою, що матеріальна відповідальність службовців за шкоду, заподіяну кримінальним правопорушенням підприємству, установі, організації, з якими вони перебували у трудових відносинах, визначається

згідно із статтями 130-138 КЗпП України, а не виключно нормами ЦК України. Таким чином, спираючись на ст. 341 ЦПК України, Колегія дійшла об'єктивно правильного висновку, що, так як судами попередніх інстанцій правильно встановлено фактичні обставини справи, але неправильно застосовано норму матеріального права, касаційну скаргу Особи 1 необхідно задовольнити частково і судові рішення першої та апеляційної інстанції в частині відшкодування матеріальної шкоди необхідно змінити в частині правового обґрунтування.

Що стосується специфічних проблем судової практики застосування матеріальної відповідальності до державних службовців, то до таких слід віднести такі проблеми, що прямо стосуються лише цієї категорії справ, а саме: складність розуміння і застосування окремих базових юридичних понять, якими оперують сторони спору та суд у ході доказування винуватості державного службовця-працівника, визначення розміру завданої ним шкоди державі та на інших процесуальних етапах розгляду справи в суді; застосування спеціальних норм законодавства в судовій практиці у розглядуваній категорії справ про матеріальну відповідальність.

Наприклад, відсутність законодавчо закріпленого визначення поняття «пряма дійсна шкода» не лише створює непорозуміння в наукових колах українських вчених, але також спричинює плутанину і в правозастосовній практиці. Аналізуючи судові справи з приводу притягнення державних службовців-працівників до матеріальної відповідальності, можна дійти висновку, що суди, як правило, правильно розуміють і застосовують у своїй практиці поняття «пряма дійсна шкода», на відміну від позивачів.

Цікавим у цьому аспекті є рішення Тетіївського районного суду Київської області від 04 червня 2010 року у справі № 2-156/2010 [542]. Справа була розглянута за позовом прокурора Тетіївського району в інтересах держави в особі Тетіївської РДА до Особи 1, третьої особи селянське (фермерське) господарство «Надросся» (далі – СФГ) про відшкодування матеріальної шкоди в розмірі 38 200 грн, заподіяної внаслідок

вчинення корупційного діяння. Позовні вимоги прокурор мотивував тим, що відповідач Особа 1, працюючи на посаді сільського голови с. Кошів Тетіївського району, на прохання керівника СФГ Особа 2, зловживаючи своїм службовим становищем, посвідчив реєстр договорів, скріпив його печаткою сільської ради та своїм підписом, при цьому достовірно знаючи, що в даному реєстрі договорів, поданого Особою 2, були зазначені власники паїв, які померли, а один власник земельного паю розірвав його ще в 2006 році. Внаслідок таких дій відповідача СФГ незаконно отримало 38 200 грн бюджетних відшкодувань за посів ярих культур. За вчинені дії відповідач Особа 1 постановою Тетіївського районного суду від 10 лютого 2010 року був визнаний винуватим за вчинення корупційних діянь та притягнутий до адміністративної відповідальності. У позовній заяві, посилаючись на ч. 1 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [426] (на сьогодні не діє), прокурор наголошував, що збитки, заподіяні державі незаконним використанням коштів, підлягають відшкодуванню винуватими особами, уповноваженими на виконання функції держави на загальних підставах і умовах матеріальної відповідальності працівників. Уже під час судового засідання прокурором була змінена позовна вимога, в результаті чого державний обвинувач просив суд стягнути з відповідача Особи 1 матеріальну шкоду в розмірі середньомісячної заробітної плати, оскільки для покладання на відповідача матеріальної відповідальності в порядку ст. 134 КЗпП України не було ніяких законних підстав.

Розглянувши матеріали справи та заслухавши пояснення прокурора, а також відповідача Особи 1, представника Тетіївської РДА та представника третьої особи Особи 2, дослідивши письмові докази, суд дійшов висновку, що в задоволенні позовних вимог необхідно відмовити, виходячи із таких підстав: 1) встановлено, що відповідач Особа 1 працює сільським головою Кошівської сільської ради та вчинив корупційні діяння, внаслідок яких державі нанесений збиток на 38 200 грн, що визнав і відповідач Особа 1; 2) з пояснень представника Тетіївської РДА та довідки управління

агропромислового розвитку Тетіївської РДА було встановлено, що СФК «Надросся» дійсно в 2006, 2007 роках посіяло ярі та озимі культури і за рішенням комісії СФГ у 2007 році отримало дотацію на гектар посіву озимих та ярих культур в сумі 38 197 грн на підставі поданих документів, визначених постановою КМУ № 256 від 21 лютого 2007 року [451], та фактично посіяних площ; 3) діями Особи 1 та СФК державі не було нанесено збитків, оскільки комісія після обміру засіяних площ виділила передбачені законодавством кошти для СФГ; 4) із довідки, виданої Кошівською сільською радою, встановлено, що СФГ у 2006, 2007 роках не використовувало 14 земельних ділянок, власники яких померли (ці земельні ділянки відведені єдиним масивом і використовувалися Тетіївським РТП). Отже, враховуючи ці обставини та виходячи із змісту статей 130 і 138 КЗпП України, а також з того, що представник Тетіївської РДА не визнав нанесення відповідачем Особою 2 шкоди державі (даний факт підтверджується рішенням комісії про виділення таких коштів), а прокурором в судовому засіданні не було доведено, що така шкода нанесена відповідачем, суд справедливо дійшов висновку, що хоч відповідач і вчинив корупційні діяння, але від дій Особи 2 держава не зазнала збитків, заявлених прокурором у позові.

Іншим показовим прикладом подібної проблеми може слугувати рішення Дрогобицького міськрайонного суду Львівської області від 23 грудня 2013 року у справі № 1306/8998/2012 [140]. Ця справа розглядалась судом за позовом Держекоінспекції Львівській області до Особи 1 про відшкодування шкоди, яку він завдав, працюючи на посаді державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища Львівської області (державний службовець 12 рангу, 6 категорії) з 10 серпня 2009 року по 24 січня 2012 року. У позовній заяві позивач зазначав, що відповідачу Особі 1 згідно з актами прийняття-передачі основних засобів від 02 листопада 2009 року було передано в експлуатацію матеріальні цінності. Після подання Особою 1 заяви про звільнення із займаної посади за угодою сторін комісією у складі заступника начальника відділу екологічного

контролю природних ресурсів, начальника відділу інструментально-лабораторного контролю, головного спеціаліста відділу бухгалтерського обліку, фінансів та матеріально-технічного забезпечення, а також водія було здійснено виїзд у м. Дрогобич для передачі матеріальних цінностей від державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища Особи 1 іншій особі. При огляді приміщення було виявлено відсутність матеріальних цінностей, а саме: комп'ютера Celeron-420, копіювального апарату XEROX, факс-модему, двох комп'ютерних столів, приставних столів, письмового столу та шафи для одягу. Про все це було складено відповідний акт. Балансова вартість відсутніх матеріальних цінностей становить 19 090 грн. При цьому, як зазначав позивач, причину відсутності зазначених матеріальних цінностей відповідач Особа 1 пояснити не зміг, інформації про місце перебування цінностей не надав.

Заслухавши пояснення сторін та перевіривши матеріали справи, суд не вбачає підстав для задоволення позову з таких підстав: матеріальна відповідальність державних службовців-працівників є одним з видів юридичної відповідальності, що виражається в обов'язку працівників покрити повністю або частково матеріальну шкоду, що була заподіяна з їх вини, однак, хоча відповідач по справі Особа 1 перебував у трудових відносинах з Держекоінспекцією у Львівській області, а на основі акта від 01 лютого 2012 року встановлено, що під час виїзду у м. Дрогобич комісією було виявлено відсутність вищезазначених матеріальних цінностей, слід також брати до уваги й те, що Особа 1 не лише не визнав своєї вини у зникненні вказаного майна, але й, виявивши дану крадіжку, звернувся в правоохоронні органи із заявою про факт крадіжки, який підтверджується, зокрема, постановою про відмову в порушенні кримінального провадження від 05 лютого 2012 року, винесеною о/у СКР Дрогобицького МВ ГУМВС України у Львівській області ст. лейтенантом міліції Л.В. Лукачовим, із змісту якої вбачається, що після виявлення відсутності матеріальних цінностей у своєму кабінеті Особа 1 03 лютого 2012 року звернувся із заявою

до правоохоронних органів з проханням прийняти міри до громадянина Особи 2, який у грудні 2011 року, маючи вільний доступ до кабінету, що належав Особі 1, викрав з відти майно на суму близько 17 000 грн. По даній заяві слідством було з'ясовано, що до вказаної крадіжки причетний саме громадянин Особа 2, в його діях містяться ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 185 КК України, однак Особа 2 помер, а тому за таких обставин підстави для порушення кримінального провадження відсутні. Окрім того, суд у своєму рішенні по справі звернув увагу на те, що Держекоінспекція у Львівській області також зверталася із заявою до правоохоронних органів з проханням в межах їх компетенції вжити всіх передбачених чинним законодавством заходів по виявленню втрачених Особою 1 матеріальних цінностей та поверненню їх у власність Держекоінспекції, на що отримали відповідь, в якій чітко зазначалось, що до факту відсутності матеріальних цінностей причетний саме Особа 2, а не Особа 1. На підставі вищевикладеного, керуючись нормами цивільного і трудового законодавства та вимогами про доведення «прямої дійсної шкоди», суд наголосив на тому факті, що вини працівника Особи 1 в умисному заподіянні шкоди, завданій недостатчею, умисним знищенням або умисним псуванням матеріалів, виданих підприємством, установою, організацією працівникові в користування, на яку посилається позивач, що є невід'ємною умовою матеріальної відповідальності працівника, не було встановлено. Матеріалами справи та наявними по справі доказами спростовується вина відповідача, зокрема наявністю вини іншої особи – Особи 2. Саме тому суд дійшов до обґрунтованого та справедливого висновку, на підставі якого відмовив Держекоінспекції у Львівській області в задоволенні позовних вимог до Особи 1 про відшкодування шкоди.

Для порівняння розглянемо також рішення Советського районного суду АР Крим від 19 листопада 2009 року у справі № 2-511/2009 [526]. Вказана справа розглядалась за позовом прокурора Советського району в інтересах Міністерства фінансів АР Крим на захист інтересів держави до Особи 1 про



відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням у розмірі 7 464 грн 51 коп. У позовній заяві прокурор зазначав, що у квітні 2009 року співробітниками СБУ в АР Крим було проведено перевірку діяльності Советської РДА, в ході якої виявлено порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією» [426] з боку голови Советської РДА Особи 1, який, перебуваючи на посаді голови Советської РДА, маючи догану, навмисно з метою одержання матеріальних благ видав у порушення ст. 151 КЗпП України вісім розпоряджень, на підставі яких у період з серпня 2008 року по березень 2009 року незаконно отримав кошти у вигляді премії на загальну суму 7 464 грн 51 коп., чим порушив вимоги антикорупційного законодавства, про що 15 квітня 2009 року було складено протокол про вчинення корупційного діяння, на підставі якого постановою Київського райсуду м. Сімферополя від 02 червня 2009 року відповідача було притягнуто до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу у розмірі 425 грн. Прокурором також наголошувалось, що до моменту подання позовної заяви незаконно отримані грошові кошти Особою 1 не були повернуті державі.

Заслухавши пояснення сторін, які брали участь у справі, дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку, що позовна заява є обґрунтованою та підлягає задоволенню, виходячи з наступного: 1) у ході проведення перевірки діяльності Советської РДА в АР Крим з боку голови Советської РДА Особи 1 було виявлено порушення антикорупційного законодавства – він незаконно отримав кошти у вигляді премії, чим завдав прямої дійсної шкоди державі, на підставі чого відповідач раніше був притягнутий до адміністративної відповідальності; 2) суд критично оцінив доводи Особи 1 про те, що надбавки, які йому виплачувалися, складають систему оплати праці і правовою підставою їх виплати є відповідне розпорядження Ради Міністрів АР Крим та те, що вони на початку 2008 року вже були закладені у систему оплати праці, а тому відповідач до їх нарахування відношення не мав за тих підстав, що вони не мають правового значення, оскільки знаходяться

за межами з'ясування обставин, які відповідають предмету доказування у даній цивільній справі, і розцінюються судом як спосіб захисту від позову. Так, виходячи із вищевикладеного та спираючись на правила і стандарти, встановлені ч. 4 ст. 61 ЦПК України, ст. 1, частин 1, 2 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [426], ст. 130 КЗпП України, суд справедливо вирішив задовольнити позовну заяву прокурора Советського району АР Крим на захист інтересів держави в особі Міністерства фінансів АР Крим.

Що ж стосується питання застосування у судовій практиці по даній категорії справ ст. 133 КЗпП України, тобто випадків притягнення державних службовців-працівників до обмеженої матеріальної відповідальності, то слід зауважити, що показовим у цьому питанні є рішення Піщанського районного суду Вінницької області від 27 березня 2009 року у справі № 2-146-09 [410], що була розглянута за позовом прокурора Піщанського району в інтересах держави до Особи 1. У позовній заяві прокурор просив суд стягти з відповідача по справі кошти у сумі 2 385 грн 46 коп. як відшкодування матеріальної шкоди, завданої інтересам держави зайвими виплатами, здійсненими з його вини. Прокурор зазначав, що Особа 1, працюючи Піщанським селищним головою Вінницької області й будучи посадовою особою органу місцевого самоврядування 8 рангу 4 категорії, уповноваженим на виконання функцій держави, 02 січня 2009 року видав розпорядження та склав, підписав і затвердив трудову угоду із завідомо неправдивими в указаних документах відомостями (недостовірною інформацією) про прийняття на посаду секретаря виконавчого комітету Піщанської селищної ради Особи 2, знаючи, що він працювати і виконувати вказані в рішенні і трудовій угоді обов'язки секретаря виконкому селищної ради виконувати не буде, і дані документи надав селищній раді, після чого також затвердив складені на підставі вказаних документів бухгалтерськими працівниками селищної ради за січень і лютий місяці 2009 року таблиці обліку робочого часу і розрахунково-платіжні відомості із зазначеною в них завідомо недостовірною інформацією. На підставі вказаних документів

бухгалтерією було завідомо для Особи 1 незаконно нараховано й виплачено з бюджету селищної ради кошти у вигляді заробітної плати за січень 2009 року 1 074 грн 46 коп., за лютий 2009 року – 1 311 грн, але не Особі 2, а іншому працівнику селищної ради, який в указаний період тимчасово був звільненим від виконання службових обов'язків за станом здоров'я, за що одержував виплату з відповідного фонду соціального страхування. Зважаючи на це, а також на той факт, що постановою Піщанського районного суду Вінницької області від 13 березня 2009 року Особа 1 був визнаний винуватим у вчиненні корупційних діянь та підданий адміністративному штрафу, враховуючи приписи ст. 133 КЗпП України, суд дійшов до справедливого висновку, що вимоги прокурора є доведеними та такими що підлягають задоволенню в повному обсязі. При цьому слід звернути увагу на те, що покриття матеріальної шкоди державі (на підставі ст. 133 КЗпП України) в цьому випадку було можливим у повному розмірі, так як розмір завданої шкоди державі склав 2 385 грн 46 коп., а посадовий оклад відповідача у справі Особи 1 становив 2 652 грн.

Аналогічним чином щодо цього ж відповідача Особи 1 Піщанський районний суд Вінницької області вирішив і справу № 2-138-09 [409], яка була також розглянута за позовною заявою прокурора в результаті виявлення факту порушення Піщанським селищним головою Вінницької області ч. 2 ст. 133 КЗпП України та спричинення державі шкоди у розмірі 2 112 грн 94 коп.

Іншим характерним прикладом застосування судами ст. 133 КЗпП України у досліджуваній категорії судових справ є рішення Березанського міського суду Київської області від 18 квітня 2007 року у справі № 2-128/2007 [26]. Вказана справа розглядалась за позовом Баришівського міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі Березанської міської ради народних депутатів, управління Державного казначейства в м. Березань до Особи 1 про відшкодування матеріальної шкоди у розмірі 1 113 грн 39 коп. У позовній заяві прокурор зазначав, що

Особа 1, будучи начальником відділу культури і туризму Березанської міськради та державним службовцем 9 рангу, видав наказ від 04 січня 2005 року про встановлення доплати завідуючій бібліотеки Особі 2 за виконувану нею роботу технічного працівника в розмірі 0,3 посадового окладу, в результаті чого вона незаконно отримала 817 грн 47 коп., а до цільових фондів було незаконно сплачено 295 грн 92 коп.

Важливо звернути увагу на те, що постановою Березанського міського суду від 26 січня 2007 року Особу 1 було піддано адміністративному штрафу в сумі 255 грн за корупційне правопорушення, а до моменту судового розгляду справи № 2-128/2007 до місцевого бюджету надійшло 1 113 грн 39 коп., які Особа 2 добровільно внесла із своєї заробітної плати. При цьому представник управління Державного казначейства України в м. Березань Особа 3 не заперечував проти задоволення позову, однак наголошував на потребі стягнення суми збитків саме на рахунок відділу культури і туризму.

Заслухавши пояснення учасників судового розгляду, дослідивши письмові докази, суд дійшов висновку, що позов є обґрунтованим та таким, що підлягає задоволенню, виходячи з наступного: 1) в судовому засіданні встановлено, що постановою Березанського міського суду Особу 1 піддано адміністративному штрафу за порушення п. 8 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [426] (на сьогодні не діє); 2) зайві грошові виплати в сумі 1 113 грн 39 коп. підлягають стягненню з відповідача згідно із ст. 1166 ЦК України та ст. 133 КЗпП України.

При цьому не в повній мірі зрозуміло, чому суд, зробивши висновок про потребу накладання на державного службовця-працівника Особу 1 матеріальної відповідальності у сенсі ст. 133 КЗпП України, не врахував тієї обставини, що шкода, спричинена зайвими грошовими виплатами, була компенсована в добровільному порядку (як це передбачено ст. 130 КЗпП України та Положенням від 13 липня 1976 року № 4204-IX), про що прямо зазначається в тексті рішення. Виходячи з того, що суд у своєму рішенні не пояснив, чому він проігнорував таку важливу обставину як

повернення грошових коштів до бюджету, вважаємо, що зазначене рішення в теоретичному контексті не можна в повній мірі назвати обґрунтованим та справедливим.

Що ж стосується застосування в судовій практиці по даній категорії справ ст. 134 КЗпП України, тобто випадків притягнення державних службовців-працівників до повної матеріальної відповідальності, то найчастіше серед таких зустрічаються справи про відшкодування державі матеріальної шкоди, завданої внаслідок надмірно виплаченої заробітної плати чи неправомірного використання бюджетних коштів, нестачею чи умисним знищенням або умисним псуванням матеріалів, а також інструментів, виданих підприємством, установою, організацією працівникові в користування.

В якості прикладу розглянемо рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04 жовтня 2012 року у справі № 2218/13602/2012 [570], яка розглядалась за позовом Хмельницького обласного еколого-натуралістичного центру учнівської молоді до Особи 1 про відшкодування матеріальної шкоди. У своїй позовній заяві позивач зазначав, що з 01 січня 2008 року по 31 березня 2012 року відповідач Особа 1, який є державним службовцем, працював у Хмельницькому обласному еколого-натуралістичному центрі учнівської молоді керівником двох гуртків юних екологів-краєзнавців з тижневим навантаженням 8 годин за сумісництвом на базі СЗОШ І-ІІІ ст. № 15 м. Хмельницького. Згідно з журналами планування та обліку роботи гуртків заняття проводились у суботу з 10.00 до 12.00 год. та неділю з 14.00 до 16.00 год., тобто по 4 години на тиждень, однак Особа 1 не надав журнали планування та обліку роботи гуртків за вищевказаний період. У ході перевірки, яку проводила Державна фінансова інспекція в Хмельницькій області, було виявлено, що заняття в зазначених гуртках на базі СЗОШ І-ІІІ ст. № 15 м. Хмельницького не проводились з 01 січня 2008 року по 31 березня 2012 року, але Особі 1 за вказаний період було нараховано та виплачено заробітну плату на загальну

суму 20 700 грн 51 коп. Згідно з постановою Хмельницького міськрайонного суду від 18 травня 2012 року у справі № 3/2218/3297/2012 [571] Особу 1 було визнано винуватим у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-2 КУпАП [218], та накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу у сумі 2 550 грн з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди у вигляді 4 661 грн 19 коп. в дохід держави. Однак залишок коштів в сумі 16 039 грн 32 коп., виплачених Особі 1 за період з 01 січня 2008 року по 31 березня 2012 року, не було повернуто.

Дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку про те, що позовні вимоги обґрунтовані та підлягають задоволенню з наступних підстав: 1) згідно з тарифікаційними списками відповідних навчальних років протарифіковано два гуртки «Екологи-краєзнавці», керівником яких є відповідач Особа 1 – державний службовець, головний спеціаліст в управлінні освіти і науки Хмельницької ОДА; 2) робота зазначених гуртків, які числились на базі СЗОШ І-ІІІ ст. № 15 м. Хмельницького, у зазначений період не проводилась; 3) постановою суду Хмельницького міськрайонного суду від 18 травня 2012 року № 3/2218/3297/2012 на Особу 1 було накладено адміністративне стягнення з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди в дохід держави та зазначалось, що відповідач оформив всю документацію для створення видимості роботи, упродовж навчального року він подавав дані для складання таблицю обліку робочого часу, який був підставою для нарахування та отримання заробітної плати. Отже, виходячи із вищевикладеного, керуючись статтями 130, 134, 136 КЗпП України, ст. 1215 ЦК України, суд вирішив задовольнити позов.

Показовим прикладом розгляду судами справ про відшкодування матеріальної шкоди, завданої державним службовцем шляхом порушень при використанні бюджетних коштів, є рішення Малиновського районного суду м. Одеси від 28 листопада 2013 року у справі № 521/6138/13-ц [320], яка була розглянута за позовом Управління з фізичної культури та спорту Одеської міської ради (далі – УФКС) до Особи 1 про стягнення збитків.

Обґрунтовуючи заявлені вимоги та підстави звернення до суду, сторона позивача посилалась на ті обставини, що Особа 1 займав посаду начальника Управління з фізичної культури та спорту Одеської міської ради. У 2006 році в ході перевірки діяльності установи були виявлені певні порушення при використанні бюджетних коштів, якими УФКС завдано збитків на загальну суму 39 000 грн.

Вивчивши наявні матеріали справи № 521/6138/13-ц у їх сукупності, прийнявши до уваги обставини спору та пояснення сторін, дослідивши представлені та забезпечені письмові докази, надавши правовідносинам, що виникли між сторонами по справі належну правову оцінку, суд цілком виправдано дійшов висновку про обґрунтованість задоволення заявлених позовних вимог, виходячи з наступного: 1) відповідно до двох розпоряджень міського голови Особа 1 з 01 червня по 02 грудня 2005 року займав посаду начальника УФКС і був, відповідно, державним службовцем та, виходячи із суті п. 4.2.7 Положення «Про УФКС Одеської міської ради» [472], і розпорядником коштів, що належать управлінню; 2) в ході ревізії окремих питань фінансово-господарської діяльності УФКС за період з 01 липня 2005 року по 16 жовтня 2006 року було встановлено ряд порушень, якими державі завдано збитків на загальну суму в розмірі 39 000 грн (придбання та списання будівельних матеріалів на суму 29 800 грн у липні 2005 року без складання відповідних актів, необґрунтована виплата Особою 1 собі надбавки до посадових окладів у розмірі 88% та 50% без відповідних наказів у сумі 6 900 грн 20 серпня 2005 року, необґрунтовані видатки на проведення спортивних заходів у сумі 2 300 грн); 3) актом перевірки від 20 листопада 2006 року було встановлено, що порушення допущені з вини начальника управління Особи 1 та бухгалтера централізованої бухгалтерії Особи 2. Але, оскільки розпорядження коштами покладено на начальника управління і, відповідно, фінансово-бухгалтерські документи підписуються ним, матеріально-відповідальною особою є саме відповідач Особа 1, а не бухгалтер Особа 2 за посадою. Таким чином, спираючись на встановлені

обставини, суд дійшов об'єктивного та обґрунтованого висновку, що шкода УФКС була завдана внаслідок неналежного виконання Особою 1 своїх посадових обов'язків та на підставі вимог чинного законодавства, враховуючи і статті 130 і 132 КЗпП України, підлягає відшкодуванню відповідачем у повному обсязі.

Отже, на основі вищевикладеного можемо зробити висновок про те, що в судовій практиці у справах по відшкодування матеріальної шкоди держслужбовцями державі, завданої службовими деліктами та порушеннями трудового законодавства, має місце сукупність загальних (характерних для всіх чи більшості приватноправових спорів у національних судах України) та спеціальних проблем (типових лише для цієї категорії справ). Більшою мірою спеціальні проблеми в судовій практиці пов'язані саме з правильним розумінням та застосуванням статей 130-138 КЗпП України, а також практичним розумінням поняття «пряма дійсна шкода», в результаті чого до суду надходять позовні заяви про відшкодування шкоди працівниками, які є об'єктивно невинуватими у спричиненні державі такої шкоди. Позитивним у цій проблемі є той факт, що суди, як правило, правильно вирішують питання змісту та меж «прямої дійсної шкоди».

### **3.5 Проблеми матеріальної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України та шляхи їх вирішення**

Сучасний розвиток трудового законодавства можна охарактеризувати як процес законотворчості, що носить здебільшого хаотичний і некомплексний характер, внаслідок чого неузгодженість правових норм перестала носити поодинокий характер [129, с. 81]. Складність та суперечливість становлення сучасного трудового законодавства, зокрема, пояснюється тим, що воно формується в умовах серйозної політичної і економічної кризи, падіння життєвого рівня населення. Створення якісно нового законодавства перебуває на початковій стадії і нашою хується, як зазначає О.М. Ярошенко, «на численні підводні камені антидемократичного,



а нерідко й авторитарного характеру, протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади» [608, с. 38]. Загострюють цю проблему численні кризові соціально-економічні, культурні та політичні явища, що сьогодні мають місце в нашій державі.

Разом з тим, незважаючи на вказані об'єктивні проблеми, слід наголосити на тому, що за своєю юридичною природою та соціальним призначенням трудове законодавство має гуманістичний характер, оскільки воно спрямоване на захист інтересів осіб, які в силу об'єктивних обставин змушені продавати свою робочу силу. Саме тому реформа трудового законодавства в Україні повинна бути зорієнтована на доктрину природного права, яке, на відміну від юридичного позитивізму, базується на загальнолюдських моральних засадах [130, с. 108-109]. Зазначений підхід до реформування трудового законодавства стане одним з тих чинників, що зможе пом'якшити існуючі кризові явища, наявні в нашій державі сьогодні [267, с. 55-60].

Однак варто підкреслити, що, незважаючи на тривалість складної та громіздкої реформи трудового законодавства в нашій державі, як вбачається із змісту попередніх чотирьох підрозділів цього дослідження, питання матеріальної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України до цього часу має низку проблем нормативного, практичного та наукового характеру [262, с. 74-79].

До основних таких проблем, вважаємо, слід віднести наступні:

1. Трудове законодавство містить низку радянських нормативно-правових актів (деякі діють з 1930, 1933, 1974 рр. [418]), що регулюють питання матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. Вказані нормативно-правові акти чинні на території України відповідно до постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року № 1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» [464], яка встановлює правило, сутність якого полягає в тому, що до прийняття відповідних актів

законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України.

Проте у ході реформування трудового законодавства і наразі не розроблено та прийнято необхідні відповідні нормативно-правові акти, які замінили б собою законодавчі та підзаконні акти, що залишились нам у спадок від колишнього СРСР. За весь час відновленої незалежності нашої держави реформування трудового законодавства фактично було направлене не на створення нових нормативно-правових актів, що відповідали б вимогам часу та потребам людини, громадянина, суспільства та держави, а на внесення змін до радянського трудового законодавства.

Так, наприклад, слід звернути увагу на те, що сам по собі КЗпП України, незважаючи на його радянське походження, містить майже 80 % норм, які було змінено та адаптовано до ринкових умов. За останні роки до Кодексу було внесено чимало змін і доповнень, зокрема з 1973 р. ВРУ було прийнято понад 60 законів про внесення змін до КЗпП України, внаслідок цього із 265 статей та преамбули, що містились у першій редакції КЗпП України, суттєво змінилися 235 (деякі із них – неодноразово). Таким чином, КЗпП України як результат реформи трудового законодавства 70-х років минулого століття став певною сумішшю правових норм, прийнятих за різних історичних та економічних умов, одна частина яких відповідає вимогам часу, а інша – застаріла і не може адекватно регулювати сучасні трудові відносини [418].

Поряд із цим, у порівнянні з багатьма європейськими країнами український КЗпП надає працівникам більш широкі права, хоча це й не гарантує їх дотримання. Також, об'єктивно не ідеалізуючи цей нормативно-правовий акт, слід погодитись із тими фахівцями, які зазначають, що Кодекс не позбавлений ряду недоліків, які негативно відображаються на становищі сучасних працівників. Частина з них випливають з того, що певні проблеми просто не могли бути передбачені у радянські часи [142], що значно

ускладнює застосування трудового законодавства, особливо для захисту прав найманого працівника – державного службовця. Важко погодитись з тим, що всі норми трудового законодавства, навіть ті, що відносяться до т. зв. «адаптованих» до реалій часу, сьогодні відповідають дійсним потребам та інтересам працівників та/або роботодавців, держави, але головна проблема полягає якраз не в положеннях вітчизняного законодавства про працю (точніше – не лише в них), а в тому, що ці норми досить часто не дотримуються на практиці. Це, головним чином, пов'язано із відсутністю ефективного механізму забезпечення вказаних правових норм трудового законодавства на практиці, що є особливо актуальним у такий складний історичний період, в якому перебуває на сьогодні наша держава.

2. У законодавстві багато прогалин та неузгодженостей. Слід зауважити, що характерною особливістю сучасного трудового права є те, що воно включає значну кількість підзаконних нормативно-правових актів, в яких містяться тисячі норм трудового права, при цьому окремі з них нерідко вступають у суперечність з актами, вищими за юридичною силою [418]. Ця проблема прямо стосується також і питання матеріальної відповідальності державних службовців, що продемонстровано у попередніх підрозділах цього розділу дисертаційного дослідження.

Певна річ, що прийняття нового Трудового кодексу України не може повністю вирішити це питання, зважаючи, головним чином, на зміст положень про матеріальну відповідальність працівників, які він містить. Саме тому необхідна чітка систематизація положень про матеріальну відповідальність державних службовців, у ході якої також повинні бути заповнені прогалини, які існують в законодавстві, а саме:

1) закріплення в трудовому законодавстві універсального та всеосяжного визначення поняття «пряма дійсна матеріальна шкода та збитки», яке є суттєвим аспектом у притягненні державного службовця до матеріальної відповідальності. Вважаємо, що це поняття слід визначити в законодавстві про працю таким чином: «Це реальне зменшення наявного

майна підприємства, установи, організації або погіршення стану вказаного майна; реальне зменшення чи погіршення стану наявного майна третіх осіб, що перебуває у роботодавця, якщо він (на договірній чи позадоговірній основі) несе відповідальність за збереження цього майна; виникнення необхідності для роботодавця здійснити витрати чи зайві виплати на придбання, відновлення майна або на відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третім особам»;

2) комплексна регламентація матеріальної відповідальності державного службовця за розголошення комерційної чи службової інформації. Відповідно до ст. 505 ЦК України комерційною вважається така інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію. Комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру (незапатентовані науково-технічні розробки, бази даних та інші комп'ютерні програми, створені підприємством, всі види «ноу-хау», технічні проекти, промислові зразки, незапатентовані товарні знаки, умови контрактів, дані про постачальників і покупців, інформація про переговори, маркетингові дослідження, дані про розрахунок відпускних цін, розміри знижок тощо [36]), за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці. При цьому склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю підприємства, визначає його керівник з урахуванням постанови КМУ «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці» від 09 серпня 1993 року № 611 [462].

З цього випливає, що складність притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності як суб'єктів трудового права за розголошення комерційної чи службової інформації полягає в тому, що, загалом, на

працівників не може бути покладена відповідальність за неoderжаний державним підприємством, установою, організацією прибуток (упущену вигоду), а на практиці основні збитки від розголошення комерційної чи службової інформації складаються якраз з упущеної вигоди. Однак слід в цьому питанні врахувати той факт, що законодавством допускається можливість покладання (відповідно до ч. 4 ст. 130 КЗпП України) такої відповідальності за упущену вигоду на працівників, що є посадовими особами. Таким чином, чинне законодавство повинне містити не лише вказівку на можливість притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності за розголошення комерційної чи службової інформації, але й застереження, що притягнутими до такої відповідальності можуть бути не всі працівники, які розголосили таємну інформацію, а лише посадові особи.

Поряд із цим, вказана норма також повинна містити відповідь на питання: «Яким чином роботодавець буде таку шкоду визначати як пряму і дійсну?» Вважаємо, що прямою дійсною шкодою в такому випадку є втрата, погіршення або зниження вартості чи цінності готівкового майна організації в результаті розголошення працівником комерційної таємниці [268, с. 93-97];

3) закріплення можливості розстрочки відшкодування шкоди на основі відповідного договору – угоди про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди. Вважаємо недоліком діючого законодавства відсутність норми, якою б регламентувалась можливість для укладання між працівником та роботодавцем (між державним службовцем та адміністрацією, яка його найняла на службу) угоди про відшкодування шкоди з розстрочкою платежу. Це пояснюється тим, що державний службовець, який завдав матеріальної шкоди державі, перебуваючи у важкому матеріальному становищі чи з інших поважних обставин, не може у законом передбаченому порядку і в передбачені трудовим законодавством строки покрити матеріальну шкоду державі, особливо тоді, коли такого працівника притягують до повної матеріальної відповідальності.

Саме тому чинне законодавство про працю повинне містити правило, відповідно до якого роботодавець та держслужбовець (як суб'єкт трудового права) можуть домовитись про розстрочку платежу, уклавши внаслідок вироблених домовленостей угоду про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди, яка повинна містити наступне: а) ім'я працівника та назву відповідного державного підприємства, установи, організації (також повноважну особу, яка представляє роботодавця і є за установчими документами розпорядником майна), ім'я представника юридичної служби (за наявності) та головного бухгалтера (ці особи також повинні поставити підписи на угоді); б) інформацію про працівника (займана посада, дата, з якої такий працівник займає відповідну посаду); в) дату, характер та особливості матеріальної шкоди, завданої державі державним службовцем; г) інформацію про добровільний характер досягнення згоди стосовно відшкодування працівником матеріальної шкоди методом розстрочки; г) таблицю покриття матеріальної шкоди.

Окрім того, вважаємо, що чинним законодавством також має встановлюватись правило, відповідно до якого спеціальні строки на звернення до суду за відшкодуванням матеріальної шкоди, завданої державі протиправними діями державного службовця, у разі укладання такої угоди, повинні обчислюватись не з моменту виявлення шкоди, а з дати безпідставного прострочення винуватим працівником платежу, тобто з моменту припинення виконання працівником умов вказаної угоди.

При цьому слід наголосити на тому, що у випадках, коли держслужбовця притягують до повної матеріальної відповідальності, таку угоду слід укласти в ході розгляду справи в суді. Разом із тим, законодавство повинно містити норму, відповідно до якої таку угоду в судовому засіданні повинен засвідчувати суд своїм підписом, про що має вказати в своєму рішенні по цій справі;

4) закріплення права наймача повністю або частково відмовитися від стягнення матеріальної шкоди з винного державного службовця-працівника.

Трудове законодавство не дає чіткої відповіді на питання, чи є притягнення працівника до матеріальної відповідальності суб'єктивним правом роботодавця, тобто, чи залежать такі дії від розсуду самого роботодавця. Саме тому в законодавстві повинна міститись загальна норма, відповідно до якої за роботодавцем буде визнаватись право при наявності факту заподіяння йому матеріальної шкоди працівником прийняти рішення як про притягнення його до матеріальної відповідальності, так і про відмову від такого, незалежно від того, несе винуватий працівник обмежену чи повну матеріальну відповідальність.

Також слід мати на увазі, що таке право роботодавця є досить делікатним, особливо якщо брати до уваги характер та специфіку трудових правовідносин, учасником яких виступає державний службовець як суб'єкт трудового права. Делікатність цього права виражається у створенні за рахунок цього передумов для корупції та ряду зловживань, які будуть полягати, зокрема, в тому, що з'явиться правова «лазівка» для відтоку публічних коштів з Державного чи місцевого бюджетів. Виходячи з цього, пропонуємо конкретизувати вказану норму в рамках трудового законодавства таким чином, щоб мінімізувати можливі корупційні ризики у правозастосовній практиці.

Слід зауважити, що така «амнісія» щодо держслужбовців може обґрунтовано застосовуватись, зважаючи лише на незначний характер шкоди (й лише у випадках притягнення працівника до обмеженої матеріальної відповідальності), скрутний матеріальний стан державного службовця та виключно за згодою власника державного підприємства (установи, організації), який здійснює контроль за збереженням переданого такому підприємству (установі, організації) майна. Більше того, відповідна норма трудового законодавства також повинна містити вичерпний перелік випадків, коли роботодавець обмежується у праві частково чи в повній мірі відмовитися від стягнення з винного працівника матеріальної шкоди, яка була йому завдана протиправними діями такого працівника.

На нашу думку, право розпорядника майна державного підприємства (установи, організації) на повну або часткову відмову від стягнення матеріального збитку з винного державного службовця має обмежуватися в таких випадках: а) коли відповідно до норм чинного законодавства про працю України на працівника покладена матеріальна відповідальність у повному розмірі за шкоду, заподіяну роботодавцю, незалежно від того, спричинена ним така шкода при виконанні трудових обов'язків чи ні; б) умисного заподіяння шкоди; в) заподіяння шкоди в стані алкогольного, наркотичного або іншого токсичного сп'яніння; г) заподіяння шкоди в результаті діянь працівника, які переслідуються кримінальним законом, якщо такий факт встановлено обвинувальним вироком суду; ґ) розголошення комерційної чи службової інформації.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне зауважити, що проблеми матеріальної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України пов'язані саме з недосконалістю чинного законодавства, яке врегульовує це питання, та триваючою реформою трудового законодавства, котре не лише не вирішує існуючі проблеми, а й загострює їх. На практиці трапляються випадки порушення трудових прав державних службовців, а також зловживань державними службовцями своїми трудовими права, що є наслідком, як правило, недосконалості чинного законодавства про працю, складності розуміння законодавства про матеріальну відповідальність державних службовців (заплутаність юридичного змісту відповідних правових норм, конфлікт правових норм, а також відсутність чіткості нормативного формулювання та наявність прогалин у законодавстві). Вирішити проблемні питання матеріальної відповідальності державних службовців можливо шляхом приведення норм, що дісталися нам у спадок від колишнього СРСР, у відповідність з реальними потребами і вимогами часу, а також шляхом закріплення в трудовому законодавстві універсального та всеосяжного визначення поняття «пряма дійсна шкода», комплексної регламентації



матеріальної відповідальності державного службовця за розголошення комерційної чи службової інформації, закріплення можливості розстрочки відшкодування шкоди на основі відповідного договору – угоди про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди, права роботодавця на повну чи часткову відмову від стягнення матеріальної шкоди з державного службовця як суб'єкта трудового права.

### ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Сукупність положень трудового законодавства про матеріальну відповідальність держслужбовців складають наступні дві групи нормативно-правових актів: 1) положення, що містяться в законодавчих актах (ця група актів охоплює, головним чином, КЗпП України та Закон України від 06 червня 1995 року № 217/95-ВР); 2) положення, що містяться в підзаконних нормативно-правових актах (положення «Про матеріальну відповідальність робітників і службовців за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», постанови КМУ «Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей», «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати»).

2. Окремі норми трудового законодавства, якими врегульовується матеріальна відповідальність держслужбовців, були невдало (фрагментарно та некомплексно) перенесені до глави III «Матеріальна відповідальність державних службовців» розділу VIII Закону України «Про державну службу» 2015 року, що зумовило неузгодженість статей 80-82 вказаного законодавчого акта із відповідними нормами глави IX КЗпП України, глави 82 ЦК України та, відповідно, суттєво необґрунтоване зниження рівня захисту трудових прав державних службовців.

3. Матеріальна відповідальність державного службовця як суб'єкта трудового права – це окремий особливий вираз матеріальної відповідальності як виду юридичної відповідальності в трудовому праві, що виражається в

обов'язку такого службовця повністю або частково покрити матеріальну шкоду, що була заподіяна з його вини державі (державному підприємству, установі, організації) порушенням своїх службових обов'язків.

4. Особливості змісту матеріальної відповідальності державного службовця виражаються у наступному: 1) специфіці інших елементів правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права (зокрема їх трудової правоздатності); 2) особливостях трудових правовідносин, які мають місце між держслужбовцем та його наймачем (розкриваються в специфіці покриття завданої службовцем шкоди, яка напряду залежить від суб'єкта, якому була заподіяна така шкода, а саме: групі людей, враховуючи і громадські об'єднання, людину та громадянина, юридичних осіб, тобто усіх третіх осіб, шкода яким, завдана працівником, покривається державою, котра в подальшому може стягнути з винного державного службовця відповідні грошові кошти в порядку регресу; державі).

5. Державні службовці, визнані винними в заподіянні державному підприємству (установі, організації) шкоди, несуть обмежену матеріальну відповідальність (якщо шкоду державі заподіяно: зайвими грошовими виплатами чи неправильною постановкою обліку, неправильним зберіганням матеріальних, грошових чи культурних цінностей тощо) або ж повну матеріальну відповідальність (якщо шкоду державі заподіяно: за умови наявності попередньо укладеного письмового договору про повну матеріальну відповідальність; діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку; в стані сп'яніння; незаконним звільненням або переведенням працівника на іншу роботу тощо) за таких обставин: 1) тільки за наявності прямої дійсної шкоди; 2) незалежно від притягнення працівника до інших видів юридичної відповідальності за ті самі протиправні діяння, якими була завдана державі шкода; в розмірі, котра повинна обмежуватись певною частиною заробітку державного службовця,

але не більше його середнього місячного заробітку, окрім випадків, передбачених законодавством.

6. Сукупність діючих норм трудового законодавства дозволяє визначити наступні етапи притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності:

1) виявлення заподіяної державним службовцем шкоди та повідомлення його про такий факт. Виявивши факт шкоди (в процесі інвентаризації, внутрішнього розслідування тощо), роботодавець затребує у винного державного службовця письмове пояснення (у разі відмови від надання таких пояснень, складається акт), а сам факт повідомлення державного службовця-працівника про шкоду, яку він завдав державі, фіксується у відповідному акті;

2) визначення розміру заподіяної службовцем державі шкоди. Означена шкода визначається за відповідними показниками, фактичними даними та відповідно до спеціальних порядків та методик визначення розміру шкоди, а саме: за результатами незалежної оцінки відповідно до національних стандартів оцінки у разі визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення матеріальних цінностей; на підставі спеціальної методики оцінки майна в разі визначення розміру збитків, що призвели до завдання майнової шкоди державі, територіальній громаді або суб'єкту господарювання з державною чи комунальною часткою в статутному капіталі; на підставі методики оцінки реальних збитків, що є наслідком розкрадання, нестачі, знищення, псування колісних транспортних засобів; на підставі методики оцінки майнових прав інтелектуальної власності; на підставі розміру упущеної вигоди в разі об'єктивної неможливості використання майна суб'єктом, якому завдано збитків у результаті порушення його прав, або неправомірного використання його майна, що унеможливило самостійне використання майна такою особою або отримання доходу від його використання іншою особою;

3) ознайомлення винного державного службовця з розпорядженням про притягнення його до матеріальної відповідальності. Виявивши шкоду, адміністрація повинна протягом наступних двох тижнів видати відповідне розпорядження та ознайомити винного державного службовця з його текстом;

4) покриття шкоди винним державним службовцем, яке може бути здійснене такими способами: в добровільному порядку; в примусовому порядку (якщо шкода не перевищує середнього місячного заробітку); в примусовому порядку за рішенням суду. Матеріальна шкода державним службовцем може покриватися таким чином: шляхом утримання із заробітної плати працівника за його заявою або на підставі судового рішення; шляхом внесення грошових коштів в касу або на банківський рахунок роботодавця; шляхом передачі працівником для покриття заподіяної шкоди рівноцінного майна або виправлення пошкодженого майна.

7. Кількість справ про відшкодування державними службовцями матеріальної шкоди у сенсі трудового законодавства, розглянутих судами залишається мізерною (частина цих справ помилково розглядається не в якості трудового, а цивільно-правового спору). Аналіз судових рішень у цій категорії справ дозволяє дійти висновку, що в окреслених справах має місце сукупність наступних проблем: 1) загальних проблем, які є характерними для всіх чи більшості приватноправових спорів в національних судах України (неправильне визначення особи, в інтересах якої подається позов, порушення процесуальних строків, недотримання вимог щодо обсягу доказової бази, порушення правил підсудності справ, неправильне застосування норм матеріального та процесуального права тощо); 2) спеціальних проблем, тобто таких, що є типовими лише для цієї категорії справ (неправильне розуміння та застосування статей 130-138 КЗпП України, помилкове тлумачення позивачами поняття «пряма дійсна шкода»).

8. До основних актуальних проблем притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності слід відносити наступні:

1) наявність у частині трудового законодавства, яке врегульовує питання матеріальної відповідальності держслужбовців, низки радянських нормативно-правових актів, які є морально застарілими і об'єктивно не можуть ефективно та оптимальним чином врегулювати зазначене питання. Вирішити зазначене можливо шляхом зміни напрямку реформування трудового законодавства, яке за весь період відновленої незалежності України фактично було направлене не на створення нових нормативно-правових актів, що відповідали б вимогам часу та потребам людини, громадянина, суспільства й держави, а на внесення змін до радянського трудового законодавства, яке не вирішувало проблем по суті та ефективним чином;

2) наявність у діючому трудовому законодавстві низки прогалин та неузгодженостей, які можна вирішити шляхом:

а) закріплення в трудовому законодавстві універсального та всеосяжного визначення поняття «пряма дійсна шкода», під яким пропонується розуміти наступне: реальне зменшення наявного майна підприємства, установи, організації або погіршення стану вказаного майна; реальне зменшення чи погіршення стану наявного майна третіх осіб, що знаходилися у роботодавця, якщо такий несе відповідальність за збереження цього майна; поява необхідності для роботодавця здійснити витрати чи зайві виплати на придбання, відновлення майна або на відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третім особам;

б) комплексної регламентації матеріальної відповідальності державного службовця за розголошення комерційної чи службової інформації. Притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності за таке правопорушення визнається можливим, якщо такий службовець, будучи посадовою особою, своїми протиправними діями зумовив втрату, погіршення або зниження вартості чи цінності готівкового майна організації;

в) закріплення в трудовому законодавстві можливості розстрочки відшкодування шкоди на основі відповідного договору – угоди про

розстрочку відшкодування матеріальної шкоди. Ця угода укладається між розпорядником майна державного підприємства (установи, організації) та винним державним службовцем безпосередньо, якщо такого працівника притягують до обмеженої матеріальної відповідальності, а у всіх інших випадках – під час судового засідання із посвідченням такої угоди відповідним суддею. У разі укладання такої угоди, спеціальні строки на звернення до суду за відшкодуванням матеріальної шкоди повинні обчислюватись не з моменту виявлення шкоди, а вже з дати безпідставного прострочення винним працівником платежу;

г) закріплення в трудовому законодавстві права наймача повністю або частково відмовитися від стягнення матеріальної шкоди з винного державного службовця-працівника. Зважаючи на ймовірність зловживань на практиці в результаті появи такої норми, це положення також має містити вимогу, відповідно до якої наймач може реалізувати вказане право лише у таких випадках: коли державного службовця можна притягнути до обмеженої матеріальної відповідальності; коли доведено скрутний матеріальний стан державного службовця; коли наявна згода суб'єкта, який здійснює контроль за збереженням переданого такому підприємству (установі, організації) майна. Окрім того, відповідна норма трудового законодавства також повинна містити вичерпний перелік випадків, за яких роботодавець обмежується в праві частково чи в повній мірі відмовитись від стягнення з винного працівника матеріальної шкоди (коли відповідно до норм трудового законодавства на працівника покладена матеріальна відповідальність у повному розмірі за шкоду, заподіяну державі; коли шкода заподіяна умисно; якщо шкода заподіяна в стані сп'яніння; коли шкоду заподіяно в результаті кримінально караних діянь працівника, які підтверджені обвинувальним вирокком суду, що набув чинності; якщо шкоду спричинено розголошенням комерційної чи службової інформації).

## РОЗДІЛ 4 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВРЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

### 4.1 Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством держав-членів ЄС

У європейських державах протягом останнього сторіччя активно формувалось законодавство про державну службу й державних службовців. Ці процеси, що відбувалися в одній європейській державі, досить часто проходили на основі запозичення практики іншої європейської держави (чи практики Сполучених Штатів Америки). У першу чергу, це стосується питання галузі права, що регламентує правовий статус державного службовця, а також правил щодо настання та притягнення його до юридичної відповідальності. При цьому держави-члени ЄС закріплюють норми юридичної відповідальності у положеннях:

1) національного адміністративного законодавства. У цьому випадку норми адміністративного права, що регламентують дисциплінарну та матеріальну відповідальність державного службовця, запозичуються з норм трудового права та переносяться в публічну площину права (можуть умовно називатись «квазітрудовими нормами адміністративного законодавства»). У цих спеціальних нормативно-правових актах прямо вказується, що державні службовці не є суб'єктами трудового права і їх правовий статус врегульовується виключно спеціальним законодавством, яке не передбачає того комплексу гарантій для держслужбовців, який передбачений для працівників у законодавстві про працю;

2) адміністративного законодавства та національних трудових законів. У цьому випадку діє принцип: коли питання притягнення до відповідальності не врегульоване адміністративними нормами, то застосовуються відповідні норми трудового законодавства в тій частині, що не суперечить характеру

державної служби. Зазначимо, що саме за цим принципом було побудоване колишнє та нове національне законодавство України про державну службу.

Окрім того, слід зауважити, що для континентальної Європи характерна відсутність у національному законодавстві держав визначення термінів «державна служба», «публічна служба» чи «цивільна служба». Ця тенденція пов'язана з тим, що в результаті процесів «європеїзації» країни Європи зіткнулися з проблемою необхідності гармонізації правових систем і приведення їх до одноманітної термінологічної бази. Однак з 1996 року Європейська Комісія зіткнулася з проблемою неможливості встановлення єдиного терміна стосовно публічної служби, який би відповідав поданням усіх країн зони [653]. Задля уникнення плутанини у правозастосуванні законодавці європейських держав не конкретизують даний термін, що лише ускладнює означену проблему.

Так, зокрема, законодавство Франції не містить легального визначення поняття «державна служба» («публічна служба»), проте у французькій юридичній науці [див., напр.: 636; 639, с. 344; 654, с. 1-9; 672] під ним мають на увазі сукупність фізичних осіб, що перебувають на службі держави, місцевих колективів та їх адміністративних установ, а також осіб, що працюють у лікарнях, незалежно від профілю та рівня цих установ. Це пояснюється тим, що у Франції існує три гілки державної служби: центральні органи влади, місцеві органи влади й госпіталі [248, с. 39-40]. Відповідно, поняття «державні службовці» у цій державі охоплює всіх тих, хто працює в центральних і місцевих органах влади, а також у госпіталях, а чиновником вважається особа, яка була призначена на постійну посаду, включена до певного корпусу державних службовців та отримує певний ранг в ієрархії відповідних суб'єктів адміністративного права [619, с. 412-414; 656, с. 27-30].

Основними нормативно-правовими актами, що врегульовують питання діяльності державної служби у Франції, є: 1) Конституція V Республіки від 04 жовтня 1958 року [629]; 2) Декларація прав людини і громадянина 1789 року [632]; 3) Преамбула Конституції від 27 жовтня 1946 року [663];



4) «Загальний статут публічної служби», що складається з чотирьох законодавчих актів, а саме:

а) Закону «Про права та обов'язки службовців» (Закону LePors) від 13 липня 1983 року [661] (в подальшому до цього нормативного акта вносилися зміни, останні Законом «Про довіру до політики» від 17 вересня 2017 року [662]). Цей акт (в актуальній редакції) регламентує права та обов'язки державних службовців і поширюється на «цивільних службовців адміністративних органів держави, регіонів, департаментів, комун і їх публічних установ» (включаючи окремі заклади охорони здоров'я). При цьому в коло осіб, які підпадають під дію цього Закону, попадають лише «агенти», що мають статус службовця. Окрім того, цей Закон містить також гарантії діяльності цивільних службовців, відмінність посад і чинів публічної служби, питання просування по кар'єрній драбині, а також відповідні владні повноваження суб'єкта дисциплінарної влади щодо чиновників, котрі вчинили дисциплінарні проступки – порушили службову дисципліну;

б) Закону «Про статутні положення, що стосуються державної служби» від 11 січня 1984 року [657] (на сьогодні діє у редакції Закону «Про різні заходи, що стосуються мобільності у державній службі» від 13 квітня 2017 року [660]). Цей законодавчий акт застосовується до наступних осіб:

а) на яких поширює свою дію Закон «Про права та обов'язки службовців» 1983 року; б) що були призначені на посаду з повним робочим днем (тобто служба для них є основним способом реалізації їх права на працю); в) яким було присвоєно чин в ієрархії центральних органів управління держави, відповідним чином підпорядкованих їм зовнішніх служб і публічних установ держави;

в) Закону «Про місцеву державну службу» від 26 січня 1984 року [658] (в подальшому до цього нормативного акта вносились зміни, останні – Законом «Про довіру до політики» від 17 вересня 2017 року). Цим законодавчим актом регламентована діяльність місцевої публічної служби, його норми стосуються осіб, що, підпадаючи під регламентацію Закону «Про

права та обов'язки службовців», були призначені на постійну посаду і атестовані на чин постійної ієрархії комун, департаментів, округів або публічних установ, підпорядкованих їм, за винятком директорів і бухгалтерських службовців кас муніципального кредиту;

г) Закону «Про лікарняну державну службу» від 09 січня 1986 року [659] (на сьогодні діє у редакції Закону «Про різні заходи, що стосуються мобільності у державній службі» від 13 квітня 2017 року). Цим законодавчим актом регламентовані правила та стандарти, що стосуються лікарняної публічної служби, а також закріплено статус чиновників лікарняної служби, порядок включення в штат нештатних агентів та інші положення, що є аналогічними попереднім законам.

Таким чином, усіх державних службовців Франції можна розділити на дві групи: 1) цивільні службовці державної адміністрації, а також місцевих громад та публічних установ (враховуючи викладачів та медиків), правовий статус яких регулюється Загальним статутом службовців держави та місцевих спільнот; 2) військовослужбовці, працівники судів і парламенту, правовий статус яких регулюється спеціальними статутами, які аналогічні нормам Загального статуту державних службовців, але мають свої особливості залежно від спеціальних обов'язків, що виконуються такими державними службовцями.

Відповідно до Закону «Про права та обов'язки державних службовців» від 13 липня 1983 року до основних обов'язків державних службовців у Франції належать наступні: здійснення професійної діяльності на державній службі в рамках розсудливості; інформування громадськості про власну діяльність; виконання завдань, покладених на них керівництвом; виконання законних наказів керівництва. До основних прав французьких державних службовців належать наступні: право на свободу переконань (політичних, профспілкових, світоглядних або релігійних); право на страйк; право на вступ до профспілки; право на постійне навчання; право балотуватися на політичні посади; право на отримання компенсації за виконану роботу і право на

захист [614]. При цьому право на захист враховує і право на захист від несправедливого обвинувачення державного службовця у вчиненні ним дисциплінарного проступку чи нанесення матеріальної шкоди, коли таке не мало місце в реальній дійсності.

Слід звернути увагу на те, що у Франції державний службовець не може відповідати за порушення трудової дисципліни чи за нанесення матеріальної шкоди за трудовим законодавством цієї країни, оскільки формально не виступає суб'єктом трудового права. Трудове право Франції поширюється на приватний сектор і виключає з кола своїх суб'єктів дві категорії працівників: ремісників, торговців, осіб вільних професій та інших самозайнятих осіб; державних службовців. Так само це стосується і матеріальної відповідальності, питання про яку вирішується в рамках цивільного права.

Варто також звернути увагу й на те, що фактично норми трудового права Франції щодо державних службовців передбачені в ряді нормативно-правових актів адміністративного права, зважаючи на специфіку цієї трудової діяльності. Такими актами, головним чином, є: Закон «Про права та обов'язки державних службовців» від 13 липня 1983 року, Закон «Про статутні положення, що стосуються державної служби» від 11 січня 1984 року та Декрет «Про дисциплінарні процедури, що стосуються державних службовців» від 25 жовтня 1984 року [633].

Відповідно до ст. 29 Закону «Про права та обов'язки державних службовців» від 13 липня 1983 року будь-яке порушення законодавства державним службовцем у процесі виконання своїх обов'язків тягне за собою дисциплінарні санкції, не дивлячись на те, чи буде додатково за ці дії застосована матеріальна або кримінальна відповідальність. При цьому дисциплінарним проступком вважатиметься поведінка державного службовця як під час виконання своїх трудових і службових обов'язків, так і за межами професійної діяльності, що несумісна із здійсненням службовцем функцій, ганьбить честь органу влади, держави, перешкоджає функціонуванню органу, в якому він працює, або заподіює ту чи іншу шкоду населенню республіки.

Все ж таки державні службовці Франції не завжди, порушуючи чинне законодавство, можуть притягуватись до дисциплінарної відповідальності. Слід мати на увазі, що винятками із вказаного правила будуть: 1) випадки, коли порушення службової дисципліни настало у силу професійної некомпетентності державного службовця; 2) випадки, коли порушення є результатом стану здоров'я державного службовця; 3) випадки, коли вчинення конкретних протиправних дій держслужбовця підпадали під амністію.

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності у Франції регламентований окремим спеціальним нормативно-правовим актом, а саме Декретом «Про дисциплінарні провадження, що стосуються державних чиновників». У цьому нормативно-правовому акті зазначається, що адміністрація державного органу при наявності об'єктивних підозр стосовно конкретного державного службовця в тому, що той порушив дисципліну праці та/або заподіяв матеріальну шкоду іншій особі, зобов'язується такому державному службовцю оголосити підозру. При цьому службовцю повідомляють про його процедурні та процесуальні права й про право на захист, надають повний доступ до його особової справи, а також до всіх документів, на яких ґрунтується обвинувачення.

Відповідно до ст. 66 Закону «Про статутні положення, що стосуються державної служби» від 11 січня 1984 року до державного службовця у Франції можуть застосовуватися такі групи дисциплінарних санкцій: 1) попередження, догана; 2) видалення із списку просування по службі (може бути застосоване в якості додаткового дисциплінарного стягнення у другій та третій групі санкцій), тимчасове відсторонення від виконання посадових функцій на період до п'ятнадцяти діб, переведення в інший відділ, орган влади; 3) пониження в посаді, тимчасове відсторонення від виконання посадових функцій на період від трьох місяців до двох років; 4) звільнення (дисциплінарне звільнення).

Державний службовець може постати перед дисциплінарною комісією із своїми письмовими або усними зауваженнями з приводу пред'явленого обвинувачення у вчиненні ним дисциплінарного проступку. Також він має

право звертатися за допомогою до юриста або групи юристів, а також викликати свідків. При цьому проїзд та витрати на проживання свідків, яких викликає давати свідчення державний службовець, не відшкодовуються адміністрацією відповідного державного органу. Разом з тим, якщо ці витрати компенсував державний службовець, якого дисциплінарна комісія в подальшому визнає невинуватим у вчиненні дисциплінарного проступку, він надалі може просити суд компенсувати ці витрати за рахунок органу, в якому адміністрація його неправомірно обвинуватила у скоєнні дисциплінарного проступку та/або заподіянні матеріальних збитків.

Як правило, розгляд дисциплінарним органом справи про дисциплінарний проступок проводиться впродовж одного слухання. Однак, якщо з об'єктивних причин це вважається неможливим (особлива складність справи, необхідність у деяких доказах, що будуть доступними лише через деякий час тощо), за клопотанням державного службовця, якого обвинувачують (або за клопотанням представника), дисциплінарна комісія може прийняти рішення більшістю присутніх членів про продовження строків розгляду дисциплінарної справи, яке здійснюється лише один раз. У тих же випадках, коли дисциплінарна комісія доходить висновку, що інформація у справі є не повною мірою всеосяжною або об'єктивною, за рішенням більшості її членів може бути прийнято рішення про проведення додаткового розслідування дисциплінарною комісією. Що стосується процедурних строків, то відповідно до ч. 1 ст. 9 зазначеного вище Декрету «Про дисциплінарні процедури, що стосуються державних службовців» від 25 жовтня 1984 року дисциплінарна комісія повинна прийняти підсумкове рішення протягом одного місяця з дня, коли вона отримала заяву від компетентної особи органу влади, що володіє дисциплінарною владою, або з дня, коли комісія порушила дисциплінарне провадження за своєю ініціативою.

У будь-якому разі саме дисциплінарна комісія виносить підсумкове рішення по суті дисциплінарного провадження. Тому, якщо комісія вважає, що запропоновані санкції недостатні, вона в рамках своїх повноважень може їх

змінити на більш суворі й навпаки, завжди обґрунтовуючи такі дії. При цьому рішення дисциплінарної комісії набирає чинності негайно, незалежно від звернення дисциплінарного органу або державного службовця до апеляційної комісії.

Відомості про накладання дисциплінарного стягнення на державного службовця зберігаються у файлі працівника три роки, і якщо працівник протягом цього періоду не порушував трудову дисципліну та не завдавав, виконуючи свої трудові й службові функції, матеріальної шкоди іншим особам, то відомості про притягнення службовця до юридичної відповідальності повинні бути видаленими.

Слід також зауважити, що міра компетенції дисциплінарної комісії щодо притягнення порушників до дисциплінарної відповідальності відрізняється в залежності від групи санкцій, одна з яких буде застосована до порушника а також від органу чи структури, в якій працює державний службовець, що порушив дисципліну. За загальним правилом, у тих випадках, коли до порушника буде застосовуватись така дисциплінарна санкція як попередження чи догана, вона може накладатись без порушення дисциплінарного провадження із участю дисциплінарної комісії. У всіх інших випадках розгляд дисциплінарної справи дисциплінарною комісією є обов'язковим.

У нашій державі рішення щодо виду та форми дисциплінарного стягнення у загальному порядку приймається на підставі висновку дисциплінарної комісії, що передбачено ст. 67 Закону України «Про статутні положення, що стосуються державної служби» від 11 січня 1984 року. Це суттєво знижує суб'єктивний характер застосування покарання відповідним органом, уповноваженим застосовувати дисциплінарні санкції.

Спеціальні правила притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності пов'язані із специфікою органу, в якому працює такий порушник дисципліни, та його підпорядкованістю відповідному міністру. Наприклад, вища дисциплінарна влада та право відкривати дисциплінарні провадження щодо державних службовців, що працюють на

відповідних посадах у структурі пошти Франції чи у «Франс телеком» (FranceTélécom) й порушили дисципліну та/або завдали матеріальної шкоди державі, суспільству чи приватній особі, сконцентрована у президента «Франс телеком», що призначається Радою директорів. Проте президент «Франс телеком» не може накладати дисциплінарні санкції, які відносяться до четвертої групи (звільнення (дисциплінарне звільнення) . При цьому відповідно до ст. 29-2 Закону «Про організацію державної поштової служби і Франс телеком» [667] питання про накладання дисциплінарного стягнення на державних службовців, що працюють у структурі державної поштової служби Франції чи у «Франс телеком» та які порушили законодавство в такій мірі, що до них повинні застосовуватись санкції четвертої групи, може вирішувати лише Міністр зв'язку Франції за пропозицією президента «Франс телеком» та після консультацій з об'єднаним розпорядчим комітетом дисциплінарної ради.

Що стосується досвіду Італії в рамках питання, яке ми розглядаємо, то наголосимо на тому, що основним нормативно-правовим актом, яким врегульовується питання юридичної відповідальності державних службовців у цій державі, є Рамковий Закон «Про державну цивільну службу» № 93 від 29 березня 1983 року [668], положення якого конкретизовані у низці інших спеціальних законодавчих актів. Зокрема в ст. 2 цього Закону прямо зазначається, що питання юридичної відповідальності службовців, у тому числі дисциплінарної, повинні врегульовуватись на законодавчому рівні.

Відповідно до Конституції Італії [631] державними службовцями вважаються особи, що працюють у системі державної адміністрації та поділяються на політичних державних службовців (міністри, віце-міністри та їх радники тощо) та «аполітичних державних службовців» (тих, що, здебільшого, працюють на основі трудового контракту на посадах спеціалістів). Такі службовці наділяються певними правами й обов'язками, обсяг яких відповідає аналогічному обсягу прав і обов'язків державних службовців у більшості цивілізованих держав світу.

Законодавством Італії передбачено, що державні службовці можуть притягуватись до дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Так, у ч. 2 ст. 22 Рамкового Закону «Про державну службу» зазначається, що будь-які державні службовці (як керівники органів державної влади, так і їх підлеглі) можуть притягуватись до адміністративно-фінансової (матеріальної) відповідальності за заподіяну шкоду своєму підрозділу, а також до дисциплінарної відповідальності за порушення трудової і службової дисципліни.

Адміністративно-фінансову, тобто матеріальну відповідальність, в більшості випадків несе орган, який безпосередньо найняв такого державного службовця на службу державі та суспільству (коли такий службовець завдав шкоди третій особі), а вже потім стягує з нього компенсовану суму із заробітної плати у порядку регресу. Однак у тих випадках, коли державний службовець спричинив матеріальну шкоду безпосередньо державі чи конкретно органу державної влади, в якому він несе службу, то компенсація стягується з нього. При цьому, якщо матеріальна відповідальність державного службовця виникатиме завжди, коли буде доведено, як правило, в судовому порядку, що держслужбовець своїми незаконними діями (бездіяльністю) завдав матеріальної шкоди іншому суб'єкту права, то дисциплінарна відповідальність в італійському, як і в інших національних законодавствах, є більш складною категорією, що не завжди характеризується чітко визначеним змістом [642, с. 18-32; 652; 671, с. 48-55].

Це пов'язано, зокрема, й з тим, що дисциплінарна відповідальність у багатьох випадках змішана з матеріальною. Так, наприклад, якщо державний службовець завдав матеріальної шкоди органу державної влади, порушуючи свої зобов'язання, що стосуються виконання функцій та встановлені законами або нормативними актами, колективним договором або індивідуальним актом, кодексами поведінки, то до такого службовця повинна застосовуватися дисциплінарна відповідальність, яка буде спрямована на відшкодування збитків, що стали наслідком порушення ним дисципліни. Зважаючи на це,



такого державного службовця можуть, наприклад, усунути від виконання службових обов'язків без збереження заробітної плати на строк до трьох років або не будуть підвищувати йому оплату праці.

Разом із цим, дисциплінарну відповідальність матеріального характеру в Італії все ж таки можна відмежувати від матеріальної за показниками суб'єктивної сторони правопорушення. Матеріальна відповідальність державного службовця завжди настає в тих випадках, коли він завдає матеріальну шкоду умисно або внаслідок грубої необережності. Такі справи у більшості випадків розглядаються в цивільних судах [250, с. 54-58].

Обов'язки державного службовця, порушення цих обов'язків і покарання за ці порушення, а також процедури притягнення до відповідальності передбачені законодавством Італії, вони врегульовуються, зокрема, статтями 1339 і 1419 Цивільного кодексу Італії [666], сфера дії якого поширюється на трудові відносини між державним службовцем і державою (у більш точному розумінні – між цивільним службовцем і суспільством, оскільки в державах західної демократії саме суспільство вважається наймачем службовців, відповідно, воно й утримує їх за рахунок податків та інших обов'язкових публічних платежів).

Повний перелік заборонених дій чи бездіяльності, вчинивши які, державний службовець буде вважатися таким, що скоїв дисциплінарний проступок, зобов'язані розробляти та оприлюднювати державні органи, в яких несе службу державний службовець. При цьому цей перелік має бути доступним для державного службовця, оскільки він не повинен відповідати за протиправні вчинки, про які йому раніше не повідомили в письмовій формі. У даному випадку мова йде не про абсолютно всі протиправні вчинки, а саме про ті, що не згадані безпосередньо в законодавстві, однак передбачені посадовими інструкціями, дисциплінарними кодексами тощо. Разом із тим, якщо такі документи будуть опубліковані на корпоративних веб-сайтах чи на публічному веб-сайті, це буде вважатись таким, що державний службовець

ознайомився з дисциплінарними вимогами (тобто це буде еквівалентне розміщенню цього документа при вході до його офісу).

Також слід звернути увагу на те, що в Італії певну роль у питанні встановлення дисциплінарних санкцій та їх обсягу відіграють профспілки державних службовців. Однак найбільш ефективний захист державних службовців профспілками в Італії має місце тоді, коли йде мова про звільнення такого службовця за дисциплінарний проступок. Фактично остаточне рішення про звільнення держслужбовця за дисциплінарний проступок в більшості випадків (окрім питань кримінального характеру щодо діянь державного службовця за тяжкі й особливо тяжкі кримінальні правопорушення тощо) приймається колективним рішенням відповідної профспілки. Необхідно також наголосити на тому, що в будь-якому органі державної влади та в будь-якому органі місцевого самоврядування створюються спеціальні підрозділи, які наділяються компетенцією стосовно захисту державних службовців у дисциплінарних провадженнях, що порушені щодо них.

Що ж стосується дисциплінарних проваджень, то в Італії вони розпочинаються лише тоді, коли суб'єктом дисциплінарної влади встановлено факт наявності дисциплінарного проступку. Так, якщо немає сумнівів, що конкретний працівник вчинив дисциплінарний проступок і такий працівник не заперечує того факту, що саме з його вини були вчинені протиправні дії, дисциплінарне провадження проходить за спрощеною процедурою: працівнику оголошуються його процедурні права, зміст порушення трудових чи службових обов'язків, а також вид дисциплінарного стягнення, яке до нього застосовується. «Ускладнене» дисциплінарне провадження буде мати місце лише тоді, коли орган влади підозрює працівника (або прямо вказує на нього як на порушника трудової і службової дисципліни) у вчиненні ним дисциплінарного проступку, а сам працівник не визнає такої вини. В цьому випадку державний орган та працівника відповідного органу влади обмежують у позапроцедурному спілкуванні між собою з метою уникнення будь-якого впливу державного органу на державного службовця. Так, будь-яке

спілкування між цими суб'єктами може відбуватись лише за допомогою рекомендованого листа через пошту або, за згодою працівника, листа, врученого йому особисто в руки, а також за допомогою факсу чи сертифікованої електронної пошти (у будь-якому разі користування цими засобами повинно супроводжуватись отриманням повідомлення про вручення).

Звернімо увагу на те, що до дисциплінарного провадження даного виду можуть залучатися свідки, яким надаються та забезпечуються певні процедурні права. Однак наголосимо, що ці свідки зобов'язуються також співпрацювати із адміністрацією відповідного органу влади. Співробітники-свідки по дисциплінарному провадженню, у тому числі й ті, що працюють у тому ж державному органі, що і підозрюваний держслужбовець, якщо їм відома будь-яка інформація по суті справи, мають обов'язково з'являтися на відповідні засідання. У тому разі, коли вони безпідставно ігнорують цей обов'язок (давати свідчення, співпрацювати), до них застосовуватиметься з боку адміністрації державного органу дисциплінарне стягнення, а саме: відсторонення від виконання службових функцій без збереження заробітної плати на термін до п'ятнадцяти днів (якщо вони працюють в іншому органі влади, то, відповідно, ці дії вчиняє адміністрація органу влади, в якому вони працюють).

У разі переведення працівника з будь-якої причини до іншого органу державної влади, дисциплінарне провадження з метою дотримання принципу невідворотності настання юридичної відповідальності має продовжуватись вже іншим органом влади, який також отримує повноваження приймати рішення щодо притягнення такого службовця до дисциплінарної відповідальності. У вказаних випадках процедурні строки зупиняються колишнім органом влади та поновлюються вже іншим. Якщо ж державний службовець подав у відставку, його не може бути звільнено аж до того моменту, поки не буде винесено остаточне рішення у розгляді справи про дисциплінарний проступок.

Підсумком дисциплінарного провадження стане винесення рішення про винуватість державного службовця, а також про міру його дисциплінарного покарання, але лише тоді, коли його вина буде доведена. Найбільш суворим дисциплінарним покаранням в Італії вважається звільнення винного державного службовця з роботи. Прийняття рішення про звільнення державного службовця за вчинення ним дисциплінарного проступку повинне бути обґрунтованим та можливим при здійсненні таких правопорушень, що передбачаються в колективних договорах:

1) шахрайське проникнення в систему обліку відвідуваності роботи з метою підтасовування інформації про таке відвідування або шахрайські дії з виправдання відсутності на робочому місці за рахунок надання медичного сертифіката, що підтверджує неправдивий стан хвороби державного службовця;

2) відсутність без поважних причин більш ніж три дні за два роки або більше семи днів протягом останніх десяти років на роботі (не важливо, чи йдуть ці дні поспіль);

3) повторення під час виконання службових функцій серйозних агресивних дій або ж здійснення держслужбовцем дій, котрі спрямовані на утиск, погрозу чи образу інших осіб;

4) дисциплінарний проступок державного службовця, що зумовив порушення кримінального провадження відносно нього. При цьому важливим у вказаному випадку є те, що у цьому провадженні судом було винесено обвинувальний вирок (це стосується надання неправдивих відомостей у медичному сертифікаті, шахрайське проникнення в систему обліку відвідуваності роботи й інші аналогічні дії, що переслідуються у кримінальному порядку).

Звільнення державного службовця в рамках дисциплінарного провадження також можливо, якщо якість виконання трудових і службових функцій цього службовця впродовж не менше останніх двох років відповідно до критеріїв законодавчих актів і договірних положень, що стосуються оцінки

роботи співробітників державних органів, за ознаками продуктивності оцінюється як низька, і це пов'язано з неодноразовим порушенням обов'язків дотримання законодавства та внутрішніх документів, що регламентують правила та стандарти службової дисципліни.

Що ж стосується досвіду врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Іспанії, то слід зауважити, що публічна служба в цьому королівстві значною мірою повторює французьку державну службу. Це проявляється, зокрема, в аналогії термінологічного апарату, а також у принципах побудови та функціонування державної служби. На відміну від інших країн Західної Європи, де йдеться про суто «державну службу», як у Німеччині, або про «цивільну службу», як в Англії, в Іспанії найчастіше вживаються поняття «публічна адміністрація» та «публічний службовець», що можна пояснити концептуальним підходом до розуміння таких службовців, про що вже нами вище зазначалось. В Іспанії державний службовець вважається не просто найнятою державою особою, а державною особою, що уособлює і державу, і того, хто їй служить.

Слід звернути увагу на те, що саме в Іспанії 1852 року вперше в Європі були прийняті загальні статuti державних службовців. У подальшому законодавство про державних службовців в королівстві поступово змінювалось. Чинне законодавство про публічну службу почало формуватися в період франкістського режиму і в найбільш загальному вигляді оформлено в Законі «Про публічну службу» від 07 лютого 1964 року [634], норми якого згодом були відображені в Законі «Основний збір правил про публічних службовців» від 12 квітня 2007 року [635, с. 16270-16299].

Відповідно до ст. 52 Закону «Основний збір правил про публічних службовців» від 12 квітня 2007 року державні службовці повинні виконувати з ретельністю поставлені перед ними завдання і забезпечувати у своїй діяльності публічні інтереси з урахуванням і дотриманням Конституції Іспанії [627] й правової системи у цілому. Разом з тим, державні службовці зобов'язані діяти відповідно до наступних принципів: об'єктивності; повноти

виконання повноважень; нейтральності; відповідальності; неупередженості; конфіденційності; відданості суспільним інтересам; прозорості; зразковості; стриманості у можливості вчинення непристойних дій; доступності для спілкування з населенням; ефективності; чесності; розвитку культурного та екологічного середовища; поваги; гендерної рівності.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців в Іспанії регламентована розділом VII Закону «Основний збір правил про публічних службовців» від 12 квітня 2007 року та Законом «Про публічну службу» від 07 лютого 1964 року. Так, у ст. 93 Закону «Основний збір правил про публічних службовців» від 12 квітня 2007 року прямо визначено, що державні службовці, а також усі прирівняні до них працівники, можуть нести дисциплінарну відповідальність виключно в порядку, встановленому вищевказаними нормами або нормами трудового законодавства. Таким чином, в Іспанії, як і в багатьох країнах світу, дисциплінарна і матеріальна відповідальність регламентується як адміністративним правом, так і загальними нормами законодавства, а саме нормами трудового та цивільного законодавства відповідно. При цьому, якщо на чиновників в Іспанії поширюються лише норми адміністративного права, які регламентують стандарти та правила процедури притягнення їх до юридичної відповідальності, то на державних службовців, що не є чиновниками (працівники загального управління державою, органів Автономних Співтовариств і міст Сеута та Мелілья, органів місцевого самоврядування, державних органів та установ, працівники всіх суб'єктів публічного права з власною правосуб'єктністю, пов'язаних або якимось чином залежних від будь-яких державних органів, працівники державних коледжів та університетів), – додатково й норми трудового законодавства королівства.

Повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності здійснюються відповідно до наступних принципів: 1) принципу законності та типовості застосування санкцій в силу наявності однакових правил, що передбачені законодавчими актами або

колективними договорами; 2) принципу відсутності зворотної сили, якщо це тягне за собою несприятливі наслідки для державного службовця; 3) принципу пропорційності санкції та порушення; 4) принципу вини (якщо порушення було вчинене без вини державного службовця, його неможливо притягнути до юридичної відповідальності); 5) принципу презумпції невинуватості [245, с. 120].

На підставі ст. 95 Закону «Основний збір правил про публічних службовців» від 12 квітня 2007 року всі дисциплінарні проступки поділяються на три групи:

1. Дуже грубі дисциплінарні проступки. До таких проступків державних службовців належать: 1) невиконання обов'язків з дотримання Конституції та відповідних статутів автономних територій та іспанських міст Сеута і Мелілья при здійсненні державної служби; 2) вчинення будь-яких дій, які є такими, що дискримінують будь-кого за ознакою расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації, мови, переконань, місця народження, статі чи за іншими дискримінаційними показниками та обставинами особистого чи соціального характеру, а також вчинення дій, які можуть бути оцінені в якості переслідування за ознакою расового чи етнічного походження, релігійної приналежності чи переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації, а також переслідування морального, сексуального характеру та за ознакою статі; 3) відмова від виконання службових повноважень; 4) вчинення правочину, який є завідомо незаконним і таким, що завдає шкоди органу влади або громадянам; 5) опублікування або неправомірне використання документації або інформації, що стали відомими державному службовцю у зв'язку з його професійною діяльністю; 6) розголошення інформації, яка призначена для службового користування або є державною таємницею; 7) порушення основних функцій, які покладені на такого службовця; 8) порушення принципу неупередженості шляхом використання державним службовцем своїх повноважень, використання свого впливу в будь-яких виборчих процесах; 9) відкрита

непоко́ра наказам чи вказівкам керівника, за винятком випадків, у яких наказ чи указ керівника є незаконним; 10) використання своїх повноважень для одержання будь-якої неправомірної переваги для себе або для іншої особи; 11) перешкоджання здійсненню громадських свобод і прав профспілок; 12) проведення заходів, спрямованих на обмеження вільного здійснення права на страйк; 13) невиконання зобов'язання у разі страйку; 14) порушення вимог щодо несумісності, коли це призвело до порушення принципу несумісності; 15) необґрунтована відмова в участі у Комісії з розслідування Генеральних кортесів (Cortes Generales) і в Законодавчих зборах Автономних Співтовариств (Comunida des Autónomas); 16) здійснення дій, спрямованих на переслідування на робочому місці; 17) порушення трудового законодавства.

2. Грубі дисциплінарні проступки. Ці проступки визначаються Генеральними кортесами або законодавчою владою відповідного Автономного Співтовариства, або колективними договорами з урахуванням наступних обставин: 1) міри тяжкості порушення; 2) тяжкості шкоди, заподіяної державним інтересам, майну державних органів і громадян; 3) міри дискредитації державного органу.

3. Незначні дисциплінарні проступки. До таких проступків відносяться всі інші порушення дисципліни та дії щодо завдання матеріальної шкоди, які не належать до двох вищезазначених груп дисциплінарних проступків. Слід зауважити, що відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону «Основний звід правил про публічних службовців» від 12 квітня 2007 року найбільш суворі вимоги висуваються до керівників державних органів і департаментів. Вони підлягають оцінці з урахуванням критеріїв ефективності та результативності. Зважаючи на рівень виконання цілей, що були поставлені перед таким керівником, може бути порушене питання про притягнення його до юридичної відповідальності.

На підставі ст. 96 зазначеного Закону до державних службовців можуть застосовуватися такі санкції: 1) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; 2) звільнення без права обіймати аналогічні посади;



3) призупинення зростання суми заробітної плати до 6 років; 4) примусове переведення на інше місце роботи із зміною місця проживання або без такого; 5) накладання штрафу; 6) звернення до суду; 7) інші санкції, передбачені законодавством. При цьому міра кожного дисциплінарного покарання встановлюється повноважною особою з урахуванням ступеня умислу, необережності чи недбалості, що мали місце в діях державного службовця, розміру збитку державним інтересам й рецидиву [245, с. 121].

Дія санкції, накладеної на державного службовця за вчинення ним дуже серйозного порушення, чинна протягом трьох років, за серйозні порушення – 2 років і за незначні порушення – 6 місяців.

Що стосується досвіду Румунії стосовно врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством, то слід зауважити, що відповідно до румунського Закону «Про статус державних службовців» від 08 грудня 1999 року [650] під поняттям «державний службовець» розуміють наступних осіб: особу, призначену компетентним державним органом або обрану відповідно до правових норм; особу, яка займає державну посаду і забезпечує постійну діяльність з метою забезпечення державної служби [615, с. 207].

При цьому всі державні службовці в Румунії діляться на три групи: 1) державні службовці, які управляються і контролюються Національним Агентством цивільних службовців. Їх статус визначається Законом «Про статус державних службовців» від 08 грудня 1999 року; 2) державні службовці з особливим статусом (деякі з них перебувають у віданні Національного агентства державних службовців та інших відповідних міністерств); 3) контрактні державні службовці, статус яких регулюється Трудовим кодексом Румунії [626, с. 23-47].

Дисциплінарна відповідальність державних службовців в Румунії настає тільки в разі вчинення ними дисциплінарного проступку, а саме у випадку: 1) систематичної затримки у виконанні робіт; 2) відсутності на роботі без поважної причини; 3) здійснення покладених на нього функцій за межами

законодавчої бази; 4) нешанобливого ставлення під час виконання службових обов'язків; 5) незбереження професійної таємниці або конфіденційності роботи, яка має такий характер; 6) необґрунтованої відмови від виконання посадових завдань та обов'язків; 7) несумлінного ставлення до виконання робочих завдань; 8) поведінки, що завдає шкоди престижу державної влади або установи, в якій працює державний службовець; 9) вираження або проведення під час службового чи робочого часу поглядів або діяльності громадського політичного характеру; 10) порушення правових положень про несумісність і обмежень, що стосуються державних службовців.

За вчинені румунським державним службовцем дисциплінарні проступки на нього можуть бути накладені органом, що володіє дисциплінарною владою, наступні санкції: 1) попередження; 2) догана; 3) зниження заробітної плати на 5-10% протягом 1-3 місяців; 4) зупинення права на просування по службі на період 1-3 роки; 5) пониження в посаді на період 6-12 місяців з відповідним зменшенням заробітної плати; 6) звільнення з посади. Також на державного службовця можуть накладатися санкції матеріального характеру, що, як правило, є результатом заподіяння ним матеріальної шкоди державі чи іншому суб'єкту.

Слід мати на увазі, що румунське законодавство вимагає, щоб при індивідуалізації дисциплінарних і матеріальних санкцій враховувалися причини та тяжкість проступку державного службовця, умови, в яких це було здійснено, ступінь його вини та наслідки проступку, загальна поведінка службовця під час виконання ним трудових зобов'язань, а також наявність у минулому інших дисциплінарних стягнень, які не були погашені за терміном давності. Законодавство передбачає правило, відповідно до якого застосування санкцій компетентним дисциплінарним органом повинно ґрунтуватися на об'єктивній, реалістичній оцінці, що дозволить відповісти на питання, настільки превентивно-виховна роль санкції буде взагалі дієвою стосовно державного службовця, на якого вона накладена.

У будь-якому разі дисциплінарні санкції не застосовуються до того часу, поки не буде попередньо вивчено діяння, вчинене державним службовцем. Процедури розгляду подібних справ здійснюються дисциплінарними комісіями, які складаються з семи вищих державних службовців і наділені компетенцією стосовно відсторонення на час слухання справи підозрюваних державних службовців, видання наказів чи розпоряджень про застосування дисциплінарного стягнення [665, с. 169]. Рішення дисциплінарних комісій можуть бути оскаржені державними службовцями в адміністративному суді.

Матеріальна відповідальність державного службовця в Румунії виникає, якщо службовець: 1) заподіяв збиток органу чи установі, в яких працює; 2) не повернув у встановлений законодавством термін суму, яку йому було надано на принципі її повернення; 3) заподіяв шкоду третім особам, яку компенсував державний орган чи установа, в якій працює винний, на підставі судового рішення, що вступило в законну силу.

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити наступний висновок:

1. Юридична відповідальність державних службовців у Франції регламентована низкою нормативних актів, які передбачають такі види відповідальності: 1) дисциплінарна відповідальність, котра настає в результаті порушення трудової дисципліни та поділяється на чотири групи санкцій (не суворі, суворі, особливо суворі, оперативні дисциплінарні санкції); 2) матеріальна відповідальність, яка настає в результаті вчинення державним службовцем порушення норм законодавства під час здійснення трудових обов'язків, в результаті чого було завдано державі, органу державної влади, приватним особам матеріальну шкоду.

2. Юридична відповідальність державних службовців в Італії поділяється на адміністративно-фінансову, що настає в результаті заподіяння державним службовцем матеріальної шкоди своєму підрозділу, а також дисциплінарну, яка є наслідком порушення державним службовцем трудової і службової дисципліни.

3. Юридична відповідальність державних службовців в Іспанії поділяється на такі види: 1) матеріальну відповідальність, яку несе державний службовець у результаті завдання матеріальної шкоди державі, суспільству чи фізичній, юридичній особі під час виконання покладених на нього трудових і службових обов'язків; 2) дисциплінарну відповідальність, що настає в результаті порушення державним службовцем трудової дисципліни. У залежності від тяжкості дисциплінарного проступку до державного службовця може бути застосоване одне із таких стягнень: а) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; б) звільнення без права обіймати аналогічні посади; в) призупинення зростання суми заробітної плати до 6 років; г) примусове переведення на інше місце роботи із зміною місця проживання або без такого; г) накладання штрафу; д) звернення до суду; е) інші стягнення, що передбачені законодавством.

4. У Румунії на державного службовця можуть бути накладені органом, що володіє дисциплінарною владою, наступні санкції: 1) попередження; 2) догана; 3) зниження заробітної плати на 5-10% протягом 1-3 місяців; 4) зупинення права на просування по службі на період 1-3 роки; 5) пониження в посаді на період 6-12 місяців з відповідним зменшенням заробітної плати; б) звільнення з посади. Також на державного службовця можуть накладатися санкції матеріального характеру, що, як правило, є результатом нанесення службовцем матеріальної шкоди державі чи іншому суб'єкту права.

#### **4.2 Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США**

У США система правового регулювання побудована переважно на прецедентному праві, хоча має місце і статутне регулювання, і кодифікація деяких нормативних актів. Стосовно державної служби слід зазначити, що вона знаходиться на перетині двох галузей: права публічної адміністрації та адміністративного права. При цьому питання інституційної організації державної служби входять до першої галузі, а порядок її функціонування – до

другої. Муніципальне право являє собою абсолютно самостійну галузь – право місцевого самоврядування. У разі виникнення будь-яких складнощів, двозначностей, прогалин у законодавстві тощо, прерогативою на здійснення тлумачення та заповнення прогалин має суд, оскільки до сьогоднішнього дня судова процедура у США вважається найкращим зразком для ефективного управління. Поряд із цим, законодавство США за своєю структурою і галузевим поділом істотно відрізняється від підходів, що використовуються в романо-германській правовій системі. Ця відмінність пов'язана не тільки з тим, що законодавство багато в чому побудовано на прецедентному праві. Характерною рисою законодавства США про державних службовців є те, що воно регулює повноваження і порядок діяльності адміністративних установ, а також контроль судів над адміністрацією. Внутрішня ж організація адміністративної системи і структура окремих установ регулюється особливою галуззю права – правом публічної адміністрації [412, с. 8, 16].

Слід також зауважити, що державна служба у Сполучених Штатах не регламентована Конституцією США [670]. Це можна пояснити тим, що державна служба на рівні федерації почала існувати лише з 1883 року, коли було прийнято Закон «Про цивільну службу» [669, с. 403-407], який скасовував систему, відповідно до якої новообрані президенти США мали право повністю звільняти й призначати нових посадових осіб у державі. Окрім того, цим Законом не лише була скасована вищезазначена система, але і вводилась в дію нова, що передбачала: 1) політичну нейтральність державної служби; 2) конкурсну основу по набору осіб на державну службу; 3) заборону дискримінації при наборі нових державних службовців за ознаками партійної приналежності. Особливу увагу слід звернути на те, що вже 1883 році зазначеним Законом було засновано спеціальний орган, а саме Комісію цивільної служби (U. S. Civil Service Commission), яка в подальшому зайняла у системі виконавчої влади місце спеціального незалежного відомства, але була розформована Законом «Про реформу цивільної служби» 1978 року [621, с. 1111-1227].

Зазначеним законодавчим актом від 1978 року на базі Комісії були створені в якості незалежних відомств такі органи:

1) Офіс з управління персоналом (United States Office of Personnel Management). Державні службовці, що підпадають під юрисдикцію Управління, поділенні на 18 рівнів, серед яких для групи службовців вищого рівня цим органом встановлюється особливий порядок відбору, заохочення, просування, звільнення та пенсійного забезпечення;

2) Управління спеціального адвоката (United States Office of Special Counsel). Воно здійснює такі функції: а) проводить іспити з розроблених ним програм; б) екзаменує претендентів на посади адміністративних суддів;

3) Рада з охорони системи заслуг (United States Merit Systems Protection Board), яка проводить іспити та екзаменує старших керівників органів влади.

Вказані органи в загальному сенсі вирішують наступні питання: управління набором, а також навчанням та просуванням по службі державних службовців; проведення розслідування випадків порушень державними службовцями правових норм, а також винесення обов'язкових рішень щодо таких порушень. Окрім того, необхідно наголосити на тому, що вказаний законодавчий акт передбачив наступне: а) запровадження порядку проведення щорічної оцінки роботи службовців; б) введення більш широкого застосування заохочувальних премій; в) створення нової групи службовців вищого рівня, а саме Служби вищих керівників.

У Службі вищих керівників діють 4 типи призначень: кар'єрні, некар'єрні, надзвичайні та тимчасові. Кар'єрні призначення відбуваються відповідно до кваліфікаційних вимог, що встановлюються самим відомством, з числа кадрових службовців. Вони можуть здійснюватися як на загальні, так і на кар'єрні посади. Некар'єрні призначення поширюються виключно на загальні посади, які пов'язані з політичним управлінням і формуванням стратегічного курсу. Тимчасові призначення на загальні посади здійснюються на строк не більше 3-х років, коли відомству потрібно швидко прийняти службовця для виконання спеціального проекту або важливої роботи, а

формальна процедура прийому через її тривалість не визнається оптимальною та виправданою. Поряд із цим, надзвичайні призначення на загальні посади відбуваються лише в разі крайньої необхідності та на термін, що не може перевищувати 18 місяців [160, с. 10; 244, с. 47-51].

Зазначені правила, а також правила й стандарти, що регулюють їх діяльність, трудові відносини, питання заохочення та притягнення до трудової матеріальної і дисциплінарної відповідальності містяться, головним чином, у кодифікованому п'ятому розділі Зводу законів США [613].

Слід також заважити, що конституційним законом також не врегульовані питання побудови державної служби на місцях, в результаті чого організація діяльності чиновників в управлінському апараті та штатах, а також місцевих органів стала прерогативою органів влади, відповідно, штатів та місцевого управління в рамках, що не суперечать федеральному законодавству. Таким чином, робота державних службовців місцевих органів влади сьогодні здебільшого будується на засадах незалежності від влади штату чи політичного центру США. Таким чином, у США, з юридичної точки зору, не існує єдиної державної служби, а сама держслужба визначається федеративним устроєм держави, системою розподілу влади та орієнтована на протидію бюрократичним традиціям й організацію ефективного менеджменту у системі державного управління. Тобто державна служба у США розділена за адміністративно-територіальним принципом на велику кількість автономних систем, що при наявності у цій державі близько 185 тисяч адміністративно-територіальних одиниць робить її досить складною «композицією». Крім того, важливу роль відіграє ще й федеральна цивільна служба, яка, в свою чергу, складається з конгломерату адміністративно-управлінських структур, правова основа яких збігається лише частково. Існують і так звані «спеціальні федеральні служби», до яких відносяться, зокрема, закордонна служба, Федеральне бюро розслідувань (Federal Bureau of Investigation), Центральне розвідувальне управління (Central Intelligence Agency) тощо [204].

Загалом, необхідно підкреслити, що у сучасному законодавстві Сполучених Штатів, а саме в п'ятому розділі Зводу законів США, склад апарату адміністративних установ іменується службовцями публічного (цивільного) сектору та охоплює кілька категорій службовців, основну масу з яких складають цивільні службовці. Виходячи із ст. 2101 вказаного розділу Зводу законів США, можна дійти висновку, що під поняттям «державний службовець» у широкому сенсі слід розуміти всі посади, що заміщаються у виконавчій, судовій і законодавчій гілках влади США, за винятком посад у складі «воєнізованих служб» («збройні сили», підрозділи Служби громадського здоров'я та підрозділи Національної адміністрації з океану та атмосфери). Ст. 2105 п'ятого розділу Зводу законів США трактує державного службовця як особу, що призначена на посаду цивільної служби Президентом, Конгресом або його членом (членами), членом військової служби, іншим службовцем, главою контрольованої державою корпорації або Секретарем генерал-ад'ютантом, що знаходиться в період служби під їх контролем і виконує федеральні функції на підставі закону або адміністративного акта.

Окрім того, у ст. 2104 Зводу законів США визначено поняття «посадові особи», до яких віднесено: суддів чи осіб, які призначені на посаду цивільної служби Президентом, судом США, главою виконавчого агентства або Секретарем військового департаменту, що знаходяться під час служби під їх контролем або контролем Судової конференції США, займаються виконанням федеральних функцій відповідно до закону або адміністративного акта.

Таким чином, до державних службовців у США законодавцем віднесені наступні категорії працівників: 1) політичні службовці (посадові особи, які є керівниками департаментів і відомств, а також такі, що змінюються новообраним Президентом США); 2) неpolітичні службовці (військовослужбовці, обслуговуючий персонал урядових органів тощо). Тобто публічними службовцями в означеному сенсі вважаються всі особи, які підпадають під юрисдикцію як Офісу з управління персоналом та Управління спеціального адвоката, так і Ради з охорони системи заслуг.



На державних службовців поширюється дія як законодавчих обов'язкових актів, так і етичних норм рекомендаційного характеру. Вперше у США етичні норми були закріплені в кодифікованому акті 1958 року [623] та містили наступні приписи: 1) відданість високим моральним принципам і державі, які повинні бути вищими від відданості особам, партії або державним органам; 2) підтримувати Конституцію, закони і постанови Сполучених Штатів і всіх органів влади і ніколи не підтримувати тих, хто ухиляється від їх виконання; 3) працювати весь трудовий день за денну оплату, докладаючи необхідних зусиль і думок для виконання своїх обов'язків; 4) намагатися знаходити і застосовувати найбільш ефективні та економні способи вирішення поставлених завдань; 5) ніколи не здійснювати дискримінаційні дії шляхом надання кому-небудь спеціальних благ або привілеїв як за винагороду, так і без такої, і ніколи не приймати для себе або для своєї сім'ї благ або подарунків за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання посадових обов'язків; 6) не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки державний службовець не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади; 7) не вступати ні прямо, ні опосередковано в комерційні відносини з урядом, якщо це суперечить сумлінному виконанню посадових обов'язків; 8) ніколи не використовувати конфіденційно отриману при виконанні посадових обов'язків інформацію для отримання особистої вигоди; 9) розкривати випадки корупції при їх виявленні; 10) дотримуватися зазначених принципів, усвідомлюючи, що державна посада є виявом суспільної довіри. 1990 року етичні норми у США були закріплені Указом Президента Дж. Буша «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату» [664], який встановлює наступні правила: 1) державна служба є «службою суспільної довіри», що вимагає від службовця ставити прихильність до норм Конституції, законів та до етичних принципів вище особистих і приватних інтересів; 2) службовець державних установ не може мати фінансових інтересів, здатних зашкодити сумлінному виконанню ним службового обов'язку; 3) держслужбовець не має права брати участь у

фінансових операціях з використанням службової інформації, яка не підлягає розголошенню, або допускати використання такого роду інформації для просування чиїхось приватних інтересів; 4) державний службовець не може вимагати або приймати будь-яких подарунків або інших видів винагороди, що мають грошову вартість (крім випадків, обумовлених у законі) від будь-якої особи чи організації, які бажають отримати сприяння в тому чи іншому питанні чи мають ділові відносини або ведуть діяльність, що підпадає під юрисдикцію відомства, де працює даний службовець, або на чийсь інтереси може істотно вплинути виконання чи невиконання ним своїх посадових обов'язків; 5) держслужбовець не повинен брати на себе несанкціоновані зобов'язання або обіцянки, що припускають покладання відповідальності за їх виконання на урядову установу; 6) забороняється використовувати службове приміщення для отримання особистої вигоди; 7) при виконанні службових обов'язків держслужбовець діє на позапартійній основі; 8) державний службовець зобов'язаний охороняти державну власність і не допускати використання її в будь-якій іншій діяльності, що не передбачена службовими приписами; 9) держслужбовець не має права виконувати трудові функції в інших організаціях або займатись іншими видами трудової діяльності чи пошуком роботи, якщо це перешкоджає виконанню ним службових обов'язків; 10) державний службовець зобов'язаний інформувати відповідні структури про виявлені ним факти розтрат, обману, зловживань і корупції в державних організаціях; 11) держслужбовець повинен сумлінно виконувати обов'язки, покладені на нього законом як на громадянина країни (наприклад, сплачувати федеральні і місцеві податки); 12) держслужбовець зобов'язаний суворо дотримуватися всіх законів та правил, що спрямовані на забезпечення рівних прав усіх громадян США [374, с. 52-54].

За порушення трудової дисципліни та завдання моральної шкоди державні службовці у США несуть дисциплінарну та матеріальну відповідальність. При цьому, якщо матеріальна відповідальність настає на основі приписів цивільного та адміністративного законодавства, то

дисциплінарне стягнення може бути накладено лише відповідно до політики і процедур, викладених у статтях 7501-7504, 7511-7514 п'ятого розділу Зводу законів США, а також згідно з відповідними нормами Кодексу федеральних правил [624].

Рішення про дисциплінарну відповідальність державного службовця не може бути прийнято з причин політичної приналежності або сімейного стану, а також не може бути засноване на «дискримінаційних причинах», зокрема таких, як вік, стать, раса, релігія, колір шкіри, національне походження, стан, що унеможлиблює виконання обов'язків, стан здоров'я службовця або його сексуальна орієнтація. Також дисциплінарне стягнення не може бути накладене в якості помсти за реалізацію держслужбовцем прав, гарантованих ст. 7102 п'ятого розділу Зводу законів США [254, с. 67-69].

При цьому дисциплінарні санкції за трудовим і спеціальним адміністративним законодавством США можуть накладатися на державного службовця виключно в таких формах:

1) письмова догана. Вказана санкція є найбільш незначним («формальним») видом дисциплінарних санкцій, що можуть накладатися на державних службовців у США. Як правило, ця санкція накладається на державного службовця безпосереднім керівником, хоча, за певних обставин, такі повноваження можуть бути здійснені й на більш високому офіційному рівні.

Разом з тим, слід врахувати, що догана повинна: а) бути викладена в письмовій формі, а також підписана посадовою особою, яка наклала цю санкцію; б) містити докладне обґрунтування причин догани в тій мірі, щоб будь-яка розумна людина могла зрозуміти ці причини; в) містити заяву про те, що копія догани буде передана до Офісу з управління персоналом (Employee's Official Personnel) на строк не більше ніж на три роки (або на менший термін); г) містити поради державному службовцю про те, як він може оскаржити цю санкцію; ґ) містити ім'я та номер телефону особи в державному органі, котра може проконсультувати державного службовця з приводу догани;

2) пониження у класі та/або у розмірі оплати праці. Компетентний орган може понизити держслужбовця у його кваліфікації або ж зменшити розмір його заробітної плати. Вказане пониження може бути тимчасовим або постійним. Постійне пониження у класі застосовується лише тоді, коли стає очевидним факт, що державний службовець не в змозі адекватно виконувати покладені на нього обов'язки та, відповідно, нести відповідальність (responsibility) у тій мірі, котра відповідала б його позиції, проте зможе добре виконувати менш відповідальну роботу (наприклад, старший юрист стає юристом, а юрист – помічником юриста). Пониження, як правило, використовується в якості повторної санкції за друге та подальше порушення дисципліни або заподіяння матеріальної шкоди чи серйозне дисциплінарне порушення, серйозне завдання матеріальної шкоди;

3) відсторонення на період від 1 до 14 днів та не більше 30 днів на один календарний рік. Відповідно до ст. 7503 Зводу законів США відсторонення на термін до 14 днів застосовується згідно з правилами, затвердженими Офісом з управління персоналом у випадках, коли дії працівника призвели до зниження ефективності служби, враховуючи до чотирьох підтверджених безпосереднім начальником випадків некоректної поведінки державного службовця за календарний рік. При цьому працівник державного органу, щодо якого застосовано відсторонення на термін до 14 днів, повідомляється про причини відсторонення в письмовому вигляді, а також про прийняте рішення в розумний термін. Державному службовцю надається можливість в усній чи в письмовій формі висловитися щодо відповідного відсторонення, а також надати будь-які законні докази, що підтверджують його невинуватість. Після цього копії всіх матеріалів справи разом з викладом усних чи письмових пояснень направляються до Комісії з захисту системи заслуг.

Слід звернути увагу на те, що компетентний орган вправі відсторонити державного службовця на фіксований період часу, як правило, в прогресивному порядку: якщо вперше накладається така санкція – на 2 дні, а вже наступного разу – на 5 днів. Слід мати на увазі, що вказана санкція є

досить специфічною («змушує не працювати», тобто обмежує право держслужбовця на працю), тому не може бути застосована до того, кому ця санкція не буде покаранням, наприклад, до службовця, який прогулює роботу чи систематично запізнюється на неї;

4) звільнення. Компетентний орган має право розірвати з державним службовцем контракт у результаті заподіяння ним грубого порушення законодавства або систематичного порушення його норм. Компетентний орган може звільнити державного службовця, попередньо (за п'ятнадцять календарних днів) письмово повідомивши його про це. Державний орган також може звільнити державного службовця негайно, а саме у таких випадках:

а) коли вважається, що негайне звільнення є ефективним для держави, оскільки не зобов'язує виплачувати неефективному в роботі державному службовцю заробітну плату ще за п'ятнадцять календарних днів строку відпрацювання. За цих обставин державний орган надає державному службовцю письмове повідомлення про те, що його негайно звільняють і вказує причини прийняття відповідного рішення, а саме конкретний проступок службовця та опис реальної неефективності співпраці з таким працівником, а також права державного службовця на оскарження цього рішення;

б) коли компетентний орган встановлює, що звільнити державного службовця негайно буде не тільки ефективним кроком, зважаючи на втрату обов'язку службовця відпрацювати наступні п'ятнадцять календарних днів і обов'язку державного органу оплатити працівнику цей період, але й таке звільнення є також вимогою об'єктивної потреби, оскільки продовження співпраці з працівником ставить під загрозу нормальне функціонування державного органу. У цьому випадку компетентний орган повинен надати державному службовцю письмове повідомлення про негайне звільнення із зазначенням причин звільнення та інформації про право працівника на оскарження такого звільнення.

Слід звернути увагу, що у США глави департаментів, їх заступники, керівники найважливіших підрозділів департаментів можуть бути звільнені Президентом Сполучених Штатів у будь-який час на його розсуд, незважаючи на те, чи притягнуто їх до юридичної відповідальності як такої.

У ст. 7513 2 підрозділу XII розділу Зводу законів США міститься правило, відповідно до якого звільнення та відсторонення на термін понад 14 днів, пониження в чині та в рівні оплати, а також відправлення у відпустку без утримання на строк до 30 днів можуть бути застосовані агентством до працівника відповідно до правил Офісу з управління персоналом. Крім того, з даного питання агентство може провести слухання для вирішення питання по суті, яке може бути оскаржене, серед іншого, працівником у Комісії з захисту системи заслуг.

При визначенні належного рівня дисциплінарних заходів необхідно враховувати вплив, який вони будуть чинити на державного службовця. У США дисциплінарні заходи повинні забезпечувати найкращу можливість для позитивного впливу на продуктивність і поведінку працівника, а також мусять бути найменш суворими, але й такими, що обов'язково забезпечують виправлення негативної поведінки порушника. Не менш важливим також вважається те, щоб накладені на державного службовця дисциплінарні санкції забезпечували інтереси ефективного функціонування державного органу, інших державних службовців, а також захищеність громадян [242, с. 82-85]. Таким чином, дисциплінарне стягнення повинно: 1) запобігати можливості рецидивів; 2) стримувати інших державних службовців від аналогічної поведінки; 3) підтримувати дисциплінарну політику держави [620, с. 7].

У будь-якому разі в США компетентний орган, визначаючи форму та міру дисциплінарного стягнення, має враховувати, серед іншого, такі факти: 1) тривалість служби державного службовця; 2) ефективність виконання державним службовцем трудових обов'язків, рівень його продуктивності; 3) ступінь серйозності проступку; 4) попередні інциденти або подібні

порушення дисципліни; 5) відвідуваність державним службовцем роботи; б) відгуки громадськості про державного службовця.

Пониження ж у класі або в сумі оплати праці, відсторонення та звільнення державного службовця настають, якщо службовець характеризується некомпетентністю, неефективністю, нечесністю, залежністю від наркотичних речовин або ж аморальною поведінкою, непокорюю керівництву, грубим поводженням з громадськістю, недбалістю, порушенням будь-якої політики чи роботи державного органу. Додатковими підставами для звільнення також є: відсутність державного службовця на роботі без дозволу; відсутність на роботі державного службовця протягом трьох днів поспіль без будь-яких пояснень або неповернення з відпустки, або під час відпустки, якщо його було відкликано [622, с. 46-47].

Слід наголосити, що всі співробітники державних органів влади та місцевого самоврядування підпадають під принцип обов'язковості несення юридичної відповідальності за вчиненні протиправні дії. Державні ж службовці, яким спеціально та прямо гарантується «безкарність» спеціальним законом або розпорядженням, у рамках вказівок не будуть притягуватися до дисциплінарної та матеріальної відповідальності у жодному разі.

У процедурі накладення дисциплінарних санкцій беруть участь:

1) помічник Генерального прокурора з питань адміністрації, який, серед іншого: а) відповідає за управління цією сферою політики; б) має виняткову компетенцію щодо оперативного управління в питанні протидії протиправним діям державних службовців; в) володіє правом втручатися в якості третьої сторони у дисциплінарні процедури, в яких порушено серйозне питання права або в будь-яких інших питаннях, коли це виправдано в інтересах державного органу; г) має право змінювати будь-які ухвалені державним органом несприятливі заходи, що не відповідають законодавству США;

2) група з кадрових ресурсів Відділу управління юстиції, яка, серед іншого, компетентна: а) готувати та подавати клопотання про перегляд первинних рішень з приводу санкцій, а також розглядати петиції до їх подання

в апеляційну інстанцію; б) подавати запити відділу кадрів, домагатися перегляду остаточних рішень або арбітражного рішення; в) надавати консультації та допомогу керівникам і персоналу з приводу дисциплінарної політики; г) здійснювати моніторинг та координацію дисциплінарної влади в державних органах; г) забезпечувати контроль за розробкою та запровадженням кваліфікаційних стандартів для співробітників; д) формувати дисциплінарну політику для помічника Генерального прокурора, а також для органів та відділів з питань, що стосуються цієї політики;

3) державний службовець, який під час дисциплінарних процедур знаходиться у становищі обвинуваченого, а характер його становища буде безпосередньо залежати від: а) характеру проступку, який він скоїв; б) посади, яку він займає. Дисциплінарна влада повинна вирішити, чи можлива буде подальша присутність обвинуваченого співробітника на робочому місці, чи це може зумовити об'єктивну небезпеку для персоналу або для подальшої реалізації функцій державного органу, а також бути іншим чином шкідливим, зокрема для моралі (наприклад, відкрите ігнорування наказів керівництва, відкрите висловлювання мовою ненависті, тобто «hatespeech»). Якщо означеної небезпеки не було встановлено, держслужбовець повинен залишатися на робочому місці. Якщо ж вказані ризики дійсно існують, проте їх можна уникнути, компетентні менеджери державного органу мають докласти усіх зусиль, щоб уникнути вказаних ризиків, не усуваючи порушника. Також у контексті викладеного слід зауважити, що співробітники не можуть бути відправлені в адміністративну відпустку на час розгляду дисциплінарних стягнень більш аніж на 10 робочих днів, якщо компетентні менеджери державного органу не змогли дійти аргументованого висновку, що відповідний захід є необхідним для нормального функціонування державного органу влади;

4) представник працівника. Державний службовець може бути представлений на всіх процедурних етапах дисциплінарного провадження. Призначення працівником законного представника має здійснюватися у



письмовій формі, і якщо державний службовець змінює представників, він повинен про це повідомити дисциплінарний орган у письмовій формі. Строгість правил з обліку представників державних службовців пояснюється вимогами щодо уникнення конфлікту інтересів (належить до несумісності функцій представництва та службових обов'язків співробітника) та щодо забезпечення пріоритетних потреб державної служби (якщо представником призначений співробітник Міністерства юстиції США, дисциплінарний орган може заборонити таке призначення в тому разі, коли представник не може бути відсторонений від виконання своїх службових обов'язків на час дисциплінарного провадження).

Також слід підкреслити, що у США суб'єктами дисциплінарної влади по відношенню до здійснюваних ними дисциплінарних проваджень повинен враховуватись певний перелік мінімальних вимог стосовно дотримання правомірності, справедливості та розумності, а також мають вчинятися наступні обов'язкові дії:

1) перед тим, як звинуватити працівника та приймати проміжні рішення з приводу вчинення таким співробітником дисциплінарного проступку і заподіяння ним матеріальної шкоди, компетентна особа консультується з персоналом з відділу кадрів і юристами державного органу;

2) незважаючи на те, що на дисциплінарні проступки, а також на дії щодо заподіяння матеріальної шкоди державним службовцем не поширюються строки давності, особи, наділені дисциплінарною владою, повинні діяти своєчасно;

3) державний орган зобов'язаний забезпечити державному службовцю, якого обвинувачують, процесуальне право вчасно дізнатися про підозру ще до початку слухань про накладення дисциплінарних стягнень. Так, державний орган зобов'язаний письмово повідомити службовця за 30 днів про намір вжити заходів дисциплінарного характеру за допомогою попереднього письмового дисциплінарного повідомлення, яке повинно включати в себе: а) передбачуване правопорушення такого державного службовця і допоміжну

інформацію, що містить факти (враховуючи дату й імена підозрюваних та потерпілих); б) приблизні дисциплінарні заходи, які можуть бути розглянуті стосовно державного службовця; в) дату, час і місце для попередньої дисциплінарної зустрічі (така зустріч має бути запланованою на час робочого дня службовця); г) інформацію про можливість державного службовця звернутися з приводу обвинувачення як в усній, так і в письмовій формі до вищестоящих чиновників, які управляють державним органом та/або контролюють державний орган, який підозрює цього службовця у вчиненні дисциплінарного проступку; г) інформацію про право бути представленим адвокатом або іншим представником за вибором працівника (в тому числі профспілковим представником); д) інформацію про право ознайомитися з матеріалами дисциплінарної справи, які вказують на винуватість державного службовця. Таке повідомлення повинно даватися працівнику особисто чи за допомогою рекомендованих листів з повідомленням, якщо працівник відсутній на робочому місці;

4) проведення попередньої дисциплінарної зустрічі (Pre-disciplinary Meeting), на якій мають бути присутні: керівник державного органу, компетентний суб'єкт дисциплінарної влади, представник персоналу, а також підозрюваний державний службовець (сам службовець може не відвідувати зустріч, попередньо письмово повідомивши про це). Під час цієї зустрічі службовцю повідомляються причини підозри його у вчиненні дисциплінарного проступку та/або заподіяння ним матеріальної шкоди, а також заслуховуються виправдувальні доводи службовця та усні чи письмові відповіді на наявні у адміністрації докази і припущення;

5) у США органи дисциплінарної влади повинні дотримуватися принципу «прогресивності дисциплінарної санкції». На підставі цього принципу дисциплінарний орган зобов'язаний накладати на державного службовця найменш суворе покарання, яке буде здатне виправити його проступок і перешкодити вчиненню подібного правопорушення у майбутньому. У зв'язку із цим звернемо увагу на те, що низка федеральних

відомств США розробляють і публікують «Таблицю штрафів», у якій відображено принцип «прогресивної дисциплінарної санкції». Відтак, кожен держслужбовець може ознайомитись з відповідною таблицею та з'ясувати можливі дисциплінарні санкції для конкретного типу порушень, які він може вчинити чи вже вчинив;

б) у США дисциплінарні органи можуть застосовувати «альтернативні дисциплінарні санкції» (alternativediscipline), що вживаються замість звичайного, передбаченого законодавством покарання, якщо дисциплінарний орган вважатиме, що альтернатива в конкретному випадку взагалі доречна. Так, замість відсторонення працівника від виконання трудових функцій дисциплінарний орган може зажадати від співробітника, щоб той, наприклад, провів наукове дослідження та написав есе про вплив невиконання законних наказів начальства на безпеку держави.

Що стосується питання притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності, то це питання у достатній мірі врегульоване Федеральним законом «Про позови щодо заподіяння шкоди» 1946 року [640], котрий передбачає майнову відповідальність федеральної скарбниці за шкоду, що була завдана неправомірними діями державних службовців. Цей закон регламентує загальне правило відповідальності США, яке полягає в тому, що держава відповідає за претензіями із заподіяння шкоди (серед іншого, матеріальної шкоди) рівнозначно, якби ця шкода була заподіяна за аналогічних обставин приватною особою. Попри це, цей законодавчий акт має застереження, що передбачає звільнення держави від відповідальності за шкоду, що була завдана при здійсненні органами влади дискреційних повноважень, незалежно від того, чи мало місце перевищення таких повноважень. Так, наприклад, законом прямо передбачено, що уряд не несе жодної відповідальності, якщо будь-хто з державних службовців завдав матеріальної шкоди, здійснюючи правопорушення у вигляді нападу, побиття, незаконного позбавлення волі, незаконного арешту, незаконного судового переслідування, зловживання процесом, наклепом, вводячи в оману,

обманюючи. Разом з тим, уряд США несе відповідальність, зокрема, якщо співробітник правоохоронних органів вчинив напад, побої, незаконне позбавлення волі, незаконний арешт, зловживає процесом або зловмисно здійснює судові переслідування.

Слід також звернути увагу на те, що притягнення державного службовця адміністрацією органу державної влади до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності може бути оскаржене держслужбовцем як шляхом подання ним заяви до вищестоящого керівника (того, хто наглядає за дисциплінарною владою, що притягнула до відповідальності державного службовця), так і до суду. Як правило, державні службовці в США у більшості випадків звертаються до судів, оскільки саме суди у цій державі наділені контрольними функціями над адміністрацією в силу ст. 3 Конституції США, а також 7 підрозділу V розділу Зводу законів США.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, можемо дійти висновку, що державними службовцями в США вважаються особи, що підпадають під юрисдикцію Офісу з управління персоналом, Управління спеціального адвоката, а також Ради з охорони системи заслуг та входять до таких груп працівників, як політичні та неполітичні службовці. При цьому норми трудового та спеціального адміністративного законодавства США передбачають можливість накладання на державного службовця дисциплінарних санкцій, а саме: письмової догани, пониження у класі та/або в розмірі оплати праці, відсторонення на період від 1 до 14 днів, звільнення. Також можуть застосовуватись і альтернативні санкції, що не передбачені законодавством, проте відповідають дисциплінарній політиці. Необхідно мати на увазі і те, що державні службовці в США безпосередньо не несуть матеріальної відповідальності за завдання матеріальної шкоди в процесі здійснення трудових функцій, оскільки, за загальним правилом, у таких випадках компенсації потерпілим відшкодовуються за рахунок федеральної скарбниці. Проте в ряді випадків компенсаційна сума в порядку регресу покладається на працівника.

### **4.3 Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством держав пострадянського простору**

Радянське законодавство детально регулювало дисциплінарну відповідальність державних службовців, що виникала у разі порушення ними трудової та службової дисципліни. Було встановлено наступні види дисциплінарної відповідальності: в порядку підлеглості; в порядку, передбаченому правилами внутрішнього трудового розпорядку; в порядку, встановленому дисциплінарними статутами і положеннями про дисциплінарну відповідальність. Види дисциплінарної відповідальності відрізнялися колом службовців, на яких поширювалася відповідальність, ступенем тяжкості стягнень, що накладаються, та порядком оскарження. При цьому найбільш поширеними стягненнями були наступні: зауваження, догана, сувора догана, переведення на менш оплачувану роботу на термін до трьох місяців, відкликання з посади [318, с. 8-9].

Слід зазначити, що якщо окремі пострадянські держави зробили значні кроки по реформуванню системи державної служби та правового статусу державних службовців (наприклад, Молдова), то в цілому сучасне законодавство багатьох пострадянських держав залишається концептуально «радянським» чи сформованим на радянських принципах та ідеях юридичної відповідальності державних службовців. Прикладом цього є законодавство сучасної Росії.

За законодавством РФ, державний цивільний службовець цієї держави – це громадянин Російської Федерації, який здійснює професійну службову діяльність на посаді цивільної служби щодо проходження цивільної служби відповідно до акта про призначення на посаду і зі службовим контрактом та отримує грошове утримання за рахунок коштів федерального бюджету чи бюджету суб'єкта РФ [318, с. 16]. При цьому, якщо зміст терміна «держслужбовець РФ» буде практично аналогічним змісту поняття

«державний службовець» у законодавстві інших пострадянських країн, то сама природа його правового статусу та, відповідно, юридичної відповідальності має деякі відмінності в силу характеру російського суспільства, його правової культури, ментальності та традицій.

Як показує практика, в Російській Федерації акцент на посилення санкцій у застосуванні заходів юридичної відповідальності до державних службовців не завжди призводить до бажаного результату, слабо відбивається на зміцненні виконавської дисципліни та на стані законності в діяльності державного апарату. При цьому означена проблема Росії зумовлена як сформованою практикою «прикривання» державними службовцями один одного, оскільки порушення законодавства такими особами здійснюються, як правило, спільно (так, особи «здаються» іншими тільки з суб'єктивних причин або для виконання поставленого вищим органом плану притягнення до юридичної відповідальності державних службовців), так і недосконалим законодавством, яке сприяє зазначеній вище практиці «прикривання». Наприклад, багато з існуючих систем показників службової діяльності побудовані таким чином, що спонукають керівників державних органів не розкривати істинний стан дисципліни і правопорядку в своїх підрозділах, щоб уникнути негативної оцінки своєї роботи. Правопорушники ж, у свою чергу, прагнуть до того, щоб будь-якими доступними засобами уникнути покарання [43, с. 32].

Загалом, правовий статус федерального державного службовця і державного цивільного службовця суб'єкта Російської Федерації, в тому числі його відповідальність, на підставі п. 4 ст. 10 Федерального закону РФ «Про систему державної служби» [367] встановлюється відповідним федеральним законом про вид державної служби. Згідно зі ст. 2 вказаного законодавчого акта система державної служби у РФ охоплює: 1) державну цивільну службу (поділяється на федеральну державну цивільну службу і державну цивільну службу суб'єкта РФ); 2) військову службу (є видом федеральної державної

служби); 3) державну службу інших видів (так само, як і військова служба, визнаються видами федеральної державної служби).

Основним же нормативно-правовим актом, що регламентує правовий статус державних службовців в РФ, є Федеральний закон «Про державну цивільну службу Російської Федерації» [359]. Зазначений Закон у ст. 14 надає державному цивільному службовцю право на: 1) забезпечення належних організаційно-технічних умов, необхідних для виконання посадових обов'язків; 2) ознайомлення з посадовим регламентом та іншими документами, що визначають його права та обов'язки тощо; 3) відпочинок; 4) оплату праці та інші виплати; 5) одержання в установленому порядку інформації та матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків, а також на внесення пропозицій про вдосконалення діяльності державного органу; 6) доступ в установленому порядку до відомостей, що становлять державну таємницю, якщо виконання посадових обов'язків пов'язане з використанням таких відомостей; 7) доступ в установленому порядку у зв'язку з виконанням посадових обов'язків у державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та інші організації; 8) ознайомлення з відгуками про його професійну службову діяльність та іншими документами до внесення їх до його особової справи, з матеріалами особової справи тощо; 9) захист відомостей про державного цивільного службовця; 10) посадовий ріст на конкурсній основі; 11) додаткову професійну освіту в порядку, встановленому Федеральним законом РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» та іншими федеральними законами; 12) членство в професійній спілці; 13) розгляд індивідуальних службових спорів; 14) проведення за його заявою службової перевірки; 15) захист своїх прав і законних інтересів на державній цивільній службі, включаючи оскарження до суду їх порушення; 16) медичне страхування; 17) державний захист свого життя і здоров'я, життя і здоров'я членів своєї сім'ї, а також належного йому майна; 18) державне пенсійне забезпечення відповідно до Федерального закону. Також державний цивільний службовець має право, повідомивши

представника наймача, виконувати іншу оплачувану роботу, якщо це не спричинить конфлікту інтересів.

Окрім того, Федеральний закон «Про державну цивільну службу РФ» покладає на державних цивільних службовців РФ певні обов'язки, головним чином, такі: 1) дотримуватися Конституції РФ [229], федеральних конституційних законів, федеральних законів, інших нормативно-правових актів Федерації, конституцій (статутів), законів та інших нормативно-правових актів суб'єктів Федерації та забезпечувати їх виконання; 2) виконувати посадові обов'язки відповідно до посадових регламентів; 3) виконувати доручення відповідних керівників, що надані в межах їх повноважень, встановлених законодавством РФ; 4) дотримуватися при виконанні посадових обов'язків прав та законних інтересів громадян, а також організацій; 5) дотримуватися службового розпорядку державного органу; 6) підтримувати рівень кваліфікації, що визнаний необхідним для належного виконання посадових обов'язків; 7) не розголошувати відомості, що становлять державну та іншу охоронювану Федеральним законом таємницю тощо; 8) берегти державне майно, в тому числі надане держслужбовцю для виконання посадових обов'язків; 9) подавати в установленому порядку передбачені Федеральним законом відомості про себе і членів своєї сім'ї; 10) повідомляти про вихід з громадянства РФ або про набуття громадянства іншої держави в день виходу з громадянства РФ або в день набуття громадянства іншої держави; 11) дотримуватися обмеження, виконувати зобов'язання і вимоги до службового поведіння, не порушувати заборони, які встановлені законодавством; 12) повідомляти представнику наймача про особисту зацікавленість при виконанні посадових обов'язків, яка може призвести до конфлікту інтересів, вживати заходів щодо запобігання такого конфлікту.

За порушення державним цивільним службовцем РФ покладених на нього обов'язків порушник має притягуватись до юридичної відповідальності, яка поділяється в російському законодавстві на наступні два види:



1. Дисциплінарна відповідальність державних цивільних службовців. Вказаний вид відповідальності передбачений трудовим законодавством РФ та спеціальним законодавством про державну цивільну службу. Відповідно до ст. 192 Трудового кодексу РФ [555] за вчинення дисциплінарного проступку, тобто невиконання або неналежне виконання працівником (з його вини) покладених на нього трудових обов'язків, роботодавець має право застосувати щодо такого порушника наступні дисциплінарні стягнення: 1) зауваження; 2) догану; 3) звільнення з відповідних підстав. Разом з тим, в статі встановлюється правило, відповідно до якого федеральними законами, статутами і положеннями про дисципліну відповідальність для окремих категорій працівників можуть бути передбачені й інші дисциплінарні стягнення. Окрім того, не допускається застосування дисциплінарних стягнень, не передбачених федеральними законами, статутами і положеннями про дисциплінарну відповідальність.

Означений принцип у подальшому був трансформований і в нормах спеціального законодавства про державну цивільну службу Російської Федерації, хоча й досить непослідовно. Зокрема, незважаючи на те, що правове регулювання та організація федеральної державної служби п. 4 ст. 2 Федерального закону РФ «Про систему державної служби» віднесені до відання РФ, правове регулювання державної цивільної служби суб'єкта РФ віднесено до спільного ведення РФ і суб'єктів Федерації, а її організація – до ведення суб'єкта РФ. Особливістю дисциплінарної відповідальності є те, що її правове встановлення може здійснюватися лише на рівні Федерального закону. Це обумовлено тим, що заходи дисциплінарної відповідальності, які можуть застосовуватися до державного цивільного службовця, певним чином обмежують його права і свободи, а відповідно до Конституції РФ [229] обмеження прав і свобод людини та громадянина можливе тільки Федеральним законом [357, с. 34].

У ст. 57 Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу РФ» російський законодавець, дотримуючись вимог ст. 192 Трудового кодексу,

розширив каталог дисциплінарних стягнень, які навряд чи можуть вважатися в повній мірі доцільними, оскільки дві з трьох санкцій є аналогічними за своїм характером і результатами впливу (зауваження та догана). Зокрема за вчинення дисциплінарного проступку, тобто за невиконання або неналежне виконання цивільним службовцям з його вини покладених на нього службових обов'язків, суб'єкт дисциплінарної влади має право застосувати до нього наступні дисциплінарні стягнення, а саме: 1) зауваження; 2) догану; 3) попередження про неповну посадову відповідність (перші три є аналогічними за своєю суттю та за результатами впливу у разі їх застосування); 4) звільнення з цивільної служби з наступних підстав: а) неодноразового невиконання державним цивільним службовцем без поважних причин посадових обов'язків, якщо він має дисциплінарне стягнення; б) одноразового грубого порушення державним цивільним службовцем посадових обов'язків: прогул (відсутність на службовому місці без поважних причин більше чотирьох годин підряд протягом службового дня); поява на службі в стані алкогольного, наркотичного або іншого токсичного сп'яніння; вчинення за місцем служби розкрадання (в тому числі дрібного) чужого майна, розтрати, умисного знищення або пошкодження такого майна, що встановлені вироком суду, який набрав законної сили, або постановою органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення; в) прийняття державним цивільним службовцем, що займає посаду цивільної служби категорії «керівники», необґрунтованого рішення, що спричинило порушення збереження майна, неправомірне його використання або інше заподіяння шкоди майну державного органу; г) одноразового грубого порушення державним цивільним службовцем, який займає посаду цивільної служби категорії «керівники», своїх посадових обов'язків, що призвело до заподіяння шкоди державному органу та (або) порушення законодавства РФ.

Окрім того, звільнення державного цивільного службовця в якості дисциплінарного стягнення може відбутись у зв'язку з втратою довіри. Проблеми нормативного закріплення зазначеної санкції вже детально

розглядалось у спеціальних наукових розвідках [див., напр.: 24; 317; 344; 529]. Так, відповідно до ст. 59.2 Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу РФ» державний цивільний службовець підлягає звільненню у зв'язку з втратою довіри у разі: а) неприйняття державним цивільним службовцем заходів щодо запобігання та (або) врегулювання конфлікту інтересів, стороною якого він є; б) неподання державним цивільним службовцем відомостей про свої доходи, витрати, про майно і зобов'язання майнового характеру, а також про доходи, витрати, про майно і зобов'язання майнового характеру своїх дружини (чоловіка) та неповнолітніх дітей або подання завідомо недостовірних або неповних відомостей; в) участі державного цивільного службовця на платній основі в діяльності органу управління комерційної організації, за винятком випадків, встановлених федеральним законом; г) здійснення державним цивільним службовцем підприємницької діяльності; г) входження державного цивільного службовця до складу органів управління, опікунських або наглядових рад, інших органів іноземних некомерційних неурядових організацій, їх структурних підрозділів, що діють на території РФ, якщо інше не передбачено міжнародним договором РФ або законодавством РФ; д) порушення державним цивільним службовцем, його дружиною (чоловіком) та неповнолітніми дітьми заборони відкривати і мати рахунки (вклади), зберігати готівкові грошові кошти та цінності в іноземних банках, розташованих за межами території РФ, володіти та (або) користуватися іноземними фінансовими інструментами. Представник наймача, якому стало відомо про виникнення у державного цивільного службовця особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів, підлягає звільненню у зв'язку з втратою довіри також у разі неприйняття представником наймача заходів щодо запобігання та (або) врегулювання конфлікту інтересів, стороною якого є підлеглий йому державний цивільний службовець.

Слід мати на увазі й те, що з 01 січня 2018 року ст. 59.2 зазначеного законодавчого акта доповнено новою частиною 3 [358], згідно з якою

відомості про застосування до цивільного службовця стягнення у вигляді звільнення у зв'язку із втратою довіри за вчинення корупційного правопорушення включаються державним органом, в якому цивільний службовець проходив цивільну службу, до реєстру осіб, звільнених у зв'язку з втратою довіри, передбаченого ст. 15 Федерального закону «Про протидію корупції» від 25 грудня 2008 року № 273-ФЗ [366].

Зауважимо, що подібні дисциплінарні стягнення, регламентовані ст. 57 Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації», також передбачені в ст. 59.1 зазначеного вище Федерального закону. Так, за недотримання державним цивільним службовцем обмежень і заборон, вимог про запобігання або про врегулювання конфлікту інтересів і невиконання обов'язків, встановлених з метою протидії корупції зазначеним федеральним законом, федеральними законами «Про протидію корупції» від 25 грудня 2008 року, «Про контроль за відповідністю витрат осіб, що заміщають державні посади, та інших осіб їх доходам» від 03 грудня 2012 року [362] та іншими федеральними законами, на державного службовця накладаються такі стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну посадову відповідність. Використання законодавцем трьох аналогічних незначних дисциплінарних санкцій вказує на те, що ця протидія зазначеним правопорушенням є фактично поверховою, ймовірно, із-за потужного лобізму державних службовців у російському парламенті.

Слід звернути увагу на те, що до застосування дисциплінарного стягнення представник наймача повинен зажадати від державного цивільного службовця пояснення у письмовій формі, які службовець може відмовитись давати. В тому разі, коли службовець відмовився давати ці пояснення, повинен складатись відповідний акт, а сама відмова цивільного службовця від надання пояснення в письмовій формі не може вважатись перешкодою для застосування дисциплінарного стягнення.

Попри це, перед застосуванням дисциплінарного стягнення, в будь-якому разі, повинна проводитись службова перевірка, яка відповідно до ч. 1

ст. 59 Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» здійснюється за рішенням представника наймача або за письмовою заявою державного цивільного службовця. При проведенні такої перевірки повинно бути об'єктивно та всебічно встановлено наступне: а) факт вчинення державним цивільним службовцем дисциплінарного проступку; б) вина державного цивільного службовця; в) причини та умови, що сприяли вчиненню державним цивільним службовцем дисциплінарного проступку; г) характер і розмір шкоди, заподіяної державним цивільним службовцем в результаті дисциплінарного проступку; г) обставини, що послужили підставою для письмової заяви державного цивільного службовця про проведення службової перевірки.

Представник наймача, який призначив службову перевірку, зобов'язаний контролювати своєчасність і правильність її проведення. В свою чергу, проведення службової перевірки доручається підрозділу державного органу з питань державної служби і кадрів за участю юридичного підрозділу та виборного профспілкового органу відповідного державного органу. Слід звернути увагу не те, що відповідно до ч. 5 ст. 59 Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» у проведенні службової перевірки не може брати участь державний цивільний службовець, що прямо чи опосередковано зацікавлений у її проміжних чи кінцевих результатах. У цих випадках він зобов'язаний звернутися до представника наймача, який призначив службову перевірку, з письмовою заявою про звільнення його від участі у проведенні цієї перевірки. При недотриманні зазначеної вимоги результати службової перевірки вважаються недійсними.

Що стосується державного цивільного службовця, стосовно якого проводиться службова перевірка, то такий може бути тимчасово відсторонений від посади державної цивільної служби, яку він заміщує, на час проведення службової перевірки із збереженням на цей період грошового утримання. Тимчасове відсторонення цивільного службовця від посади, яку він заміщує, проводиться представником наймача, який призначив службову

перевірку. Поряд із цим, державний цивільний службовець, стосовно якого проводиться службова перевірка, має право: а) давати усні чи письмові пояснення, подавати заяви, клопотання та інші документи; б) оскаржувати рішення і дії (бездіяльність) цивільних службовців, які проводять службову перевірку, представнику наймача, який призначив службову перевірку; в) ознайомлюватися після закінчення службової перевірки з письмовим висновком та іншими матеріалами за результатами службової перевірки, якщо це не суперечить вимогам нерозголошення відомостей, що становлять державну та іншу охоронювану федеральним законом таємницю.

Службова перевірка повинна бути завершена не пізніше ніж через один місяць з дня прийняття рішення про її проведення. Результати службової перевірки повідомляються представнику наймача, який призначив службову перевірку, у формі письмового висновку, який повинен містити: а) факти й обставини, встановлені за результатами службової перевірки; б) пропозицію про застосування до державного цивільного службовця дисциплінарного стягнення або про незастосування до нього дисциплінарного стягнення. Даний висновок за результатами службової перевірки згідно з вимогами означеного законодавчого акта підписується керівником підрозділу державного органу з питань державної служби та кадрів й іншими учасниками службової перевірки та додається до особової справи цивільного службовця, стосовно якого проводилася відповідна службова перевірка.

Окрім того, при застосуванні дисциплінарного стягнення відповідно до ч. 3 ст. 58 Федерального закону РФ «Про державну цивільну службу Російської Федерації» повинні враховуватись наступні обставини: а) тяжкість вчиненого державним цивільним службовцем дисциплінарного проступку; б) ступінь його вини; в) обставини, за яких вчинено дисциплінарний проступок; г) попередні результати виконання державним цивільним службовцем своїх посадових обов'язків. Також слід звернути увагу на те, що за кожний дисциплінарний проступок в Росії може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарне стягнення щодо державного цивільного службовця в Росії повинно застосовуватись безпосередньо після виявлення дисциплінарного проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи періоду тимчасової непрацездатності державного цивільного службовця, перебування його у відпустці, інших випадків відсутності на службі з поважних причин, а також часу проведення службової перевірки. Дисциплінарне стягнення не може бути застосоване пізніше шести місяців з дня вчинення дисциплінарного проступку, а за результатами перевірки фінансово-господарської діяльності або аудиторської перевірки – пізніше двох років з дня вчинення дисциплінарного проступку. Разом з тим, з цього правила є виняток: у зазначені терміни не включається час провадження у кримінальній справі.

Факт притягнення державного цивільного службовця та вид дисциплінарного стягнення фіксується в акті про застосування до державного цивільного службовця дисциплінарного стягнення із зазначенням підстав його застосування. Копія такого акта повинна вручатись державному цивільному службовцю під розписку протягом п'яти днів з дня його видання.

Державний цивільний службовець має право оскаржити дисциплінарне стягнення у письмовій формі в комісію державного органу у службових спорах або до суду. Крім того, якщо протягом одного року з дня застосування дисциплінарного стягнення державним цивільний службовець не був повторно притягнутий до дисциплінарної відповідальності, він вважається таким, на якого не накладалось дисциплінарне стягнення. Попри це, представник наймача вправі зняти з цивільного службовця дисциплінарне стягнення до закінчення одного року з дня застосування дисциплінарного стягнення за власною ініціативою за письмовою заявою цивільного службовця або за клопотанням його безпосереднього керівника.

2. Матеріальна відповідальність. За загальним правилом трудового законодавства РФ, матеріальна відповідальність полягає в обов'язку відшкодувати однією стороною договору шкоду, заподіяну іншій стороні

цього договору. У свою чергу, матеріальна відповідальність державних цивільних службовців у РФ, так само як і в Україні, настає в порядку регресу у зв'язку з необхідністю відшкодувати матеріальний збиток, що був заподіяний неправомірними діями державного цивільного службовця:

1) державному органу або установі. У ст. 37 Федерального закону «Про державну цивільну службу РФ» закріплено кілька підстав розірвання службового контракту з ініціативи представника наймача, що пов'язані з матеріальною відповідальністю як наслідком такого звільнення, а саме: а) вчинення за місцем служби розкрадання (в тому числі дрібного) чужого майна, розтрати, умисного знищення або пошкодження такого майна, встановлених вироком суду, що набрав законної сили, або постановою органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення; б) вчинення винних дій державним цивільним службовцем, який безпосередньо обслуговує грошові або товарні цінності, якщо ці дії дають підставу для втрати довіри до нього представника наймача; в) прийняття державним цивільним службовцем, що займає посаду державної цивільної служби категорії «керівники», необґрунтованого рішення, що спричинило порушення збереження майна, неправомірне його використання або інше заподіяння шкоди майну державного органу; г) одноразове грубе порушення державним цивільним службовцем, що займає посаду цивільної служби категорії «керівники», своїх посадових обов'язків, що спричинило заподіяння шкоди державному органу та/або порушення законодавства Російської Федерації;

2) громадянину або юридичній особі. Правовою основою матеріальної відповідальності державних цивільних службовців у цьому аспекті виступає ст. 1069 Цивільного кодексу РФ [117], у якій закріплено правило, відповідно до якого шкода, заподіяна громадянину або юридичній особі в результаті незаконних дій (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування або посадових осіб цих органів, у тому числі в результаті видання документа, що не відповідає закону чи іншому правовому акту



державного органу або органу місцевого самоврядування, підлягає відшкодуванню.

Незважаючи на те, що зазначений випадок матеріальної відповідальності державних службовців передбачений нормами цивільного законодавства РФ, слід мати на увазі, що дана стаття є спеціальною, тобто в ній передбачені особливості, які відрізняють її від загальних правил деліктної відповідальності. Ці особливості виявляються у наступному: а) владно-адміністративному, тобто юридично обов'язковому, односторонньому характері дій державних органів, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб, що відрізняє ці відносини від цивільно-правових; б) заподіянні шкоди в цій сфері протиправними діями зазначених суб'єктів. Відповідальність за ст. 1069 ЦК РФ настає на загальних умовах відповідальності за заподіяння шкоди, але за наявності зазначених у ній спеціальних умов. Разом з тим, якщо шкода державними цивільними службовцями заподіюється не в сфері владно-адміністративних відносин, а в результаті їх господарської та технічної діяльності (наприклад, автомобіль міліції заподіяв каліцтво громадянину), відповідальність настає на загальних (ст. 1064 ЦК) або на інших підставах (у наведеному прикладі – за ст. 1079 ЦК) [226, с. 780].

Таким чином, матеріальна відповідальність державних цивільних службовців настає за нормами трудового законодавства, хоча іноді починається з цивільного законодавства. Однак відсутність у Федеральному законі «Про державну цивільну службу Російської Федерації» правового механізму розглянутого виду юридичної відповідальності, на думку російських учених, є прогалиною, що вимагає формального усунення [325, с. 27]. Але слід також звернути увагу й на те, що яким би досконалим не було законодавство, багато що залежить від його застосування, оскільки саме в процесі втілення вимог закону в життя виявляються його прогалини та дефекти. Проблема, крім того, полягає в низькому рівні виконавської дисципліни та професіоналізму значної частини чиновництва у

РФ, поєднаному в ряді випадків з правовим нігілізмом, низьким рівнем правосвідомості та правової культури [43, с. 34].

Що стосується досвіду врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Азербайджанської Республіки, то слід зауважити, що відповідно до Закону Азербайджанської Республіки «Про державну службу» від 21 липня 2000 року [637] державна служба – це виконання державними службовцями своїх посадових повноважень у галузі здійснення відповідно до Конституції та інших законодавчих актів Азербайджанської Республіки цілей і функцій держави. У свою чергу, державними службовцями в широкому сенсі вважаються всі, хто служать, проходять державну службу в органах виконавчої, законодавчої та судової влади.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону АР «Про державну службу» від 21 липня 2000 року державний службовець – це громадянин АР, який займає у встановленому вказаним законом порядку оплачувану посаду державної служби (заробітна плата може виплачуватися виключно з коштів Державного бюджету) і присягає на вірність Азербайджанській Республіці при прийомі на державну службу на адміністративну посаду.

У ст. 18 Закону АР «Про державну службу» від 21 липня 2000 року закріплені такі основні обов'язки державного службовця: 1) дотримуватись законів та прийнятих державними органами інших нормативно-правових актів; 2) виконувати видані керівниками в межах своїх повноважень накази, розпорядження та вказівки; 3) дотримуватися встановленого в державному органі службового регламенту; 4) не допускати дій, що ускладнюють роботу інших державних службовців або можуть підірвати авторитет державного органу, де вони проходять службу; 5) своєчасно розглядати звернення громадян, підприємств, установ і організацій та неупереджено вирішувати їх у межах своїх повноважень; 6) у разі необхідності за вказівкою керівника в межах своєї кваліфікації проводити додаткову роботу; 7) завжди зберігати державну таємницю, в тому числі після припинення державної служби;

8) зберігати в таємниці відомості, що надійшли під час виконання ними посадових обов'язків і пов'язані з особистим і сімейним життям, честю і гідністю громадян, та не вимагати надання таких відомостей, за винятком передбачених законом випадків; 9) щорічно подавати керівнику органу, де державний службовець проходить службу, фінансовий звіт про свої доходи та майновий стан, вказувати в ньому джерело, вид та суму додаткових доходів; 10) у встановлених законодавством випадках і порядку тимчасово переходити на інше місце проживання, проходити службу в іншому місці або виконувати інші обов'язки; 11) у встановлених законодавством випадках і порядку проходити обстеження в медичних комісіях для визначення своїх фізичних і розумових здібностей або придатності до виконання доручених їм функцій; 12) дотримуватися правил етичної поведінки.

Порушення державними службовцями покладених на них законодавцем обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність, яка поділяється в цій державі на:

1) дисциплінарну відповідальність державного службовця. Відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону АР «Про державну службу» від 21 липня 2000 року невиконання або неналежне виконання покладених на державних службовців обов'язків, а також недотримання встановлених вказаним законом обмежень тягне за собою дисциплінарну відповідальність, якщо законом не передбачений інший порядок.

Дисциплінарні стягнення на службовців в АР можуть бути накладені, якщо держаний службовець порушив законодавчо визначені основні обов'язки державного службовця або правила обмеження, що пов'язані з державною службою (наприклад, займати в державних органах додатково оплачувану, за винятком тимчасового заміщення у порядку, передбаченому трудовим законодавством, яку-небудь виборну або призначувальну посаду; брати участь у страйках та інших діях, що порушують роботу державних органів). Недотримання вимог, встановлених законодавством про запобігання корупції також передбачає дисциплінарну відповідальність державного службовця

(якщо вони не зумовлюють адміністративну або кримінальну відповідальність). До таких державних службовців може бути застосований один з таких заходів дисциплінарного стягнення: а) догана; б) скорочення посадового окладу від 5 до 30 % строком до 1 року; в) переведення на роботу, що відноситься до тієї ж класифікації, однак з більш низьким посадовим окладом; г) переведення на посаду нижчої класифікації; ґ) пониження кваліфікаційного розряду на один рівень; д) звільнення з державної служби (звільнення може бути застосоване лише за наявності допущених грубих порушень або регулярних порушень під час виконання обов'язків або при недотриманні обмежень, що пов'язані з державною службою). Зазначені заходи дисциплінарного стягнення можуть бути застосовані керівником державного органу, в якому служить державний службовець, а така міра дисциплінарного стягнення, як догана – також посадовою особою (особами), уповноваженою керівником державного органу, в якому служить державний службовець.

Важливу роль у питанні дисциплінарної відповідальності державних службовців в АР займає їх етична поведінка під час виконання трудових обов'язків. З метою дотримання етичної поведінки в АР розроблено та прийнято спеціальний Закон АР «Про правила етичної поведінки державних службовців» від 31 травня 2007 року [638]. Статтею 5 цього Закону закріплюється правило, відповідно до якого державний службовець зобов'язаний здійснювати свою діяльність у межах, що встановлені законодавством Азербайджанської Республіки, в рамках повноважень та на професійному рівні. При цьому своєю етичною поведінкою та професійною діяльністю державний службовець повинен підвищувати і посилювати довіру фізичних та юридичних осіб до державних органів.

Відповідно до ст. 10 Закону АР «Про правила етичної поведінки державних службовців» від 31 травня 2007 року державний службовець зобов'язаний виконувати покладені на нього безпосереднім або вищестоящим керівником у межах своїх повноважень письмові накази, розпорядження або

дані ними усні доручення, які не суперечать закону. При цьому, зважаючи на зміст ч. 3 зазначеної статті, можна дійти висновку, що невиконання державним службовцем законних вказівок є підставою для притягнення службовця-порушника до дисциплінарної відповідальності.

Попри це, відповідно до ст. 23 зазначеного законодавчого акта порушення правил етичної поведінки загалом є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності в порядку і в строк, що передбачені законодавством республіки. При цьому ч. 3 зазначеної статті Закону передбачає правило, згідно з яким дисциплінарне провадження щодо державних службовців може бути розпочато виключно у таких випадках: а) у разі подання фізичними або юридичними особами скарги щодо порушення державним службовцем положень Закону «Про правила етичної поведінки державних службовців» від 31 травня 2007 року; б) у разі опублікування в засобах масової інформації відомостей про порушення державним службовцем положень зазначеного Закону та про допущення ними порушення принципу уникнення конфлікту інтересів.

При наявності підстав для застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця за наказом керівника відповідного державного органу відкривається дисциплінарне провадження, в ході якого державний службовець дає письмове пояснення. При необхідності керівник відповідного державного органу призначає службову перевірку. Відмова державного службовця від надання письмового пояснення оформляється актом, але вона не перешкоджає застосуванню дисциплінарного стягнення.

Слід також відзначити, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державних службовців протягом одного місяця з дня виявлення підстав для притягнення таких до дисциплінарної відповідальності. Період перебування державного службовця у відпустці, відрядженні, період тимчасової втрати працездатності, а також проведення стосовно нього службової перевірки або розслідування у кримінальній справі в даний строк не враховується.

Варто також звернути увагу й на те, що наказ про застосування дисциплінарного стягнення може бути оскаржено у відповідному органі виконавчої влади протягом семи робочих днів з дня його підписання. При цьому даний орган протягом десяти робочих днів повинен скасувати або залишити чинним запобіжне дисциплінарне стягнення. Порядок оскарження призначених заходів дисциплінарного стягнення встановлюється відповідним законодавчим актом АР;

2) матеріальну відповідальність державного службовця. Відповідно до ч. 10 ст. 25 Закону АР «Про державну службу» від 21 липня 2000 року державний службовець за шкоду, заподіяну з його вини, несе матеріальну відповідальність. Разом із тим, компенсація шкоди, заподіяної внаслідок законних дій державного службовця, проводиться повністю за рахунок коштів Державного бюджету.

При цьому статус працівників установ, що перебувають у підпорядкуванні відповідних органів виконавчої влади, що, хоча й уряді випадків, вважаються державними службовцями, не може бути врегульованим нормами Закону АР «Про державну службу» від 21 липня 2000 року, оскільки їх трудові відносини з державою впорядковані виключно положеннями Трудового кодексу Азербайджанської Республіки від 31 травня 2007 року [616].

Працівники установ, які перебувають у підпорядкуванні відповідних органів виконавчої влади, також несуть юридичну відповідальність, а саме:

1) дисциплінарну відповідальність. Відповідно до ст. 186 ТК АР, якщо такі працівники не виконують обов'язки, визначені цим та іншими нормативно-правовими актами, або зловживають правами, або не виконують зобов'язань за трудовим договором притягуються, зокрема, до дисциплінарної відповідальності. Так, якщо працівник повністю або частково не виконує трудову функцію або виконує її неякісно, порушує трудові обов'язки, правила внутрішнього розпорядку підприємства, то роботодавець може застосувати до нього один з наступних видів дисциплінарного стягнення: а) оголошує догану;

б) оголошує сувору догану з останнім попередженням; в) накладає штраф у розмірі не більше 25% місячної заробітної плати, якщо це передбачено в колективному договорі; г) розриває трудовий договір за пунктом «г» ст. 70 ТК АР – невиконання працівником своєї трудової функції або зобов'язань за трудовим договором, або в разі грубого порушення трудових обов'язків.

Поряд із цим, роботодавець при накладенні стягнення повинен враховувати особистість працівника, його авторитет у колективі, професійний рівень, характер вчиненого ним порушення. На розсуд роботодавця замість дисциплінарного стягнення порушнику може бути оголошено письмове або усне попередження, що не вважається дисциплінарним стягненням в АР.

До накладення дисциплінарного стягнення роботодавець повинен зажадати від працівника надання письмового пояснення. У свою чергу, працівник має право не надавати таке пояснення, проте це не виключає накладення на нього дисциплінарного стягнення.

Необхідно звернути увагу на те, що дисциплінарне стягнення на працівників в АР може накладатися в термін до закінчення одного місяця з дня виявлення порушення працівником трудової чи виконавської дисципліни. Час хвороби працівника або перебування у відпустці, відрядженні не входить у цей термін. Після закінчення шести місяців з дня вчинення порушення дисципліни дисциплінарне стягнення на працівника не може бути накладене. За дисциплінарні порушення, пов'язані з посадовими правопорушеннями, виявленими за підсумками аудиту (проведеної перевірки, ревізії) фінансово-господарської діяльності підприємства, на працівника не може бути накладено дисциплінарне стягнення після спливу двох років з дня вчинення цих порушень.

Стаття 189 ТК АР містить декілька умов накладання дисциплінарного стягнення, а саме: а) за одне дисциплінарне порушення накладається тільки одне дисциплінарне стягнення; б) дисциплінарне стягнення може накладатися на працівника, який перебуває на роботі протягом робочого дня (на працівника не може бути накладено дисциплінарне стягнення у період

перебування його у відрядженні, відпустці, тимчасової непрацездатності); в) дисциплінарне стягнення накладається наказом (розпорядженням, постановою) роботодавця, з яким повинен бути ознайомлений державний службовець-працівник під розписку, на вимогу якого повинна бути видана копія такого наказу; г) неприпустимо в наказі (розпорядженні, постанові) про накладення дисциплінарного стягнення вказувати відомості, що принижують честь і гідність такого працівника, його особистість, моральні почуття і мотивовані помстою за недисциплінованість.

Дисциплінарне стягнення в АР діє протягом шести місяців з дня його накладення. Однак, якщо державний службовець-працівник, зробивши висновки з накладеного дисциплінарного стягнення, виконує трудову функцію на високому рівні, не порушує правила внутрішньої трудової дисципліни, то роботодавець може своїм наказом (розпорядженням, постановою) достроково зняти дисциплінарне стягнення. Якщо протягом дії дисциплінарного стягнення працівник нагороджується за виконання трудової функції на високому професійному рівні, за дотримання правил внутрішнього розпорядку, то з дня вручення нагороди дисциплінарне стягнення вважається таким, що втратило силу;

2) матеріальну відповідальність. На підставі ст. 198 ТК АР можна дійти висновку, що працівник завжди несе матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну роботодавцю, в розмірі до середньомісячної заробітної плати. Однак з цього правила існують винятки, а саме:

а) притягнення до повної матеріальної відповідальності. Така відповідальність може наставати тоді, коли державний службовець-працівник вчинив дії, що суперечать закону, у разі: незабезпечення збереження майна та інших цінностей, даних такому працівникові на зберігання та в інших цілях при укладенні трудового договору, а також при укладанні з роботодавцем письмового договору про взяття на себе повної матеріальної відповідальності у зв'язку з характером трудової функції в процесі трудових відносин; прийняття працівником з умовою звіту роботодавцю або його представнику



майна та інших цінностей на основі разової довіреності або інших разових правовстановлюючих документів; наявності суспільно небезпечних діянь, які передбачають покарання на підставі адміністративного, кримінального та податкового законодавства за вчинені діяння; умисного псування майна або інших матеріальних цінностей, а також умисного заподіяння збитку роботодавцеві іншим способом; нанесення збитку в нетверезому стані від прийому алкогольних, токсичних, психотропних речовин або наркотичних засобів; поширення комерційної таємниці роботодавця; нанесення роботодавцю моральної шкоди, що спричинило серйозну шкоду його підприємницькій діяльності, шляхом поширення клевети й образи, неправдивих відомостей, плямування особистості роботодавця, які принижують його честь і гідність, а також не відповідають дійсності;

б) укладання письмових договорів про повну матеріальну відповідальність (договірні положення про повну матеріальну відповідальність можуть міститись як у трудовому договорі, так і в окремому договорі, що був укладений в процесі наймання чи в подальших трудових відносинах).

Також існують випадки, коли виключається матеріальна відповідальність працівника, а саме: в результаті поломки, псування без його провини машин, механізмів, устаткування, приладів, інших виробничих засобів та інструментів при виконанні трудової функції в умовах стихійних лих, повеней, обвалів, посухи, пожежі та іншої непереборної сили, а також крайньої необхідності або необхідного захисту (якщо ці випадки не передбачені за взаємною згодою сторін, то вони визначаються судом у порядку, передбаченому законодавством); втрати роботодавцем доходу, прибутку, які він міг би мати в майбутньому, крім фактичного збитку, заподіяного в результаті дій працівника або його бездіяльності; завчасного умисного завдання працівником роботодавцю певного збитку дією (бездіяльністю), що суперечить закону, позбавивши роботодавця в майбутньому отримання доходу, прибутку (такий працівник може бути

притягнутий до цивільної відповідальності за рішенням суду в розмірі доходу, який міг би бути отриманий роботодавцем в майбутньому, а також до іншої відповідальності в порядку, передбаченому законодавством) [243, с. 296].

Що стосується досвіду врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Республіки Молдова, то слід зауважити, що державна служба та правовий статус державних службовців у цій державі регламентовані новим законодавством, яке було розроблене та прийняте в ході реформи законодавства про державну службу з метою її європеїзації. Так, на сьогодні зазначені питання регулюються Законом «Про Кодекс поведінки державного службовця» від 22 лютого 2008 року [649] та Законом «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04 липня 2008 року [651], що направлені на забезпечення професіоналізму, підвищення компетентності, неупередженості, прозорості та ефективності діяльності державних службовців у республіці. Разом із цим, зазначеними законодавчими актами молдовський законодавець виключив із сфери трудового права ряд загальних і спеціальних трудових питань, що стосуються державних службовців, і передав їх до адміністративного права.

Новим законодавством Республіки Молдова поняття «державна служба» трактується як діяльність у суспільних інтересах, організована і здійснювана органом публічної влади. У свою чергу, державний службовець – фізична особа, що призначена відповідно до Закону РМ «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04 липня 2008 року на державну посаду. Відповідно до рівня повноважень того, хто займає державні посади, вони поділяються на наступні категорії: 1) вищі керівні державні посади (керівник і заступник керівника апарату уряду; заступник міністра; заступник керівника адміністративного органу; керівник і заступник керівника апарату органу публічної влади); 2) керівні державні посади (керівник і заступник керівника органу, підвідомчого міністерствам та іншим адміністративним органам; керівник і заступник керівника внутрішнього підрозділу органу публічної влади; керівник і заступник керівника неконцентрованої служби органу

публічної влади; заступник голови району; заступник прімарумуніципію; заступник прімару села (комуни), сектора, міста; керівник і заступник керівника децентралізованої служби, організованої в адміністративно-територіальній одиниці та в автономному територіальному утворенні з особливим статусом; секретар ради села (комуни), сектора, міста (муніципію), району та секретар претури; претор та заступник претора сектора муніципію Кишиневу); 3) виконавчі державні посади (державні посади, які не входять до складу вищих керівних державних посад та керівних державних посад). Залежно від складності та характеру завдань, рівня важливості і відповідальності кожна категорія державних посад поділяється на групи, які вказані в Єдиному класифікаторі державних посад, що затверджений парламентом Молдови.

За законодавством РМ державний службовець має такі основні права: 1) розглядати питання і приймати рішення в межах своєї компетенції; 2) у межах своєї компетенції вимагати і від інших органів публічної влади, а також від фізичних та юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми необхідну інформацію; 3) знати свої права і обов'язки, закріплені в посадовій інструкції; 4) користуватись нормальними умовами праці та гігієни, що забезпечують збереження здоров'я, фізичної та психічної цілісності, і отримувати оплату, відповідну складності посадових обов'язків; 5) звертатися до уряду з приводу випадків порушення законодавства, що відноситься до державної посади та статусу державного службовця, за винятком державних службовців, а саме керівників та заступників керівника апарату органу публічної влади; 6) користуватись стабільністю на займаній державній посаді, а також мати можливість просування на посаді. Крім цього, відповідно до Закону РМ «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04 липня 2008 року державний службовець має право на: вираження думки; належність до партій і громадсько-політичних організацій; створення професійних спілок та інших організацій та вступу до них; доступ до інформації особистого характеру;

правовий захист при виконанні посадових обов'язків; страйк. Разом з тим, державний службовець має такі основні обов'язки: 1) дотримуватися Конституції Республіки Молдова [628], чинного законодавства, а також міжнародних договорів, стороною яких є Республіка Молдова; 2) неухильно дотримуватися прав і свобод громадян; 3) бути лояльним до органу публічної влади, в якому здійснює діяльність; 4) відповідально, об'єктивно і чітко, ініціативно та колегіально виконувати всі службові обов'язки; 5) зберігати відповідно до закону державну таємницю, а також конфіденційність щодо дій, відомостей або документів, що стали відомими йому у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, за винятком інформації, що становить суспільний інтерес; 6) дотримуватися норм професійної поведінки; 7) дотримуватися правил внутрішнього розпорядку.

Статтею 56 Закону РМ «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04 липня 2008 року передбачається правило, відповідно до якого за порушення службових обов'язків, норм поведінки, заподіяну матеріальну шкоду, за правопорушення або злочини, що були вчинені в службовий час або у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, державний службовець несе дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Що стосується дисциплінарної відповідальності, то слід спершу зауважити, що до дисциплінарних проступків законодавець Республіки Молдова відносить: 1) систематичне запізнення на роботу; 2) відсутність на роботі без поважних причин більше чотирьох годин протягом одного робочого дня; 3) втручання у вирішення деяких питань в обхід закону; 4) недотримання вимог щодо збереження державної таємниці або конфіденційності відомостей, що стали відомими державному службовцю в процесі виконання посадових завдань; 5) необґрунтовану відмова від виконання службових завдань і обов'язків; 6) постійну недбалість або систематичне затягування процесу виконання завдань; 7) дії, що завдають шкоди авторитету органу публічної влади, в якому державний службовець здійснює публічну діяльність;

8) порушення норм поведінки державного службовця; 9) здійснення в робочий час дій політичного характеру, а саме: в період виконання службових обов'язків публічне вираження або прояв політичних уподобань та підтримку будь-якої партії або громадсько-політичної організації; 10) порушення положень про обов'язки, несумісність, конфлікт інтересів та обмеження, що встановлені законодавством; 11) порушення правил організації та проведення конкурсу, правил оцінки професійних досягнень державних службовців; 12) інші дії, що кваліфікуються законодавством про державну посаду та державних службовців як дисциплінарні проступки.

За вчинення дисциплінарних проступків на державних службовців на підставі ст. 58 Закону РМ «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04 липня 2008 року можуть накладатися дисциплінарні стягнення. І це у повній мірі видається логічним, оскільки державний службовець у Молдові, як і працівник приватного сектора, здійснює свою діяльність у рамках організованості та дисциплінованості. Кожен з них підпорядковується певним правилам, за порушення яких підлягає дисциплінарній відповідальності.

У Республіці Молдова передбачені наступні види дисциплінарних стягнень: 1) попередження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) зупинення права на просування на посаді протягом одного року; 5) зупинення права на підвищення рівня оплати праці на строк від одного до двох років; 6) пониження у державній посаді на термін від 6 до 12 місяців з відповідним зменшенням оплати; 7) звільнення з державної посади.

Дисциплінарне стягнення накладається не пізніше шести місяців з дня вчинення проступку особою органом, правомочним призначати на посаду. При цьому таке стягнення, за винятком попередження, повинно накладатись не інакше, як після попереднього розслідування факту винуватості у вчиненні службовцем проступку, а також після справедливого заслуховування державного службовця дисциплінарною комісією не пізніше одного місяця з моменту виявлення проступку (така комісія зобов'язана зажадати від

державного службовця письмове пояснення про вчинені ним дії). До складу вказаної дисциплінарної комісії в обов'язковому порядку повинні входити представники профспілкової організації (якщо така не є представницькою або державні службовці не об'єднані в профспілку, – представник державних службовців, для яких створена така комісія, обраний ними більшістю голосів).

Після попереднього розслідування факту вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку дисциплінарна комісія надає відповідному органу публічної влади пропозицію, яка підлягає застосуванню до винуватого державного службовця. У тому разі, якщо комісія доходить висновку про винуватість державного службовця, вона видає адміністративний акт про накладення дисциплінарного стягнення, який повинен доводитися до відома державного службовця під підпис протягом п'яти днів після його видання. Зазначений адміністративний акт про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державним службовцем до адміністративного суду в установленому законом порядку.

Слід також зауважити, що при індивідуалізації дисциплінарного стягнення в Республіці Молдова враховуються причини і тяжкість дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був здійснений, поведінка державного службовця на роботі, а також наявність у нього інших дисциплінарних стягнень, термін дії яких не закінчився.

Що ж стосується питання терміну дії дисциплінарного стягнення, то він не може перевищувати одного року з дня накладення стягнення, якщо інше не передбачено законодавством. Якщо ж протягом строку дії дисциплінарного стягнення державний службовець не був притягнутий до нової дисциплінарної відповідальності, то він вважається таким, на якого не накладалось дисциплінарне стягнення.

Звернімо увагу й на те, що відповідно до ст. 56 Закону РМ «Про державну посаду та статус державного службовця» від 04 липня 2008 року за порушення службових обов'язків, норм поведінки, заподіяну матеріальну шкоду, за правопорушення або кримінальні злочини, вчинені в службовий час

або у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, державний службовець несе також і матеріальну відповідальність. Так, наприклад, на підставі аналізу змісту ч. 2 ст. 107 Кодексу Республіки Молдова «Про правопорушення» [625] можемо дійти висновку, що матеріальна відповідальність державного службовця настає і в результаті розголошення таким службовцем інформації, що становить комерційну, банківську або податкову таємницю, якщо ця інформація була йому довірена або стала йому відома у зв'язку з його службовими обов'язками. Така відповідальність полягає в накладанні на державного службовця штрафу у розмірі від 50 до 100 умовних одиниць, а на посадових осіб – у розмірі від 150 до 250 умовних одиниць [249, с. 44].

Виходячи із всього вищевикладеного, вважаємо за доцільне зробити наступні висновки:

1. За порушення трудових та службових обов'язків державний цивільний службовець РФ може бути притягнутий до юридичної відповідальності, яка відповідно до російського законодавства поділяється на два види:

1) дисциплінарну відповідальність державних цивільних службовців. Нормами законодавства РФ про державну цивільну службу передбачений каталог дисциплінарних стягнень. Так, за вчинення дисциплінарного проступку до державних службовців можуть бути застосовані такі дисциплінарні стягнення: а) зауваження; б) догана; в) попередження про неповну посадову відповідність; г) звільнення з цивільної служби (звільнення можливе, наприклад, з наступних підстав: поява на службі в стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння; одноразове грубе порушення державним цивільним службовцем, що заміщає посаду цивільної служби категорії «керівники», своїх посадових обов'язків, що спричинило заподіяння шкоди державному органу та/або порушення законодавства РФ);

2) матеріальну відповідальність державних цивільних службовців, яка настає в порядку регресу у зв'язку з необхідністю відшкодувати матеріальний

збиток, що був заподіяний державному органу або установі, громадянину або юридичній особі неправомірними діями державного цивільного службовця.

2. Порушення державними службовцями Азербайджану покладених на них законодавцем обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність, яка поділяється в цій державі на:

1) дисциплінарну відповідальність державного службовця, що настає в результаті порушення норм дисципліни праці та службової дисципліни, а також стандартів етики державної служби. До порушників зазначених правил застосовуються заходи дисциплінарного стягнення, а саме: а) догана; б) скорочення посадового окладу від 5 до 30% строком до 1 року; в) переведення на роботу, що відноситься до тієї ж класифікації, однак з більш низьким посадовим окладом; г) переведення на посаду нижчої класифікації; ґ) пониження кваліфікаційного розряду на один щабель; д) звільнення з державної служби (застосовується тоді, коли державний службовець вчинив грубе порушення або регулярно порушував зазначені правила під час виконання обов'язків, або недотримувався обмежень, що пов'язані з державною службою);

2) матеріальну відповідальність державного службовця АР, яка полягає в тому, що державний службовець за шкоду, заподіяну з його вини, несе матеріальну відповідальність. Разом із тим, компенсація шкоди, заподіяної внаслідок законних дій державного службовця, проводиться повністю за рахунок коштів Держбюджету.

3. За вчинення проступків державних службовців РМ можуть притягувати до таких видів юридичної відповідальності: 1) дисциплінарної відповідальності, яка настає в результаті порушення державним службовцем дисципліни праці, в результаті чого щодо нього можуть бути застосовані такі види дисциплінарних стягнень: а) попередження; б) догана; в) сувора догана; г) зупинення права на просування на посаді протягом одного року; ґ) зупинення права на підвищення оплати праці на строк від одного до двох років; д) пониження у державній посаді на термін від 6 до 12 місяців з



відповідним зменшенням оплати; е) звільнення з державної посади; 2) матеріальної відповідальності, яка може настати в результаті заподіяння матеріальної шкоди в службовий час або у зв'язку з виконанням посадових обов'язків. Як правило, матеріальна відповідальність державних службовців у Молдові полягає в накладанні на порушника грошових штрафів або ж стягненні фіксованого відсотка із його заробітної плати.

#### **4.4 Пропозиції щодо запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців**

Розбудова України як демократичної, правової та соціальної держави зумовлює необхідність проведення значної кількості реформ з метою приведення існуючого суспільного та державного ладу до рівня провідних європейських країн [386, с. 5]. При цьому слід враховувати те, що шлях нашої держави «до побудови розвинутої правової, демократичної та соціальної держави, що включає в себе можливість реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, неможливо пройти без ефективного функціонування інституту державної служби» [341, с. 4]. Таким чином, вдосконалення правового регулювання у сфері державної служби, зокрема у частині службово-трудова праввідносин за їх участю, є запорукою ефективного руху України до численних перетворень, які зумовлюватимуть становлення нашої держави в якості правової, соціальної і демократичної країни. Важливим у цьому аспекті, звісно, є запозичення позитивного зарубіжного досвіду (насамперед, досвіду держав-членів ЄС). Між тим, зауважимо, що в Україні, починаючи з 1993 року, неодноразово робилися спроби побудувати державну службу європейського зразка, проте найбільші успіхи в цьому напрямку пов'язують саме з останнім етапом реформування держслужби, що розпочався з ухвалення у 2015 році нового Закону України «Про державну службу» [108, с. 4]. Попри це, як впливає з результатів нашого дослідження практичних і теоретичних проблем дисциплінарної та матеріальної відповідальності досліджуваних суб'єктів трудового права,

означений законодавчий акт не є таким, що в достатній мірі вирішив існуючі проблеми (окремі ж проблеми він, навпаки, загострив чи обумовив).

При цьому не слід забувати того, що державні службовці – це не лише «людський ресурс», завдяки якому об'єктивується діяльність державних органів, а отже, і функціонування держави, але й люди загалом та працівники зокрема. М.І. Кобаль у цьому контексті зауважує, що держслужбовець як особа «користується тими ж конституційними та трудовими правами, що і наймані працівники, з урахуванням особливостей, визначених законодавством» [207, с. 10]. Тобто держслужбовці повинні мати рівень гарантій, не нижчий того, що передбачений для працівників загалом. При цьому, як вже нами відзначалось, проблематика недостатності правового регулювання вказаних видів юридичної відповідальності держслужбовців, щонайперше, обумовлюється тим, що це регулювання поступово втрачає свою соціальну, гуманістичну природу, а трудове право, котре пронизано ідеєю людиноцентризму, нездатне сьогодні належним чином протидіяти експансії адміністративного права в окресленому питанні. В цьому аспекті зазначимо, що трудове право на території нашої держави хоча й виникло в якості окремої галузі права майже сто років тому [543, с. 18], а її базові галузеві інститути формувались в межах адміністративного, цивільного законодавства (зокрема у заводському та фабричному законодавстві) [493, с. 14-16], воно й по сьогоднішній день, як це було нами продемонстровано в попередніх розділах дисертації, ще характеризується численними проблемами, котрі ускладнюють формування узгодженого розуміння базових категорій цієї галузі права (зокрема, універсального розуміння феномену «юридичної відповідальності»), а також не містить норм, які б чітко вказували на пріоритет принципів трудового права над спеціальними принципами у частині регулювання праці держслужбовців як особливих суб'єктів цієї галузі права. Додатково ускладнюється вказана проблема на інституціональному рівні, а саме у контексті юридичної відповідальності українських державних службовців, яку традиційно в теорії права досліджують юристи-адміністративісти, досить

часто ігноруючи при цьому подвійний правовий статус держслужбовців у службово-трудовах правовідносинах, теорія яких вже були належним чином обґрунтована юристами-трудовиками [див., напр.: 59; 63; 107; 120; 178; 181; 288; 290; 503; 612] та детально розглянута нами у розділі 1 цієї дисертації.

Зважаючи на викладене, цілком закономірним було б припустити, що вказані проблеми можуть бути вирішені в теоретичній площині завдяки комплексному дослідженню позитивної та негативної практики регулювання юридичної відповідальності держслужбовців за трудовим законодавством зарубіжних країнах. Тим більше, як ми вже зазначали на початку цього підрозділу дисертації, реформування відповідного правового регулювання повинно вибудовуватись з урахуванням досвіду держав-членів ЄС, що сприятиме європеїзації законодавства та реалізації європейських амбіцій України. Між тим, досліджуючи в межах попередніх підрозділів цього розділу дисертації означений досвід держав-членів ЄС (Франції, Італії, Іспанії, Румунії), США та держав пострадянського простору (РФ, Азербайджану та Молдови), можемо дійти висновку, що на сьогоднішній день як на рівні Європейського Союзу та США, так і на рівні пострадянських держав взагалі відсутні єдині підходи до розуміння правового статусу держслужбовців та правового регулювання їх юридичної відповідальності. Але, попри наявність значної кількості розбіжностей у правовому регулюванні юридичної відповідальності держслужбовців розглянутих зарубіжних держав, все ж таки, ми можемо виявити окремі позитивні правила та стандарти притягнення до юридичної відповідальності, виникнення цієї відповідальності та її припинення, котрі у тій чи іншій мірі можуть бути запозичені нашою державою.

Таким чином, питання вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців в Україні має особливе значення з огляду на те, що на сьогоднішній день в нашій державі ще триває процес реформування трудового законодавства, а наявне законодавство

України про працю у частині норм про юридичну відповідальність, спеціальні норми законодавства про відповідальність державних службовців є:

1) застарілими, тобто такими, що не відповідають рівню розвитку суспільних відносин, динаміці суспільних процесів, зокрема в площині публічної служби та юридичної відповідальності. Наголосимо, що результати наукового дослідження, отримані нами у попередніх розділах дисертації, а також аналіз наявних наукових досліджень [див., напр.: 114, с. 52; 125, с. 93; 127, с. 100], дає підстави стверджувати, що, незважаючи на численні зміни законодавства про державну службу в частині положень про юридичну відповідальність цих службовців, його норми ще не можна вважати такими, які в повній мірі задовольняють потреби належного функціонування досліджуваного інституту трудового права. При цьому слід мати на увазі, що застарілість чи «відставання» норм законодавства загалом є цілком закономірним етапом еволюції норм права будь-якої розвиненої держави чи держави, що розвивається. Українська вчена Л.А. Корунчак звертає увагу, зокрема, на те, що «відставання» норми закону від розвитку суспільних відносин зумовлене «дискретністю закону (нормативно-правових актів) та безперервністю розвитку суспільних відносин». Оскільки між системою права й соціумом постійно відбувається обмін інформацією, енергією, речовиною, то таке «неспівпадіння» призводить «до зростання показників хаосу в системі «право-соціум», а також неминуче буде сприяти залученню до регулювання відносин, що виникають, й інших джерел права, наявність яких є характерною для даної правової системи» [270, с. 156]. Крім того, наголосимо, що відносини, котрі виникають у результаті порушення держслужбовцем норм законодавства, притягнення службовця-порушника до відповідальності, можуть врегульовуватись лише в межах положень чинного законодавства (тобто ці відносини не можуть врегульовуватись правовим звичаєм), тому, хоча законодавство закономірним чином «старіє», воно повинно постійно актуалізуватись, тобто змінюватись. Поряд із цим, під зміною законодавства доцільно розуміти «його закономірну властивість, яка виявляється у

реальному перетворенні правил поведінки, що відображається на соціальному житті людини та, таким чином, має особливе соціально-правове значення, а значить потребує належного здійснення», не уможливаючи інфляції законодавства [101, с. 6, 9]. Зважаючи на це, вчені наголошують, що прийняття нормативно-правового акта є «досить складним процесом і потребує від його творця певного рівня підготовки та орієнтування в ситуації, яка має бути врегульована» [270, с. 156];

2) такими, що не в повній мірі відповідають передовій зарубіжній практиці врегулювання досліджуваних правовідносин. Проте з цього не випливає, що відповідний зарубіжний досвід має беззастережно бути перенесений в тексти діючих нормативно-правових актів, положення яких спрямовані на врегулювання юридичної відповідальності держслужбовців. Погодимось із тим, що «сліпе копіювання іноземного досвіду досить часто виявляється неефективним, оскільки при цьому не враховуються особливості національної системи, показників, які виступають у ролі аттракторів, що регулюють діяльність цієї системи й передбачають віяло можливих шляхів її розвитку». Крім того, як зауважує Л.А. Корунчак, «своєрідне «підлаштування» навімання скопійованої норми уже після її прийняття в нормативно-правовому акті до прогнозованих для регулювання нею відносин є неможливим» [270, с. 156].

Окремо ще раз наголосимо, що норми чинного законодавства про державну службу у частині положень про юридичну відповідальність відображають експансію адміністративного права у врегулюванні вказаного питання, що являє собою особливу проблему, пов'язану з позбавленням держслужбовців особливих гарантій захисту трудових прав і законних інтересів у відповідних правовідносинах. Безумовно, ця проблема має бути вирішена, зокрема, з урахуванням досвіду європейських держав, наприклад, шляхом закріплення у законодавстві про працю відповідних норм-застережень про поширення цього законодавства на держслужбовців.

Отже, зважаючи на викладене, а також на висновки, отримані нами у попередніх розділах дисертації, можемо дійти висновку, що комплекс рекомендацій стосовно вдосконалення правового регулювання доцільно відобразити у пропозиції щодо розроблення та прийняття законодавчого акта, спрямованого на оптимізацію відповідного правового регулювання. У цьому контексті слід враховувати не лише досвід держав-членів ЄС, але й особливості правової культури України, специфіки функціонування в нашій державі публічної служби, а також актуальні погляди вітчизняних науковців на подальший розвиток правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців. Звернемо увагу також на те, що під час написання цієї дисертації, а саме у 2019 році, українським юристом-трудовиком М.І. Зубрицьким було захищене дисертаційне дослідження «Теоретико-методологічні та прикладні засади правового регулювання відносин у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні». Отже, ми вважаємо, що формулюванню авторських пропозицій стосовно запозичення позитивного міжнародного досвіду та його врахуванню в українському законодавстві про юридичну відповідальність держслужбовців повинен передувати аналіз окресленої наукової праці М.І. Зубрицького, предмет якої дещо фрагментарно збігається з предметом нашої дисертації. Зауважимо, що науковець в означеному дослідженні, серед іншого, вказує на те, що «подальший розвиток правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців матиме комплексний та масштабний характер». При цьому, на його думку, доцільно виокремлювати наступні пропозиції стосовно вдосконалення законодавства про юридичну відповідальність держслужбовців: 1) посилення відповідальності державних службовців у різних сферах за рахунок здійснення таких заходів: а) внесення змін до Закону України «Про державну службу», котрі полягають у наступному: розширенні видів дисциплінарних стягнень (головним чином, «найбільш доцільним» в цьому питанні є «збільшення видів стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців», а також «встановлення матеріальних санкцій за

порушення службової дисципліни»); «встановленні невичерпності переліку підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності» («чинний перелік ще не досконалий, до нього віднесено низку не дисциплінарних порушень, у той час як деякі види девіантної поведінки державного службовця можуть не бути кваліфіковані як дисциплінарний проступок взагалі»); б) посилення санкцій за правопорушення та злочини, вчинені держслужбовцями під час виконання службових обов'язків, шляхом внесення відповідних змін до КК України та КУпАП [166, с. 319, 320, 354-355, 369]; 2) впровадження чітких і прозорих механізмів притягнення держслужбовців до юридичної відповідальності, котрі виявляються у законодавчому встановленні «процедури оприлюднення інформації про притягнення державного службовця до відповідальності як на офіційному веб-сайті державного органу, в якому проводиться конкурс, так і на веб-ресурсі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» [166, с. 320-321]; 3) створення єдиного нормативно-правового акта, «покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця», а саме: а) Дисциплінарного кодексу (статуту) державних службовців (при цьому, на думку вченого, це не вирішить наступні питання: питання кримінальної та адміністративної відповідальності; у деяких сферах, що належать до держслужби, ці статuti уже функціонують або ведуться дискусії щодо необхідності їх прийняття; прийняття ще одного нормативно-правового акта «може призвести до виникнення величезної кількості правових колізій») чи б) Закону України «Про юридичну відповідальність державних службовців» (хоча вчений визнає, що цей законодавчий акт також може поглибити проблеми правових колізій) [166, с. 321-322, 369]; 4) заміна (у науковому обігу та в законодавстві) термінів «посадова особа», «службова особа», «державний службовець» на термін «публічний службовець» шляхом прийняття Закону України «Про публічну службу» та, відповідно, подальша доктринальна концептуалізація

юридичної відповідальності державних службовців в якості відповідальності публічних службовців [166, с. 322-323, 369].

Аналізуючи окреслені пропозиції М.І. Зубрицького, беручи до уваги проведене нами дослідження стану правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців в Україні та в зарубіжних країнах, доходимо висновку, що частина цих пропозицій є дійсно виправданою та збігається у певному сенсі з нашим баченням подальшої еволюції правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців (наприклад, у частині потреби вдосконалення переліку дисциплінарних санкцій, збільшення прозорості притягнення держслужбовців до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності). Проте слід також констатувати й те, що окремі пропозиції є спрямованими на корекцію зовнішньої форми, а не змісту досліджуваного інституту трудового права. Як наслідок, реалізація окремих пропозицій науковця може призвести до подальшої плутанини в теорії юридичної відповідальності держслужбовців й поглиблення кризи правового регулювання відповідальності означених суб'єктів трудового права.

Наприклад, не в повній мірі зрозумілою є пропонована заміна існуючої термінології, прийняття Закону України «Про публічну службу» й впливу цих змін на оптимізацію правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців. Справа у тому, що поняття «публічний службовець» і «державний службовець» не є тотожними, адже перше з них має ширший характер, так як включає ще й поняття «службовець органу місцевого самоврядування» (цей висновок ґрунтується, наприклад, на положенні, закріпленому в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАСУ [216]). Проте не можемо ігнорувати доцільність універсалізації відповідних правил для усіх публічних службовців, зберігаючи при цьому належний рівень диференціації. Доцільно припустити, що універсалізація регулювання юридичної відповідальності публічних службовців сприятиме зменшенню диференціації та, таким чином, збільшенню рівня уніфікації відповідальності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. При цьому, зважаючи на те, що



М.І. Зубрицький здійснював дисертаційне дослідження засад правового регулювання відносин у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні за спеціальністю 12.00.05 (трудове право; право соціального забезпечення), незрозумілою є його пропозиції щодо подальшої експансії адміністративного права у частині врегулювання юридичної відповідальності публічних службовців без паралельного формулювання важливих застережень стосовно поширення на відносини у сфері юридичної відповідальності держслужбовців гарантій, встановлених у КЗпП України. На нашу думку, на що ми вже звертали увагу, подальший розвиток положень про юридичну відповідальність держслужбовців має розвиватись саме окресленим шляхом, тобто у межах спеціального законодавства, однак із застереженням про поширення на відповідних службовців трудових гарантій.

Стосовно ж розроблення та прийняття «єдиного нормативно-правового акта», «покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця», то в цьому контексті є декілька зауважень:

1) чому окремим законодавчим актом має врегульовуватись юридична відповідальність державних службовців (при цьому вже не публічних, а виключно державних службовців) саме у частині дисциплінарної відповідальності, однак, не враховувати при цьому того факту, що юридична відповідальність, зокрема, у трудовому праві України охоплює також матеріальну відповідальність (крім того, як вже нами зазначалось, доцільно в окресленому питанні орієнтуватись на концепцію трудової відповідальності, розроблену та обґрунтовану в межах української теорії трудового права [100], яка дедалі більше підтримується низкою вітчизняних вчених [69, с. 41; 312, с. 29-30; 564, с. 81-82])? (Більш детально окреслена проблема нами була проаналізована в межах підрозділу 2.5 цієї дисертації). Між тим, вказаний підхід вченого, на нашу думку, може бути обумовленим тим, що матеріальна відповідальність держслужбовців є сьогодні належним чином врегульована;

2) чим саме виправдовується врегулювання юридичної відповідальності державних службовців окремим законодавчим актом? Вказана пропозиція, на нашу думку, у тій чи іншій мірі могла бути б виправданою за умов дії попереднього Закону України «Про державну службу». На сьогоднішній день юридична відповідальність досліджуваних суб'єктів трудового права врегульовується у КЗпП України, а також у розділі VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» Закону України «Про державну службу» [435]. Тобто за вказаних умов необхідно підвищувати якість правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців, а не поглиблювати проблеми наявного правового регулювання шляхом розпорошення відповідних норм законодавства (примітним є те, що на вказану обставину у тій чи іншій мірі звертає також і М.І. Зубрицький).

Таким чином, ґрунтуючись на отриманих нами у межах цієї дисертації висновках (враховуючи проблеми правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців, шляхи їх вирішення, окреслені, щонайперше у підрозділах 2.5 і 3.5), беручи до уваги концептуальні пропозиції М.І. Зубрицького стосовно подальшого розвитку правового регулювання в Україні відносин у сфері юридичної відповідальності держслужбовців, а також інших провідних юристів-трудоиків, позиції яких уже у тій чи іншій мірі відображені у дисертації, зокрема Л.Ю. Величко, В.С. Венедиктова, В.В. Волинця, М.І. Іншина, Т.В. Колеснік, О.М. Лук'янчикова, П.С. Луцюка, О.Д. Новак, М.В. Панченка, В.О. Процевського, О.І. Процевського, А.М. Слюсара, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та інших, а також актуальну судову практику українських судів, відповідний позитивний досвід зарубіжних держав (насамперед держав-членів ЄС), вважаємо за доцільне прийняти спеціальний Закон України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», положеннями якого будуть вноситись зміни до норм Закону України «Про державну службу» [435], а також КЗпП України [217]. Цим законопроектом, зокрема, необхідно:

1. Уточнити перелік дисциплінарних проступків держслужбовців, виклавши ч. 2 ст. 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» Закону України «Про державну службу» в такій редакції:

*«2. Дисциплінарними проступками державного службовця є:*

- 1) порушення Присяги державного службовця;*
- 2) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;*
- 3) порушення рівності прав громадян України, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;*
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;*
- 5) порушення правил етичної поведінки державних службовців, незалежно від того, чи було завдано цими діями шкоди авторитету державної служби України;*
- 6) необґрунтована відмова від виконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;*
- 7) систематичне зволікання з вчасним виконанням завдань, що були поставлені в розумний строк;*
- 8) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;*
- 9) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;*
- 10) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;*
- 11) 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, а також інші порушення правил організації та проведення конкурсу, правил оцінки професійних досягнень державних службовців, що спотворюють результати відповідних процедур;*
- 12) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;*
- 13) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом*

робочого дня) без поважних причин; 14) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 15) недотримання вимог щодо збереження державної таємниці або конфіденційності відомостей, які стали відомими державному службовцю при виконанні посадових обов'язків; 16) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; 17) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, стосовно якого судом винесено окрему ухвалу; 18) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку».

2. Уточнити перелік видів дисциплінарних стягнень державних службовців, роль й умови їх застосування:

1) види дисциплінарних стягнень. Беручи до уваги позитивний досвід правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців у частині закріплення у законодавстві оптимального переліку видів дисциплінарних стягнень, а також підходи українських юристів-трудовиків і юристів-адміністративістів стосовно вдосконалення закріпленого у законодавстві переліку дисциплінарних санкцій, наші висновки, отримані в цій дисертаційній роботі в процесі критичного аналізу, закріпленого в законодавстві та пропонованого науковцями переліку дисциплінарних санкцій, доходимо думки, що ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» доцільно викласти у наступній редакції: «1. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) догана; 2) попередження про неповну службову відповідність; 3) відсторонення від виконання посадових обов'язків на період від 1 до 14 днів; 4) зниження розміру заробітної плати на 5-10% протягом 1-12 місяців; 5) пониження в посаді без збереження посадового окладу: строком від 4 до

12 місяців; безстроково; б) звільнення з посади державної служби (дисциплінарне звільнення)»;

Крім того, на нашу думку, необхідно також змінити назву ст. 147 КЗпП України та ч. 1 ст. 147 Кодексу, оновивши перелік дисциплінарних стягнень, і викласти їх наступним чином:

*«Стаття 147. Дисциплінарні стягнення за порушення трудової дисципліни*

*1. За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів дисциплінарного стягнення: 1) догана; 2) попередження про неповну службову відповідність; 3) зниження розміру заробітної плати на 5-10% протягом 1-12 місяців; 4) пониження в посаді без збереження посадового окладу: строком від 4 до 12 місяців; безстроково; 4) дисциплінарне звільнення».*

Окремі пропозиції, на нашу думку, потребують обґрунтування. У першу чергу, слід звернути увагу на можливість зниження розміру заробітної плати працівника (службовця) на 5-10% протягом 1-12 місяців. Як ми вже зазначали, у багатьох зарубіжних країнах вироблена усталена практика застосування подібних дисциплінарних санкцій до держслужбовців, а щодо запровадження відповідної практики в Україні тривалий час триває дискусія серед українських правників, котрі окреслюють позитивні та негативні аспекти відповідних дисциплінарних санкцій [див., напр.: 205, с. 69-71; 298, с. 162-163, 166; 331; 379; 388; 401, с. 597-600; 565, с. 413]. Вказане, на нашу думку, дає підстави стверджувати, що запозичення відповідного досвіду Україною буде сприяти підвищенню дисциплінованості працівників (службовців).

Стосовно ж дисциплінарного стягнення – пониження в посаді без збереження посадового окладу, котрим пропонується доповнити перелік санкцій, передбачених у КЗпП України та в Законі України «Про державну службу», слід зауважити, що на тимчасовій основі (строком від 4 до 12 місяців) цей захід дисциплінарного стягнення повинен застосовуватися до працівників (службовців) тоді, коли є підстави вважати, що дисциплінарне стягнення у

такому виді є адекватним порушенню й поведінці службовця, яка передувала порушенню (порушник вже був попереджений про неповну службу відповідність) та сприятиме виправленню порушника, забезпеченню громадян, суспільства, державного органу та держави від подальших порушень трудової й службової дисципліни. На постійній основі пропонується стягнення має застосовуватися тоді, коли стає очевидним факт, що державний службовець не в змозі адекватно виконувати покладені на нього обов'язки, проте зможе належним чином виконувати менш відповідальну роботу;

2) загальні умови застосування дисциплінарних стягнень. Зважаючи на те, що в теорії трудового права юристи-трудовики, як ми вже зазначали, досить часто формулюють пропозиції стосовно вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, орієнтуючись на відповідні норми Закону України «Про державну службу», сприяючи таким чином подальшій експансії адміністративного права, а також беручи до уваги те, що оптимізація досліджуваного правового регулювання можлива переважно саме в частині адміністративного законодавства, вважаємо за потрібне сформулювати відповідні пропозиції щодо вдосконалення норм Закону України «Про державну службу» разом із внесенням певних змін до КЗпП України. При цьому ці зміни мають виконувати застережну роль щодо поширення норм законодавства про працю на державних службовців, зокрема у процесі притягнення їх до юридичної відповідальності за положеннями спеціального законодавства.

Отже, у Законі України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців» доцільно закріпити застереження про застосування дисциплінарних стягнень, встановлених в інших актах чинного законодавства (зокрема в актах адміністративного законодавства), сприяючи таким чином поширенню соціальних стандартів, відображених у КЗпП України, на перебіг усіх відносин у сфері юридичної відповідальності, у т. ч. й за участю держслужбовців. В окресленому контексті слід визнати такими, що втратили чинність частини 2-3 ст. 149 Кодексу, викласти в новій

редакції ч. 2 ст. 147 Кодексу, доповнити цю статтю новою частиною і надати їй такого вигляду:

*«2. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення, які застосовуються відповідно до принципів і загальних положень законодавства про працю.*

*3. Дисциплінарне стягнення за порушення трудової дисципліни повинно:*  
*1) відповідати принципу гуманізму, іншим основним засадам трудового права, меті та завданням законодавства про працю; 2) відповідати характеру та ступеню тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, настанню тяжких наслідків і добровільному відшкодуванню заподіяної шкоди, ступеню вини працівника; 3) враховувати обставини, за яких вчинено дисциплінарний проступок, і попередню роботу працівника; 4) упереджувати повторне порушення трудової дисципліни працівником, який вчинив дисциплінарний проступок; 5) застосовуватись відповідно до принципу, згідно з яким за кожний дисциплінарний проступок до працівника може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення».*

Вказані застереження, на нашу думку, належною мірою унеможливлуватимуть звуження сфери поширення норм законодавства про працю на відносини у сфері юридичної відповідальності держслужбовців (більшою мірою це буде забезпечене шляхом викладення у новій редакції ст. 66 Закону України «Про державну службу»), яке спостерігається у результаті реформи законодавства про державну службу.

Слід також мати на увазі й те, що пропонована нами редакція ч. 2 ст. 65 і ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» обумовлює потребу в уточненні загальних для цього акта умов застосування дисциплінарних стягнень стосовно державних службовців. Певна річ, окреслена проблема може бути вирішена у результаті викладення у новій редакції частин 2-7 ст. 66 вказаного законодавчого акта. При цьому нова редакція повинна мати на увазі концептуальні недоліки вказаних частин ст. 66 Закону, потребу у врахуванні

застереження, закріпленого у ч. 3 ст. 149 КЗпП України. Зважаючи на викладене, вказану норму доцільно викласти у новій редакції після ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» в межах наступних частин статті:

*«2. Дисциплінарні стягнення накладаються на державних службовців з урахуванням вимог, передбачених у частині 3 статті 149 Кодексу законів про працю України.*

*3. Догану може бути оголошено суб'єктом призначення або керівником державної служби державному службовцю, який допустив дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 13 і 18 частини другої статті 65 цього Закону.*

*4. Попередження про неповну службову відповідність може бути оголошено суб'єктом призначення або керівником державної служби державному службовцю, який допустив дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 5, 9 і 17 частини другої статті 65 цього Закону.*

*5. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на період від 1 до 14 днів та не більше 28 днів на один календарний рік може бути застосоване суб'єктом призначення або керівником державної служби стосовно державного службовця, який систематично (повторно протягом року) вчинив дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 5, 13 і 18 частини другої статті 65 цього Закону.*

*6. Зниження розміру заробітної плати на 5-10 % протягом 1-12 місяців може бути застосоване суб'єктом призначення або керівником державної служби стосовно державного службовця, який систематично (повторно протягом шести місяців) вчинив дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 5, 13 і 17 частини другої статті 65 цього Закону.*

*7. Пониження в посаді строком від 4 до 12 місяців без збереження посадового окладу може бути застосоване суб'єктом призначення або керівником державної служби стосовно державного службовця, який систематично (повторно протягом року) вчинив дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 9 і 17 частини другої статті 65 цього Закону,*



*Пониження в посаді безстроково без збереження посадового окладу може бути застосоване суб'єктом призначення або керівником державної служби стосовно державного службовця, який систематично (повторно протягом одного місяця) вчинив дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 5, 13 і 18 частини другої статті 65 цього Закону.*

*8. Дисциплінарне звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення грубих дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1-4, 6-12 і 14-16 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктами 15 і 17 частини другої статті 65 цього Закону.*

*9. Дисциплінарні стягнення, передбачені пунктами 2-5 частини першої цієї статті, накладаються виключно за пропозицією Комісії, поданням дисциплінарної комісії».*

3. Закріпити обставини, котрі виключають протиправність діяння державного службовця та можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності. У частинах 1-4 ст. 67 Закону України «Про державну службу» встановлюється перелік обставин, котрі пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність держслужбовців. Поряд із цим, законодавцем окремо не встановлюється перелік обставин, що виключають можливість притягнення держслужбовців до вказаної відповідальності. Саме тому у Законі України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців» доцільно передбачити норму, якою вносились би зміни до КЗпП України та Закону України «Про державну службу», що вирішували б існуючу проблему. Для цього необхідно змінити назву ст. 67 «Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність» на «Обставини, що виключають, пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність» та викласти ч. 1 ст. 67 Закону України «Про державну службу» у новій редакції (враховуючи те, що положення цієї частини комплексно відображені у пропонованій нами ч. 3

ст. 149 КЗпП України, на яку міститься посилання в також пропонованій нами ч. 2 ст. 66 Закону України «Про державну службу»), а саме: *«Державний службовець не підлягає дисциплінарній відповідальності, якщо дії, вчинені ним, об'єктивно порушують службову дисципліну, однак були вчинені: 1) у результаті дії непереборної сили; 2) у разі крайньої необхідності; 3) в силу необхідності захисту життя та здоров'я».*

4. Закріпити в главі IX КЗпП України порядок притягнення до матеріальної відповідальності працівників, що буде загальним порядком притягнення до цієї відповідальності, поширеним також і на держслужбовців. Зокрема в цьому контексті необхідно враховувати пропозиції щодо внесення змін до законодавства, окреслені нами у підрозділах 3.3 і 3.5 дисертації. Таким чином, серед іншого, доцільно узгодити не лише процесуальні трудові норми (взяти за основу порядок, окреслений нами у підрозділі 3.3 цієї дисертації, а також можливості для укладання держслужбовцем угоди про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди), але й матеріальні норми законодавства про працю, формулюючи визначення юридичних категорій, правильне розуміння яких сприятиме належному перебігу відповідних правовідносин у сфері матеріальної відповідальності (мова, зокрема, йде про поняття «пряма дійсна матеріальна шкода»). Окремо звернемо увагу на потребу запровадження матеріальної відповідальності за розголошення службової чи комерційної інформації, що стала відомою держслужбовцю під час виконання службово-трудова обов'язків.

Оптимізація правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, на нашу думку, не повинна обмежуватись лише розробкою та прийняттям пропонованого Закону України, але й вирішенням проблеми законодавчого закріплення правил етичної поведінки державних службовців, які на сьогодні регламентовані на підзаконному рівні, що в практичній дійсності порушує вимоги п. 22 ст. 92 Конституції України. Вказана проблема має бути вирішена шляхом розробки та прийняття Закону України «Про Кодекс поведінки державних службовців» з урахуванням

пропозицій українських вчених [див., напр.: 94; 104; 128, с. 156; 131; 150, с. 2; 231], котрі вже розглядали проблематику нормативного врегулювання поведінки держслужбовців, а також досвіду зарубіжних країн, проаналізованого нами у попередніх підрозділах цієї дисертації.

На нашу думку, проект Закону України «Про Кодекс поведінки державних службовців» може складатись з наступних розділів:

#### I. «Загальні положення».

1. «Предмет, мета та сфера застосування». У цій статті має зазначатися, що пропонований законодавчий акт регламентує поведінку держслужбовців при виконанні ними службових обов'язків, а його метою є визначення норм поведінки на державній службі та інформування громадян про належну поведінку держслужбовців під час надання ними публічних послуг, забезпечення ефективного управління при реалізації суспільних інтересів, сприяння попередженню та викоріненню корупції в сфері публічного управління, створення атмосфери довіри громадян до органів публічної влади.

2. «Обов'язковість виконання Кодексу поведінки державних службовців». У пропонованому проекті нормативного акта має бути встановлено правило, згідно з яким норми поведінки, передбачені ним, вважаються обов'язковими для всіх державних службовців України, а їх невиконання тягне за собою юридичну відповідальність.

3. «Принципи поведінки державного службовця». У тексті даної статті слід зазначити, що при виконанні трудових і службових обов'язків державний службовець керується такими принципами: верховенства права; законності; демократизму; гуманізму; пріоритету прав людини та громадянина; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; соціальної справедливості; неупередженості; незалежності; професіоналізму; компетентності; лояльності; ініціативності; чесності; відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни.

II. «Норми поведінки державного службовця». У цьому розділі законопроекту повинні міститись статті, котрими будуть врегульовуватись наступні питання: доступ до інформації; використання публічних ресурсів; поведінка в рамках міжнародних відносин; отримання подарунків та інших вигод; конфлікт інтересів; захисні заходи (державний службовець, який сумлінно повідомляє про вчинення актів корупції та актів, суміжних з корупцією, фактів корупційної поведінки, про недотримання правил декларування доходів і майна та порушення законних зобов'язань про конфлікт інтересів, повинен користуватися ефективними заходами захисту); обов'язки державного службовця, який займає керівну посаду.

III. «Відповідальність за порушення положень цього закону». У цьому розділі повинні міститись загальні положення про обов'язок держслужбовців нести дисциплінарну відповідальність за порушення правил поведінки відповідно до Закону України «Про державну службу» та КЗпП України.

IV. «Прикінцеві положення». Цей розділ повинен містити інформацію про терміни набуття чинності законом та вказівки Кабінету Міністрів України з приводу: приведення ним своїх нормативних актів у відповідність з положеннями цього закону; забезпечення перегляду і приведення відомчих нормативних актів у відповідність із цим законом; вжиття заходів для запровадження цього закону в дію.

Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за доцільне зауважити, що в ході реформування державної служби доцільно прийняти Закон України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців» з метою усунення недоліків діючого законодавства у відповідній частині та підвищення гарантій захисту трудових прав держслужбовців у процесі притягнення їх до дисциплінарної та матеріальної відповідальності. Крім того, доцільно, на наш погляд, запровадити законодавче регламентування правил етичної поведінки держслужбовців шляхом прийняття Закону України «Про Кодекс поведінки державного службовця».

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4

1. Державні службовці у Франції – це сукупність фізичних осіб, що перебувають на службі держави, місцевих колективів та їх адміністративних установ, а також осіб, що працюють у лікарнях, незалежно від профілю та рівня цих установ. Поряд із цим, юридична відповідальність держслужбовців в Франції регламентована низкою нормативних актів, в яких передбачаються наступні види відповідальності: 1) дисциплінарна відповідальність, що настає у результаті порушення трудової дисципліни й виявляється у накладанні дисциплінарних стягнень, які включають наступні 4 групи санкцій: а) попередження; догана; б) видалення із списку просування по службі (може бути застосоване в якості додаткового дисциплінарного стягнення у другій та третій групі санкцій); тимчасове відсторонення від виконання посадових функцій на період до п'ятнадцяти діб; переведення у інший відділ, орган влади; в) пониження в посаді; тимчасове відсторонення від виконання посадових функцій на період від трьох місяців до двох років; г) звільнення; 2) матеріальна відповідальність, котра настає у результаті порушення держслужбовцем норм законодавства під час здійснення трудових обов'язків, у результаті чого було спричинено матеріальну шкоду державі, державному органу та/або приватним особам.

2. Державними службовцями в Італії є особи, котрі працюють у системі державної адміністрації та поділяються на так званих «політичних державних службовців» та «аполітичних державних службовців». Юридична відповідальність держслужбовців в Італії, за загальним правилом, не може настати на підставі трудового закону, а лише на основі спеціального законодавчого акта, в якому містяться спеціальні норми, котрі регламентують правовий статус держслужбовців. Проте на «аполітичних держслужбовців» поширюються норми як трудового, так і спеціального адміністративного законодавства. Ця відповідальність поділяється на адміністративно-фінансову, що настає в результаті заподіяння держслужбовцем матеріальної шкоди

своєму підрозділу, а також дисциплінарну, яка є наслідком порушення держслужбовцем трудової та службової дисципліни.

3. Державними службовцями в Іспанії є особи, що найняті чи призначені державою на відповідні посади, працюють в інтересах держави та суспільства й отримують заробітну платню з держбюджету. Юридична відповідальність держслужбовців в цій державі передбачена нормами як трудового, так і спеціального адміністративного законодавства та, як і в більшості держав-членів ЄС, поділяється на: 1) матеріальну відповідальність, яку несе службовець у результаті спричинення матеріальної шкоди державі, суспільству чи фізичній, юридичній особі під час виконання покладених на нього трудових і службових обов'язків; 2) дисциплінарну відповідальність, яка настає в результаті порушення державним службовцем трудової дисципліни, що поділяються на три групи: дуже грубі порушення (відмова від виконання службових повноважень, перешкоджання здійсненню громадських свобод і прав профспілок тощо); грубі порушення та незначні дисциплінарні проступки. У залежності від тяжкості дисциплінарного проступку до державного службовця може бути застосоване одне із таких стягнень: а) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; б) звільнення без права обіймати аналогічні посади; в) призупинення можливості зростання суми заробітної плати до 6 років; г) примусове переведення на інше місце роботи із зміною місця проживання (чи без такого); г) накладання штрафу; д) звернення до суду; е) інші заходи дисциплінарного стягнення, що передбачені законодавством.

4. Державним службовцем в Румунії є особа, котра: 1) була призначена компетентним державним органом (чи обрана) на державну службу; 2) займає державну посаду й забезпечує постійну діяльність з метою забезпечення державної служби. У цій державі на держслужбовця можуть бути накладені органом, що володіє дисциплінарною владою, наступні дисциплінарні стягнення: 1) попередження; 2) догана; 3) зниження розміру заробітної плати від 5% до 10% протягом 1-3 місяців; 4) зупинення права на просування по

службі на період 1-3 роки; 5) пониження в посаді на період 6-12 місяців з відповідним зменшенням заробітної плати; 6) звільнення з посади. Також на держслужбовця можуть накладатися санкції матеріального характеру, що, як правило, є результатом спричинення ним матеріальної шкоди державі чи іншому суб'єкту права.

5. Корпус державних службовців в США складається з осіб, що підпадають під юрисдикцію Офісу з управління персоналом, Управління спеціального адвоката, а також Ради з охорони системи заслуг. Державні службовці в цій країні поділяються на наступні групи: 1) політичні службовці (посадові особи, котрі є керівниками департаментів і відомств, а також особи, що можуть змінюватись новообраним президентом США); 2) неpolітичні службовці (військовослужбовці, обслуговуючий персонал урядових органів тощо).

Дисциплінарні стягнення за трудовим і спеціальним адміністративним законодавством США можуть накладатися на держслужбовця виключно в таких формах: 1) письмова догана, котра повинна: бути передана в письмовій формі і підписаною посадовою особою, яка наклала цю санкцію; містити докладне обґрунтування причин догани, викладених так, щоб будь-яка розумна людина могла зрозуміти ці причини; містити заяву про те, що копія догани буде направлена у відділ кадрів; містити поради державному службовцю про те, як він може оскаржити цю санкцію; містити контакти особи в державному органі, яка може проконсультувати держслужбовця з приводу такого стягнення; 2) пониження у класі та/або в розмірі оплати праці, що може бути тимчасовим (коли є очевидним факт, що державний службовець після такого стягнення виправиться) або постійним (коли стає очевидним факт, що держслужбовець не в змозі адекватно виконувати покладені на нього обов'язки позиції, проте зможе добре виконувати менш відповідальну роботу); 3) відсторонення на період від 1 до 14 днів та не більше 30 днів на один календарний рік, що застосовується у випадках, коли дії працівника призвели до зниження ефективності служби, що встановлюється шляхом врахування до

чотирьох підтверджених безпосереднім начальником випадків некоректної поведінки держслужбовця за календарний рік; 4) звільнення, якщо держслужбовець одноразово вчинив грубе порушення законодавства або часто порушував норми законодавства не в грубій формі. Разом із цим, до держслужбовців можуть застосовуватись також альтернативні санкції (зйомка порушника в соціальній рекламі про шкоду агресивної поведінки, нечемності, вживання спиртного тощо).

У США рішення про накладання на держслужбовця дисциплінарного стягнення, окрім догани, як правило, приймається внаслідок дисциплінарних процедур, у яких можуть брати участь: 1) помічник Генерального прокурора з питань адміністрації; 2) група з кадрових ресурсів Відділу управління юстиції; 3) держслужбовець, якого обвинуватили у дисциплінарному проступку; 4) представник працівника; 5) свідки. При цьому держслужбовці в США напряду не несуть матеріальної відповідальності за завдання матеріальної шкоди в процесі здійснення трудових функцій, оскільки в таких випадках компенсації потерпілим відшкодовуються за рахунок федеральної скарбниці. Проте в низці випадків з держслужбовця стягується компенсаційна сума в порядку регресу.

6. Державний службовець в РФ (держаний цивільний службовець) – це громадянин РФ, котрий здійснює професійну службову діяльність на посаді державної цивільної служби щодо проходження такої служби відповідно до акта про призначення на посаду та службового контракту і отримує грошове утримання за рахунок коштів Федерального бюджету чи бюджету суб'єкта РФ. За порушення трудових та службових обов'язків державний цивільний службовець РФ може бути притягнутий до юридичної відповідальності, яка відповідно до законодавства поділяється на два види:

1) дисциплінарна відповідальність державних цивільних службовців. Відповідно до норм Трудового кодексу РФ за вчинення дисциплінарного проступку суб'єкт дисциплінарної влади повноважний застосувати такі дисциплінарні стягнення: зауваження; догану; звільнення з відповідних



підстав. Ці дисциплінарні стягнення не в повній мірі є доцільними, оскільки зауваження та догана за своїм характером та впливом на поведінку держслужбовця носять практично однаковий характер. Крім того, у законодавстві РФ про державну цивільну службу передбачений розширений каталог дисциплінарних стягнень, частина з яких також не є доцільною. Зокрема за вчинення дисциплінарного проступку до держслужбовців можуть бути застосовані такі дисциплінарні стягнення: а) зауваження; б) догана; в) попередження про неповну посадову відповідність; г) звільнення з цивільної служби (звільнення можливе, наприклад, з наступних підстав: поява на службі в стані алкогольного, наркотичного або іншого токсичного сп'яніння; одноразове грубе порушення державним цивільним службовцем, що заміщає посаду цивільної служби категорії «керівники», своїх посадових обов'язків, що спричинило заподіяння шкоди державному органу та/або порушення законодавства РФ);

2) матеріальна відповідальність державних цивільних службовців, яка настає в порядку регресу у зв'язку з необхідністю відшкодувати матеріальний збиток, що був заподіяний державному органу або установі, громадянину або юридичній особі неправомірними діями держслужбовця.

7. Державний службовець Азербайджанської Республіки – це громадянин АР, який займає у встановленому законодавством порядку оплачувану посаду державної служби (заробітна плата може виплачуватися виключно з коштів Державного бюджету) і присягає на вірність АР під час прийому на держслужбу на відповідну адміністративну посаду. Порушення держслужбовцями Азербайджану покладених на них законодавцем обов'язків тягне за собою юридичну відповідальність, яка поділяється в цій державі на: 1) дисциплінарну відповідальність держслужбовця, що настає в результаті порушення норм дисципліни праці та службової дисципліни, а також стандартів етики державної служби. До порушників зазначених правил застосовуються заходи дисциплінарного стягнення, а саме: а) догана; б) скорочення посадового окладу від 5 до 30% строком до 1 року;

в) переведення на роботу, що відноситься до тієї ж класифікації, однак з більш низьким посадовим окладом; г) переведення на посаду нижчої класифікації; г) пониження кваліфікаційного розряду на один шабель; д) звільнення з державної служби (застосовується тоді, коли держслужбовець вчинив грубе порушення або регулярно порушував зазначені правила під час виконання обов'язків, або у разі недотриманні обмежень, що пов'язані з державною службою); 2) матеріальну відповідальність держслужбовця, яка полягає в тому, що службовець за шкоду, заподіяну з його вини, несе відповідальність заробітною платою. Разом із тим, компенсація шкоди, заподіяної внаслідок законних дій державного службовця, проводиться повністю за рахунок коштів Державного бюджету.

8. Державний службовець в Республіці Молдова – це фізична особа, громадянин Молдови, що призначена відповідно до діючого законодавства на державну посаду. За вчинення держслужбовцями РМ проступків їх можуть притягувати до юридичної відповідальності, а саме до: 1) дисциплінарної відповідальності, яка настає в результаті порушення службовцем дисципліни праці. За такі порушення на працівника можуть бути накладені наступні дисциплінарні стягнення: а) попередження; б) догана; в) сувора догана; г) зупинення права на просування на посаді протягом одного року; г) зупинення права на підвищення оплати праці на строк від одного до двох років; д) переведення на нижчу державну посаду на термін від 6 до 12 місяців з відповідним зменшенням оплати; е) звільнення з державної посади; 2) матеріальної відповідальності, котра може настати в результаті заподіяння матеріальної шкоди в службовий час або у зв'язку з виконанням посадових обов'язків. Як правило, матеріальна відповідальність державних службовців в Молдові полягає в накладанні на порушника грошових штрафів або ж стягнення фіксованого відсотка із заробітної плати порушника.

9. Подальший розвиток правового регулювання юридичної відповідальності держслужбовців за нормами законодавства про працю повинен бути спрямованим на закріплення в законодавстві застережень, які, не

стримуючи розвитку спеціального законодавства про цю відповідальність, не звужували б сферу дії трудового права відносно правовідносин щодо притягнення вказаних суб'єктів до юридичної відповідальності. З огляду на це, доцільним є розроблення та прийняття Закону України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», положеннями якого будуть вноситись зміни до Закону України «Про державну службу», а також КЗпП України. Цим законопроектом необхідно, зокрема, передбачити: 1) змінений перелік дисциплінарних проступків держслужбовців, передбачений у ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» (пропонується доповнити його таким видами: порушенням рівності прав громадян України; систематичне зволікання з вчасним виконанням завдань, що були поставлені в розумний строк, тощо; 2) розширений загальний перелік (ст. 147 КЗпП України) та спеціальний перелік (ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу») видів дисциплінарних стягнень державних службовців (наприклад, доповнити відстороненням від виконання посадових обов'язків на період від 1 до 14 днів, пониженням в посаді без збереження посадового окладу тощо), уточнення ролі (змінивши частини 2-3 ст. 149, ч. 2 ст. 147 КЗпП України, ч. 2 ст. 65 і ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» шляхом закріплення в них застереження про експансію адміністративного права у відповідних правовідносинах) й умов (частини 2-9 ст. 66 Закону України «Про державну службу») їх застосування; 3) правило, яке визначає обставини, що виключають протиправність діяння держслужбовця та можливість притягнення його до дисциплінарної відповідальності (ч. 1 ст. 67 Закону України «Про державну службу»); 4) систематизований порядок притягнення до матеріальної відповідальності у КЗпП України, застосовний до держслужбовців, уточнивши, серед іншого, поняття «пряма дійсна матеріальна шкода» та регламентувавши можливість укладання угоди про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди тощо.

На нашу думку, доцільно також прийняти Закон України «Про Кодекс поведінки державних службовців», який, окрім загальних положень (предмет,

мета та сфера застосування, принципи поведінки державного службовця), буде містити вичерпний перелік норм поведінки держслужбовця, порушення яких обумовлюватиме дисциплінарну відповідальність, а також особливості врахування цих норм у контексті чинного трудового та адміністративного законодавства України.

## ВИСНОВКИ

Результатом проведеного комплексного наукового дослідження дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права, здійсненого на підставі аналізу чинного законодавства України та зарубіжних держав (Іспанії, Італії, Румунії, Франції, США, Азербайджану, Білорусі, Молдови та Російської Федерації), практики його реалізації, зокрема в судовому порядку, а також осмислення актуальних теоретичних напрацювань українських та зарубіжних вчених у галузі права, стало вирішення важливої наукової проблеми, що полягала у необхідності переосмислення наразі триваючої реформи законодавства України про працю у частині правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців та формулювання відповідної концепції означеної відповідальності. До основних результатів наукового дослідження віднесено наступні висновки.

1. Наукова дискусія щодо розуміння сутності правового статусу державних службовців у теорії права триває і наразі, поділяючи у цьому контексті науковців на три групи: 1) фахівців, які вважають, що держслужбовці є суб'єктами суто адміністративного права, а тому їхня діяльність повинна врегульовуватись виключно нормами адміністративного права; 2) вчених, котрі наполягають на тому, що держслужбовці є суб'єктами трудового права у певній частині, і якщо провести чітку межу (що вкрай важко здійснити через тісний взаємний зв'язок службових прав та обов'язків і трудових прав та обов'язків, які перетинаються та поступово об'єднуються в єдиний комплекс) між правами та обов'язками, то можна вести мову про необхідність урегулювання «трудової» частини нормами трудового права; 3) науковців, що дотримуються дуального підходу, за якого державний службовець виступає інтегратором двох статусів, що усуває необхідність їх окремого виділення та спричиняє потребу комплексного розгляду. Детальний аналіз підходів вчених до вирішення означеного питання, а також аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що саме дуальний підхід до

інтерпретації правового статусу держслужбовців є найбільш прийнятним та перспективним. При цьому слід мати на увазі, що службово-трудові права та обов'язки державних службовців є їхніми трудовими правами та обов'язками. Це обумовлюється тим, що держслужбовець служить народу, а не конкретній фізичній чи юридичній особі, відповідно, відносини між держслужбовцем та державою називаються «службово-трудовими», адже за суттю вони є трудовими правовідносинами, а за змістом – являють собою службову діяльність.

2. Зважаючи на те, що статус особи – це стан індивідуума в будь-якій системі, а правовий статус визначає місце індивідуума у системі, котра врегульована правом, особливість трудово-правового статусу державного службовця обумовлюється наступним: 1) специфікою правового статусу державного органу, в якому працює службовець; 2) специфікою посади, на яку його призначено (яку він обіймає відповідно до функціональних обов'язків); 3) колом тих повноважень, які покладені на службовця згідно із займаною ним посадою; 4) належністю до особливої категорії працівників, що наділені законодавцем комплексом прав та обов'язків державно-управлінського характеру; 5) особливими вимогами до поведінки та морально-етичного рівня осіб, які займають посади на державній службі; 6) низкою додаткових пільг та привілеїв, що виступають своєрідними компенсаціями за особливі умови службово-трудової діяльності; 7) підвищеною юридичною відповідальністю внаслідок того, що державний службовець є представником держави та «слугою народу».

3. Інститут відповідальності в праві виявляється у здатності держави впливати на суспільство за допомогою певних заходів юридичного характеру з метою встановлення в ньому загального порядку, чіткого регулювання суспільних відносин, усунення конфліктів, втілення принципу соціальної справедливості та рівності всіх перед законом. При цьому юридична відповідальність у системі правового статусу державного службовця: 1) пов'язана із ступенем інтеграції держслужби; 2) визначається, у першу

чергу, рівнем відповідальності державного службовця, котра є найважливішим елементом взаємозв'язку службовця та суспільства; 3) об'єктивує функцію регуляції поведінки службовця відповідно до встановлених законодавцем вимог. Таким чином, сутність відповідальності державного службовця відрізняється від відповідальності інших суб'єктів права, у першу чергу, обов'язком представників держави звітувати перед суспільством й іншими компетентними органами за свою діяльність щодо виконання функцій держави з урахуванням тих вимог, яким повинен відповідати державний службовець як «представник публічної влади».

Сутність юридичної відповідальності дозволяє розглядати її в якості комплексного явища, яке має місце у правовій дійсності та зобов'язує особу до свідомого вибору щодо вчинення (чи невчинення) певних дій, що обов'язково обумовлюють відповідні наслідки, встановлені законодавством. В означеному контексті слід враховувати, що правовий статус державного службовця відображає його положення в суспільстві, вказує на ступінь зв'язку із народом, а тому відповідальність у системі правового статусу державного службовця відіграє ключову роль в ідентифікації цієї категорії працівників з-поміж інших працівників.

4. Основні особливості юридичної відповідальності держслужбовця виявляються в тому, що ця відповідальність, поділяючись у законодавстві та в теорії на дисциплінарну та матеріальну: 1) є комплексною, адже покладається на відповідну категорію працівників не лише за виконання суто трудових обов'язків, але й за неналежне виконання чи невиконання тих обов'язків, що обумовлюються їх перебуванням на службі; 2) покладається на державних службовців як на підставі норм трудового законодавства й Закону України «Про державну службу», так і на підставі спеціальних норм, закріплених у дисциплінарних статутах, положеннях про проходження державної служби; 3) відіграє значну превентивну роль, оскільки в практичному аспекті передбачає не лише виправлення держслужбовця, але й має суттєве значення для попередження несумлінного та безвідповідального

ставлення держслужбовця до власних обов'язків, поведінки; 4) запобігає спотворенню репутації державного органу, в якому працює держслужбовець (тому цілком виправданим є підвищення рівня юридичної відповідальності для цих працівників у порівнянні із іншими категоріями працівників); 5) у практичному аспекті повинна мати невідворотний характер для державного службовця, так як у протилежному випадку відбувається втрата довіри до державних органів та держави з боку народу в цілому.

5. Дисциплінарною відповідальністю державних службовців є окремий специфічний вираз юридичної відповідальності в трудовому праві, що:

- 1) реалізується відповідно до правил і стандартів, які встановлені у законодавстві про працю, а також в окремих спеціальних нормативно-правових актах (які не обов'язково є частиною трудового законодавства);
- 2) виявляється у практичній дійсності в застосуванні до винуватого у порушенні трудової дисципліни державного службовця негативних заходів впливу особистого чи майнового характеру.

Ця відповідальність урегульована в межах нормативно-правових актів трудового та адміністративного права України, які можна умовно поділити на наступні групи: 1) закони України, що регламентують дисциплінарну відповідальність держслужбовців у загальному вигляді (КЗпП України); 2) закони України, які регламентують спеціальну дисциплінарну відповідальність держслужбовців (формально не є частиною трудового законодавства, проте містять спеціальні норми трудово-правового характеру про притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності); 3) підзаконні акти, що регламентують дисциплінарну відповідальність держслужбовців у загальному аспекті (у загальних рисах або ж без розрізнення категорій держслужбовців регламентують окремі питання притягнення цих службовців до дисциплінарної відповідальності); 4) підзаконні акти, котрі регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців у спеціальному аспекті (акти, які врегульовують дисциплінарну відповідальність держслужбовців та/або частково



регламентують питання цієї відповідальності, проте поширені лише на окремі групи держслужбовців).

6. Безпосередня мета дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає в забезпеченні дисципліни праці на державній службі, а похідними її цілями є: 1) нормальне функціонування держави, органів державної влади та, відповідно, органу влади, в якому працює конкретний службовець; 2) національна безпека держави, суспільства та економічна безпека бізнес-середовища; 3) безпека регіону та світу; 4) дотримання прав і свобод людини та громадянина тощо. Вказані мета й похідні цілі є важливим орієнтиром процесу застосування до державних службовців законодавства у частині дисциплінарної відповідальності.

Отже, вказаний вираз юридичної відповідальності в трудовому праві характеризується наступними основними ознаками: 1) загальні та спеціальні норми про дисциплінарну відповідальність держслужбовців застосовуються лише до держслужбовців як до обмеженого кола працівників, на яких поширюються спеціальні правила службової дисципліни; 2) притягнення держслужбовців до цієї відповідальності здійснюється суб'єктами дисциплінарної влади з урахуванням правил службової підлеглих; 3) ця відповідальність настає за наявності комплексу підстав, основною з яких є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, що передбачений у Законі України «Про державну службу»; 4) дисциплінарна відповідальність носить позасудовий характер та виражається в особливому процесуальному порядку притягнення держслужбовця до неї; 5) ця відповідальність носить персоніфікований характер (заходи дисциплінарного примусу застосовуються лише до фізичних осіб в індивідуальному порядку); б) дисциплінарна відповідальність об'єктивується у застосуванні до порушника дисциплінарних стягнень, які передбачені матеріально-правовими нормами і негативним чином відображаються на самому порушникові, будучи противагою заохоченню; 7) юридична відповідальність виражається в перебуванні порушника у стані дисциплінарної «покараності»

з урахуванням того, що до держслужбовців може бути застосований більш широкий перелік дисциплінарних санкцій.

7. Порядок застосування дисциплінарної відповідальності до держслужбовців на сьогоднішній день комплексно не врегульований нормами трудового законодавства. При цьому у загальному контексті юридична відповідальність застосовується в межах особливої процедури, що складається з наступних спеціальних процесуальних стадій: 1) виявлення факту вчинення дисциплінарного проступку та його документальна фіксація; 2) ініціювання дисциплінарного провадження; 3) відсторонення держслужбовця від виконання посадових обов'язків (якщо для цього є підстави); 4) проведення службового розслідування (не завжди є обов'язковою стадією); 5) затребування пояснення від державного службовця; 6) прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження; 7) виконання рішення про застосування дисциплінарного стягнення чи заходу дисциплінарного впливу до винного у порушенні дисципліни держслужбовця.

8. Публічно-правові спори у сфері притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності вирішуються в межах адміністративного судочинства відповідно до норм КАСУ, з урахуванням положень КЗпП України, спеціальних нормативно-правових актів про службову дисципліну, а також інших актів адміністративного законодавства. Аналіз судової практики з відповідної категорії справ дозволяє виокремити наступні основні тенденції вирішення адміністративними судами цієї категорії справ, які виявляються в безпосередньому захисті трудових прав держслужбовців у питанні притягнення вказаних суб'єктів до досліджуваного виду відповідальності: 1) від порушень суб'єктом дисциплінарної влади засад притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності (зокрема визнається протиправним притягнення до дисциплінарної відповідальності коли: в дійсності відсутній дисциплінарний проступок; за один дисциплінарний проступок на службовця двічі накладають дисциплінарні

стягнення; стягнення не є співмірним з проступком тощо); 2) від порушень, обумовлених неправомірним притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності (головним чином, суд виявляє порушення, які пов'язані з недотриманням існуючого порядку притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності); 3) від порушень положень чинного законодавства України про працю в частині норм про дисциплінарну відповідальність. Також адміністративні суди захищають трудові права держслужбовців у відповідних випадках у загальному контексті, а саме шляхом формулювання правових позицій, котрими узгоджується застосування в процесі притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності норм КЗпП України та адміністративного законодавства, а також позицій, що вносять правову визначеність у розуміння суб'єктами службово-трудова правовідносин положень законодавства та юридичних понять і категорій, які мають важливе значення для правомірного притягнення держслужбовця до відповідальності.

9. Основними актуальними проблемами дисциплінарної відповідальності держслужбовців за трудовим законодавством України є наступні: 1) застарілість трудового законодавства про дисциплінарну відповідальність та потреба у концентрації норм про дисциплінарну відповідальність держслужбовців; 2) здійснення правового регулювання дисциплінарної відповідальності держслужбовців переважно нормами Закону України «Про державну службу», які дублюють відповідні норми КЗпП України та звужують сферу дії трудового права, позбавляючи держслужбовців низки гарантій, що передбачені законодавством про працю; 3) недосконалість правового регулювання дисциплінарного провадження; 4) неефективність переліку видів дисциплінарних стягнень, що закріплені в КЗпП України та в новому Законі України «Про державну службу».

Для вирішення окреслених проблем необхідно: 1) конкретизувати масштаб поширення сфери дії трудового права на процес застосування до

держслужбовців норм про дисциплінарну відповідальність (зокрема закріпити у законодавстві застереження про експансію адміністративного права у відповідній частині); 2) переглянути перелік дисциплінарних санкцій, що закріплений Законом України «Про державну службу», беручи до уваги позитивний досвід зарубіжних держав (розширити цей перелік, зокрема, такими санкціями, як дисциплінарний штраф, переведення державного службовця на нижчеоплачувану посаду та/або зниження кваліфікації на один розряд); 3) розробити та прийняти спеціальний законодавчий акт про юридичну відповідальність держслужбовців – Закон України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», який дозволить систематизувати законодавство про юридичну відповідальність держслужбовців шляхом внесення змін до трудового та адміністративного законодавства, узгодження відповідних положень законодавства; 4) розробити та прийняти Закон України «Про Кодекс поведінки державних службовців».

10. Матеріальна відповідальність державного службовця як суб'єкта трудового права є окремим особливим видом матеріальної відповідальності та складовою юридичної відповідальності в трудовому праві, що полягає в обов'язку держслужбовця повністю або частково покрити матеріальну шкоду, котра була заподіяна з його вини державі (державному підприємству, установі, організації) порушенням службових обов'язків.

При цьому вказана відповідальність урегульовується положеннями, які містяться: 1) у законодавчих актах трудового права (КЗпП України та Закон України від 06 червня 1995 року № 217/95-ВР); 2) у законодавчих актах адміністративного права (Закон України «Про державну службу»); 3) у підзаконних нормативно-правових актах (Положення про матеріальну відповідальність робітників і службовців за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації; постанови КМУ «Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування)

матеріальних цінностей» та «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати»).

11. Особливості змісту матеріальної відповідальності державного службовця виявляються в тому, що цей вид юридичної відповідальності: 1) відображає специфіку правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права, з одного боку, та суб'єктів адміністративного права, з іншого боку, і, відповідно, врегульовується нормами як трудового, так і адміністративного права; 2) виникає у службово-трудовах правовідносинах, що мають місце між державним службовцем та його «наймачем»; 3) розкривається у специфіці покриття завданої службовцем шкоди, котра напряму залежить від суб'єкта, якому була заподіяна ця шкода, а саме: а) шкода, яка завдана працівником групі людей (враховуючи також і громадські об'єднання, людину та громадянина, юридичних осіб, тобто усіх третіх осіб службово-трудовах правовідносин), покривається державою, яка в подальшому може стягнути з винуватого державного службовця відповідні грошові кошти в порядку регресу; б) шкода, яка завдана працівником державі.

12. Державні службовці, визнані винними у заподіянні державному підприємству (установі, організації) шкоди, несуть обмежену матеріальну відповідальність (якщо шкоду заподіяно: зайвими грошовими виплатами чи неправильною постановкою обліку, неправильним зберіганням матеріальних, грошових або культурних цінностей тощо) або ж повну матеріальну відповідальність (якщо шкоду заподіяно: за умови наявності попередньо укладеного письмового договору про повну матеріальну відповідальність, діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку, в стані сп'яніння, незаконним звільненням або переведенням працівника на іншу роботу тощо) за таких обставин: 1) якщо має місце пряма дійсна шкода, незалежно від того, притягнутий цей працівник до інших видів юридичної відповідальності за ті самі протиправні діяння, якими була завдана державі шкода, чи ні; 2) якщо розмір відповідальності обмежується

певною частиною заробітку держслужбовця, але не більше його середнього місячного заробітку, окрім випадків, передбачених законодавством.

13. Порядок притягнення держслужбовця до матеріальної відповідальності, зважаючи на сукупність діючих норм законодавства про працю та Закону України «Про державну службу», включає наступні стадії: 1) виявлення заподіяної держслужбовцем шкоди та повідомлення його про цей факт керівником державної служби; 2) визначення розміру заподіяної держслужбовцем державі шкоди; 3) внесення керівником державної служби письмової пропозиції про добровільне відшкодування матеріальної шкоди; 4) покриття шкоди винним державним службовцем; 5) можливість оскарження держслужбовцем у судовому порядку факту притягнення його до матеріальної відповідальності.

14. На сьогоднішній день судова практика у сфері притягнення держслужбовців до матеріальної відповідальності, що ґрунтується на нормах законодавства про працю, залишається незначною (частина цих справ помилково розглядається не в якості трудового, а цивільно-правового спору). При цьому аналіз судових рішень у цій категорії справ дозволяє зробити висновок, що у них має місце: 1) сукупність загальних проблем, які характерні для всіх чи більшості правових спорів, що розглядаються в судах (неправильне визначення особи, в інтересах якої подається позов, порушення процесуальних строків, недотримання вимог щодо обсягу доказової бази, порушення правил підсудності справ, неправильне застосування норм матеріального та процесуального права тощо); 2) сукупність спеціальних проблем, тобто таких, що є типовими лише для цієї категорії справ (неправильне розуміння та застосування статей 130, 138 КЗпП України, помилкове тлумачення позивачами поняття «пряма дійсна шкода» тощо).

15. Проблеми матеріальної відповідальності держслужбовців є дещо подібними до проблем дисциплінарної відповідальності. До основних з них належать наступні: 1) наявність у законодавстві про працю у частині, що врегульовує питання матеріальної відповідальності держслужбовців, низки

радянських нормативно-правових актів, які є морально застарілими та об'єктивно не можуть ефективним й оптимальним чином врегульовувати зазначене питання; 2) наявність у діючому трудовому законодавстві значної кількості прогалин та неузгодженостей, що не дозволяють назвати правила та стандарти процесу застосування до держслужбовців норм про матеріальну відповідальність такими, що є чіткими та достатніми. Особливим чином ускладнила ці проблеми реформа законодавства про державну службу, яка без належного обґрунтування доцільності продублювала норми про матеріальну відповідальність, передбачені КЗпП України, у відповідному законодавчому акті.

Окреслені проблеми можуть бути вирішені шляхом: 1) зміни напрямку реформування трудового законодавства, яке за весь період відновленої незалежності України фактично було спрямоване не на створення нових нормативно-правових актів, що відповідали б вимогам часу та потребам людини, громадянина, суспільства і держави, а на внесення змін до радянського трудового законодавства, яке не вирішувало актуальні проблеми по суті та ефективним чином; 2) закріплення у трудовому законодавстві універсального та всебічного визначення поняття «пряма дійсна матеріальна шкода»; 3) комплексної регламентації матеріальної відповідальності державного службовця за розголошення комерційної чи службової інформації; 4) закріплення в трудовому законодавстві можливості розстрочки відшкодування держслужбовцем шкоди на основі відповідного договору – угоди про розстрочку відшкодування матеріальної шкоди; 5) прямого встановлення в трудовому законодавстві права суб'єкта дисциплінарної влади повністю або частково відмовитися від стягнення матеріальної шкоди з винного державного службовця-працівника.

16. Критичний аналіз досвіду правового регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців у зарубіжних державах (Іспанії, Італії, Румунії, Франції, США, Азербайджані, Білорусі, Молдові та РФ) дозволяє стверджувати, що в них (навіть на рівні держав-

членів ЄС) відсутні тенденції до універсалізації відповідного правового регулювання, а також єдині підходи як щодо правового статусу держслужбовців, так і галузі законодавства (трудового, адміністративного та цивільного), котрою врегульовуються основні питання притягнення держслужбовців до дисциплінарної й матеріальної відповідальності. Наприклад, якщо в одних державах держслужбовець розглядається в якості виключно суб'єкта адміністративного права (Голландія, Іспанія, Франція), то в інших – і адміністративного, і трудового права (Австрія, Італія, ФРН). Відповідним чином у зарубіжних державах вирішується також і питання про сферу дії права, норми якого поширюються на процес застосування до держслужбовців законодавства про юридичну відповідальність. Попри це, слід констатувати очевидну корисність для нашої держави досвіду багатьох зарубіжних держав (Іспанії, Італії, Молдови, Румунії, Франції, США) стосовно правового регулювання процесу притягнення держслужбовців до відповідальності та визначення переліку дисциплінарних проступків (також їх групування на особливо значні, значні та малозначні) і санкцій, які застосовуються до порушників службової дисципліни.

17. У процесі подальшого розвитку правового регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності держслужбовців необхідно закласти в чинному законодавстві застереження, котрі, не стримуючи розвитку спеціального законодавства про цю відповідальність, обмежували б тенденцію до звуження сфери дії трудового права стосовно правовідносин щодо притягнення вказаних суб'єктів до юридичної відповідальності. У цьому контексті доцільним є розроблення та прийняття Закону України «Про оптимізацію регулювання юридичної відповідальності державних службовців», положеннями якого будуть вноситись зміни до Закону України «Про державну службу», а також КЗпП України. Цим законопроектом необхідно, зокрема, передбачити: 1) змінений перелік дисциплінарних проступків держслужбовців, викладених у ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» (доповнення його такими видами: порушення рівності



прав громадян України; систематичне зволікання з вчасним виконанням завдань, що були поставлені, в розумний строк тощо); 2) розширений загальний перелік (ст. 147 КЗпП України) та спеціальний перелік (ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу») видів дисциплінарних стягнень державних службовців (доповнити його такими санкціями: відстороненням від виконання посадових обов'язків на період від 1 до 14 днів; пониженням в посаді без збереження посадового окладу тощо), уточнення ролі (змінивши частини 2-3 ст. 149, ч. 2 ст. 147 КЗпП України, ч. 2 ст. 65 і ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу», закріпивши в них застереження про експансію адміністративного права у відповідних правовідносинах) й умов (частини 2-9 ст. 66 Закону України «Про державну службу») їх застосування; 3) правило, яке визначає обставини, що виключають протиправність діяння держслужбовця та можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності (ч. 1 ст. 67 Закону України «Про державну службу»); 4) систематизований порядок притягнення до матеріальної відповідальності у КЗпП України, що може бути застосований до держслужбовців.

18. Вбачається необхідність у регламентуванні правил етичної поведінки держслужбовців на законодавчому рівні. Вказане виявляється можливим, зокрема, за рахунок прийняття Закону України «Про Кодекс поведінки державних службовців», який, окрім загальних положень (предмет, мета та сфера застосування, принципи поведінки державного службовця), буде містити вичерпний перелік норм поведінки держслужбовця, порушення яких обумовлюватиме дисциплінарну відповідальність, а також особливості врахування цих норм у контексті чинного національного трудового та адміністративного законодавства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамова А.А. Дисциплина труда в СССР: правовые вопросы. Москва: Юрид. лит., 1969. 176 с.
2. Абросимова Е.Б. Суд в системе разделения властей: российская модель (конституционно-теоретические аспекты): учеб. пособ. Москва: Статут, 2002. 422 с.
3. Авертисян М.Р. Дисциплінарна відповідальність працівників прокуратури України. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ*. 2012. Т. 1. № 4. С. 191-194.
4. Акуліч А.В. Особливості правового статусу працівника прокуратури як суб'єкта трудового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2010. 22 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва: Статус, 1999. 710 с.
6. Алексеев В.М. Громадівські ради: законодавчий аспект. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць / редкол.: С.М. Серьогін (гол. ред.) та ін.* Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ НАДУ. 2008. С. 43-50.
7. Алексеев О.Г. Ознаки юридичної відповідальності у фармацевтичному секторі охорони здоров'я. *Сучасні аспекти медицини і фармації – 2017: тези Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених та студ. з міжнар. участю, присвяч. Дню науки (м. Запоріжжя, 11-12 трав. 2017 р.)*. Запоріжжя: ЗДМУ, 2017. С. 167.
8. Алексеева О.Є. Новітні засади нормативно-правового регулювання державної служби в Україні. *Форум права*. 2016. № 1. С. 10-15.
9. Андрейчук Т.В. Дисциплінарна відповідальність як гарантія реалізації трудових прав та обов'язків суддям. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 28. С. 52-60.
10. Андреев В.О. Відповідальність за порушення присяги державного службовця. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1. С. 192-199.

11. Андрушко А.В. Основні проблеми загальної дисциплінарної відповідальності у трудовому праві. *Держава і право*. 2007. Вип. 37. С. 371-377.
12. Апаров А.М. Принципи адміністративно-процесуального права. *Право та державне управління*. 2012. № 2 (7). С. 19-24.
13. Апеляційний суд Волинської області. Рішення у справі № 159/2138/17 (провадження № 22-ц/773/1109/17) від 15.08.2017. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68367391> (дата звернення: 15.10.2017).
14. Апеляційний суд Сумської області. Постанова у справі № 22-а-366 від 17.10.2006. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/260457> (дата звернення: 18.08.2017).
15. Аргунова А.М. Трудові правовідносини у сфері державної служби. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 99-104.
16. Артемов С.В. Совершенствование правового регулирования материальной ответственности в сфере государственной службы. *Молодой ученый*. 2016. № 22 (126). С. 62-67.
17. Асеев Р.О. Историчні прояви корупції та особливості боротьби з нею. *Правова держава*. 2017. Вип. 27. С. 110-116.
18. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юрид. лит., 1997. 400 с.
19. Бабелюк Е.Г. Материальная ответственность государственных служащих Российской Федерации за вред, причиненный неправомерными действиями по службе. *Вестник Евразийской академии административных наук*. 2008. № 5. С. 81-88.
20. Бавико О.Є. Позитивна складова фінансової відповідальності. *Форум права*. 2010. № 1. С. 13-18.
21. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. 120 с.

22. Баскакова Ю.В. Зміна істотних умов трудового договору з державними службовцями: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2010. 187 с.
23. Батанова Н.М. Принципи конституційно-правової відповідальності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 323-327.
24. Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы. *Журнал российского права*. 2017. № 5 (245). С. 80-87. doi: 10.12737/article 58f48b4960b505.60187234.
25. Береза Н.В. Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 1 (9). С. 87-90.
26. Березанський міський суд Київської області. Рішення від 18.04.2007 у справі № 2-128/2007. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1558557> (дата звернення: 18.08.2017).
27. Берлач Н.А. Перспективи розвитку позитивної юридичної відповідальності в демократичному суспільстві. *Форум права*. 2012. № 1. С. 77-81.
28. Бесчастний В.М. Кримінологічний аналіз сучасних тенденцій злочинності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 245-250.
29. Бисага Ю.Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.
30. Битяк Ю.П. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу. *Право України*. 2006. № 5. С. 22-26.
31. Бігун В.С. Здійснення правосуддя в цивільному судочинстві: про право, правосудність і розсуд (філософсько-правові аспекти). *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. № 56. С. 117-123.

32. Білопільський районний суд Сумської області. Ухвала від 26.06.2019 у справі № 573/901/19 (провадження № 2/573/291/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82690802> (дата звернення: 23.07.2019).

33. Богунський районний суд м. Житомира. Ухвала від 05.01.2018 у справі № 295/5/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71845033> (дата звернення: 30.12.2017).

34. Божагора Н.М. Деякі аспекти правового регулювання підстав та умов матеріальної відповідальності працівників. *Вісник Академії адвокатури України*. 2006. Вип. 7. С. 162-167.

35. Бойко М.Д. Трудові спори. *Довідник кадровика*. 2009. № 2. С. 6-14.

36. Бойко Н.Д. Ответственность работника за разглашение коммерческой тайны. *Справочник кадровика*. 2015. № 7. URL: <http://www.kadrovik.ua/nomer/2015-7> (дата звернення: 18.08.2017).

37. Болотіна Н.Б. Трудове право України: підруч. Київ: Вікар, 2009. 725 с.

38. Бортняк В.А., Бортняк К.В. Особливості застосування заходів дисциплінарної відповідальності до працівників податкової служби. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2010. № 5 (1). С. 14-20.

39. Борцевич П.С., Блінов Д.О. Відповідальність службовця як чинник зміцнення управління державною владою. *Юридичний вісник*. 2013. № 1 (26). С. 56-60.

40. Братель С.Г. Особливості юридичної відповідальності працівників міліції. *Митна справа*. 2011. № 4 (76). Ч. 2. С. 299-305.

41. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). Москва: Юрид. лит., 1976. 215 с.

42. Брюханов А.В. Проблеми правового врегулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики*: мат. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 27 трав. 2011 р.): у 2 т. / за заг. ред.

Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. С. 182-183.

43. Буралев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2012. № 4. С. 32-35.

44. Бутов П.С. Совершенствование материальных и процедурно-процессуальных норм о применении дисциплинарной ответственности работников по трудовому праву Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Челябинск, 2006. 271 с.

45. Ваганова І.М. Запобіжні заходи у трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2010. 200 с.

46. Ваганова І.М. Поняття примусу у трудові праві. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 232-238.

47. Вапнярчук Н.М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 100-104.

48. Вапнярчук Н.М. Деякі питання дисциплінарної відповідальності працівників дипломатичної служби. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 271-275.

49. Василенко В.М. Дисциплінарна відповідальність працівників ветеринарної міліції: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 167-170.

50. Велика палата ВС. Постанова від 03.04.2018 у справі № 9901/152/18 (провадження № 11-76зай18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73369162> (дата звернення: 23.04.2018).

51. Велика палата ВС. Постанова від 03.07.2019 у справі № 554/8023/15-ц (провадження № 14-130цс19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83000767> (дата звернення: 16.07.2019).

52. Велика палата ВС. Постанова від 05.06.2019 у справі № 392/1829/17 (провадження № 14-173цс19).

URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82885512> (дата звернення: 16.07.2019).

53. Велика Палата ВС. Постанова від 05.12.2018 у справі № 818/1688/16 (провадження № 11-892апп18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78750846> (дата звернення: 28.12.2018).

54. Велика палата ВС. Постанова від 22.03.2018 у справі № 800/559/17 (провадження № 11-713аі18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73125047> (дата звернення: 23.04.2018).

55. Великолепетиський районний суд Херсонської області. Рішення у справі № 2-357/2010 від 07.09.2010. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11155639> (дата звернення: 18.08.2017).

56. Величко Л.Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). С. 1-5.

57. Величко Л.Ю. Дія трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 1 (51). Part 2. P. 61-64.

58. Венедиктов В.С. Інститут трудової юридичної відповідальності в системі трудового права України. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2002. № 17. С. 209-214.

59. Венедиктов В.С. Правові питання юридичної природи контракту як підстави для виникнення службово-трудових відносин. *Право і безпека*. 2002. № 4. С. 52-54.

60. Венедиктов В.С. Проблемы ответственности в трудовом праве: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 1994. 257 с.

61. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність працівників ОВС України: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 269 с.

62. Венедиктов В.С., Іншин М.І., Ключев О.М. Організаційно-правові засади державної служби України: науково-практичний посібник. Харків: Вид-во Нац. у-ту внутр. справ, 2004. 172 с.

63. Венедиктов В.С., Попов С.В. Основания и юридические гарантии прекращения служебно-трудовых отношений с работниками органов внутренних дел: науч.-практ. пособ. Симферополь: Доля, 2000. 88 с.

64. Венедиктов В.С. Сучасні проблеми ідеологічного розвитку трудового права. *Наукові записки ХЕПУ*. 2018. № 1 (20). С. 12-15.

65. Виноградова Л.Є. Юридична відповідальність суддів загальних суддів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2004. 16 с.

66. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про державну службу» № 8306 від 25.03.2011. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39999](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39999) (дата звернення: 18.08.2017).

67. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Трудового кодексу України (№ 1658 від 20.05.2015, доопрацьований) від 12.06.2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 18.08.2017).

68. Внутрішній трудовий розпорядок: теоретико-правовий аспект: монографія / В.О. Голобородько, Д.В. Журавльов, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко; за наук. ред. О.М. Ярошенка. Харків: Юрайт, 2012. 256 с.

69. Волинець В.В. Основні підходи до розуміння юридичної відповідальності у сучасному трудовому праві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Т. 3. Вип. 6. С. 37-42.

70. Воловик В.І. Про трудовий правовий статус державних службовців. *Право України*. 1997. № 1. С. 63-65.

71. Воронина А.Б., Долгополова А.А. Виды юридической ответственности. *Молодёжь и наука*. 2016. № 1. С. 86.

72. Воронятніков О.О. Правовий статус державної міграційної служби України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 31-37.



73. ВС КАС. Постанова від 04.04.2018 у справі № 818/522/16 (провадження № К/9901/8685/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73249804> (дата звернення: 12.06.2018).

74. ВС КАС. Постанова від 04.04.2018 у справі № 826/6646/16 (провадження № К/9901/15554/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73249830> (дата звернення: 19.06.2018).

75. ВС КАС. Постанова від 05.06.2019 у справі № 814/934/18 (провадження № К/9901/3830/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82194461> (дата звернення: 19.07.2019).

76. ВС КАС. Постанова від 05.12.2018 у справі № 820/5040/16 (провадження № К/9901/22606/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78395322> (дата звернення: 29.12.2018).

77. ВС КАС. Постанова від 12.07.2019 у справі № 813/915/16 (провадження № К/9901/12526/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82996954> (дата звернення: 24.07.2019).

78. ВС КАС. Постанова від 16.04.2019 у справі № 805/1256/16-а (провадження № К/9901/24134/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82685097> (дата звернення: 21.07.2019).

79. ВС КАС. Постанова від 16.04.2019 у справі № 826/19361/16 (провадження № К/9901/17496/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81180364> (дата звернення: 21.04.2019).

80. ВС КАС. Постанова від 16.05.2018 у справі № 816/4253/15 (провадження № К/9901/22641/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74078018> (дата звернення: 10.09.2018).

81. ВС КАС. Постанова від 16.05.2018 у справі № 826/7713/15 (провадження № К/9901/1630/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74028980> (дата звернення: 24.05.2019).

82. ВС КАС. Постанова від 19.04.2018 у справі № 814/2874/14 (провадження № К/9901/9217/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73487118> (дата звернення: 10.06.2018).

83. ВС КАС. Постанова від 19.07.2019 у справі № 821/3861/15-а (провадження № К/9901/11433/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83143449> (дата звернення: 24.07.2019).

84. ВС КАС. Постанова від 19.09.2018 у справі № 818/248/17 (провадження № К/9901/2759/17). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76580035> (дата звернення: 22.09.2018).

85. ВС КАС. Постанова від 25.04.2018 у справі № 804/1365/16 (провадження № К/9901/10466/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73700658> (дата звернення: 22.09.2018).

86. ВС КАС. Постанова від 25.07.2018 у справі № 821/2152/16 (провадження № К/9901/17559/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75544629> (дата звернення: 10.09.2018).

87. ВС КАС. Постанова від 25.07.2019 у справі № 826/12511/15 (провадження № К/9901/12904/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83244080> (дата звернення: 28.07.2019).

88. ВС КАС. Постанова від 30.05.2018 у справі № 826/1917/17 (провадження № К/9901/24174/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74407467> (дата звернення: 10.06.2018).

89. Всеобщая декларация прав человека: Декларация от 10.12.1948. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

90. ВССУ. Рішення від 19.03.2014 у справі № 6-53037св13. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37824193> (дата звернення: 18.08.2017).

91. ВСУ. Постанова від 22.10.2013 у справі № 21-375а12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35667373> (дата звернення: 19.06.2017).

92. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: учеб. для юрид. ВУЗов. Москва: Инфра-М, 2003. 620 с.

93. Гаврилюк В.О. Правове регулювання стажування працівників: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 191 с.

94. Гадзало Г.С. Удосконалення законодавства про державну службу в контексті європейської інтеграції як чинник розвитку правової культури в державному управлінні. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. С. 1-11. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik2/fail/Gadzalo.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Gadzalo.pdf) (дата звернення: 12.03.2019).

95. Галаван З.С. Особливості правового регулювання праці слідчих ОВС як суб'єктів трудового права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 21 с.

96. Галицька Д.С. Адаптація національного трудового законодавства про відповідальність до законодавства Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 206 с.

97. Гарбузов В.В. Адміністративно-правовий статус підрозділів внутрішньої безпеки національної поліції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 20 с.

98. Гацько А.Ф., Богомолова К.С. Правові основи формування іміджу державного службовця. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. П. Василенка*. 2016. Вип. 174. С. 117-128.

99. Гладкий В.В. Бедность, нищета и криминализация общества. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2017. Вып. 6 (26). Ч. 6. С. 35-55.

100. Гладкий В.В. К вопросу о теории трудово-правовой ответственности. *Стратегічні пріоритети в XXI столітті*: мат. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14-15 лют. 2017 р.). Київ, 2017. С. 86-90.

101. Гладкий В.В. Мінливість і занепад законодавства: постановка питання. *Актуальні проблеми реформування сучасного законодавства*: мат. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 14-15 верес. 2018 р.). Херсон: ВД «Гельветика», 2018. С. 5-10. doi:10.5281/zenodo.1403903.

102. Гладкий В.В. Неоднозначність трудової правосуб'єктності державного службовця. *Актуальні проблеми трудового законодавства*,

законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах: мат. VII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 листоп. 2018 р.) / за заг. ред. К.Ю. Мельника. Харків: Вид-во ХНУВС, 2018. С. 354-359.

103. Гладкий В.В. О нецелесообразности теории позитивной юридической ответственности. *Економіко-правові дослідження: міждисциплінарна взаємодія*: зб. мат. I Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10-11 квіт. 2017 р.). Харків: ГО «МО "ЦАРОН"», 2017. С. 30-34.

104. Гладкий В.В. Про законодавче врегулювання етичної поведінки державного службовця: препринт. Київ: МАУП, 2019. С. 1-41.

105. Гладкий В.В. Проблемы универсального понимания термина «юридическая ответственность»: исторический контекст. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2017. Вып. 4 (24). Ч. 9. С. 37-50.

106. Гладкий В.В. Темпоральні межі кримінальної відповідальності: передумання притягнення до відповідальності настанню відповідальності. *Закарпатські правові читання*: мат. IX Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20-22 квіт. 2017 р.). Ужгород: РІК-У, 2017. Т. 2. С. 368-374.

107. Гладких Д.Ю. Воздействие принципов трудового права на правовое регулирование служебно-трудовых отношений в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Пермь, 2002. 245 с.

108. Головачова А.О. Правове регулювання оплати праці державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2018. 189 с.

109. Голубов А.Є. Види правового статусу та їх значення для кримінального процесу. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. № 11. С. 153-158.

110. Гончарук В.В. Відповідальність поліцейського в сучасних реаліях: трудо-правове есе. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення*: мат. V Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовт. 2016 р.) / за заг. ред. К.Ю. Мельника. Харків: ХНУВС, 2016. С. 145-147.

111. Горбачова Л.П., Косенко В.А. З нотатків про американську систему правосуддя. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. 2012. № 3. С. 46-50.
112. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність прокурора як елемент його статусу: адміністративно-правовий вимір: монографія. Київ: Вид-во НАПУ, 2017. 194 с.
113. Горзов А.П. Підстави дисциплінарної відповідальності прокурора в Іспанії й Україні: порівняльно-правовий аспект. *Митна справа*. 2015. № 4. Ч. 2. С. 169-174.
114. Горзов А.П., Долгий О.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. Вип. 1 (13). С. 48-54.
115. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
116. Государственная служба зарубежных стран: сб. обз. законод. / под. ред. Касаткина Н.М. Москва: РАН, 1996. 166 с.
117. Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. 2): ФЗ РФ от 26.01.1996 № 14-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 5. Ст. 410.
118. Грек Т.Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. *Адвокат*. 2010. № 10 (121). С. 41-45.
119. Греков І.П. Державна служба як особливий різновид суспільної організації праці. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 16. С. 361-365.
120. Греков І.П. Деякі аспекти виникнення службово-трудова відносин. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. № 17. С. 218-224.
121. Гритенко О.А. Співвідношення дисциплінарного стягнення та покарання як кримінально-правового інституту: теоретичні питання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 4. С. 26-29.

122. Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих. *Право и политика*. 2001. № 9. С. 57-73.

123. Грищук В.К. Негативна (ретроспективна) юридична відповідальність та її підстави. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 5-13.

124. Грітенко О.А., Плужник О.І. Дисциплінарна відповідальність як складова дисциплінарної практики: деякі теоретичні та законодавчі аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 187-189.

125. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі, як сфера модернізації української державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 5. С. 87-94.

126. Губанов О.О. Дисциплінарна відповідальність публічних службовців України за корупційні правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 2 (22). С. 68-72.

127. 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.

128. Гузенко Т.А. Нові соціальні медіа в контексті зміни парадигми державної комунікативної політики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. № 4. С. 152-157.

129. Гуменюк І.О. Напрямки розвитку трудового законодавства України: окремі аспекти проблеми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 81-84.

130. Гуцу С.Ф. Актуальні питання реформування трудового законодавства України. *Гуманітарний часопис*. 2013. № 3. С. 108-112.

131. Даниленко Ю.С. Стан правового регулювання етики поведінки державних службовців в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. № 4. С. 66-78.

132. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наук. розробка / авт. кол.: Р.А. Науменко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко та ін. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.

133. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24.06.2016 № 474-р (у ред. від 28.12.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-p> (дата звернення: 08.01.2019).

134. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практ. посіб. для кер. служб управл. персоналом / М.В. Канавець (кер. авт. колективу), Ю.Ю. Лихач, С.М. Іголкін, І.Г. Рошин, Д.О. Трипольський; за заг. ред. К.О. Ващенко. Київ: Центр адапт. держ. служби до станд. ЄС, 2017. 68 с.

135. Дмитренко Ю.П. Спеціальна дисциплінарна відповідальність окремих суб'єктів трудових правовідносин та їх правові гарантії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 11-12 (85-86). С. 63-70.

136. Добкін М.М. Відповідальність державних місцевих адміністрацій та їх посадових осіб: загальнотеоретичні питання. *Форум права*. 2010. № 3. С. 92-98.

137. Довгий Т.Я. Соціально-правова сутність відповідальності державних службовців. *Ефективність державного управління*. 2010. Вип. 25. С. 363-370.

138. Донецький апеляційний суд. Постанова від 17.07.2019 у справі № 237/2762/19 (провадження № 22-ц/804/1973/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83159011> (дата звернення: 23.07.2019).

139. Драбанич А.В. Ответственность главного бухгалтера за правонарушения в учете расчетных операций, при расчетах с бюджетом и

распределении прибыли. *Studia Universitatis Moldaviae. Ser.: Ştiinţe Exacteşi Economice*. 2017. № 2 (102). С. 145-150.

140. Дрогобицький міськрайонний суд Львівської області. Рішення від 23.12.2013 у справі № 1306/8998/2012 (провадження № 2/442/233/2013). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42326095> (дата звернення: 18.08.2017).

141. Дубовик О.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. Т. 5. № 1 (14). С. 1-4.

142. Дудін В.М. Трудова реформа в Україні. URL: <http://commons.com.ua/trudova-reforma-v-ukrayini/> (дата звернення: 19.08.2017).

143. Дуравкіна Н.І. Правове регулювання юридичної відповідальності суб'єктів трудового права в умовах ринкової економіки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2011. 19 с.

144. Дьомін О.В., Леліков Г.С., Сороко В.М. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами державної служби. *Вісник державної служби України*. 2001. № 2. С. 65-84.

145. Ермоленко-Князева Л.С. Этимология дисциплинарной ответственности. *Закон и жизнь*. 2013. № 6. С. 51-53.

146. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 (ETS № 163) [офіц. перекл.]. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. С. 2096.

147. Єрема М.Р. Проблеми юридичної відповідальності акціонерів в акціонерних правовідносинах. *Форум права*. 2017. № 1. С. 45-51.

148. Єрмоленко-Князева Л.С. Дисциплінарна відповідальність державних службовців в Україні: проблеми адміністративної теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 237 с.

149. Єрмоленко-Князева Л.С. Поняття та зміст інституту дисциплінарної відповідальності. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2012. № 1. С. 181-187.



150. Жмудський Р.С. Аналіз суспільних орієнтацій державних службовців України у контексті забезпечення політичної відповідальності влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 5. С. 1-3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_5\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_5_6) (дата звернення: 12.03.2019).

151. Жуган Р.В. Дисциплінарна відповідальність суддів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 57. С. 300-305.

152. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

153. Загальні правила поведінки державного службовця: Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 11.11.2010 за № 1089/18384. *Офіційний вісник України*. 2010. № 90. Ст. 3208 [втрат. чин.].

154. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: академ. курс: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

155. Заржицький О.С. Юридична відповідальність в трудовому праві України: монографія. Дніпропетровськ: Арт-Прес, 2009. 144 с.

156. Заросило В.О. Система вивчення законодавства про корупцію та напрями її розвитку. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2012. № 2. С. 181-184.

157. Заросило В.О., Гладкий В.В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 123-139. doi:10.5281/zenodo.1465480.

158. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України про державну службу (реєстр. від 30.03.2015 № 2490) від 03.11.2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=362367> (дата звернення: 18.08.2017).

159. Зеленов А.С. Обов'язковість судових рішень як принцип адміністративного судочинства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 3 (90). С. 168-174.

160. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба: учеб. пособ. Новосибирск: НГАУ, 2004. 130 с.
161. Змиенко В.В. Материальная ответственность работников. *Бухгалтерская неделя*. 2008. № 41 (354). С. 37.
162. Зуб И.В. Трудовое право России и Украины: общие проблемы, общие решения. *Государство и право*. 1997. № 10. С. 33-38.
163. Зубов К.М. Историчні прояви корупції в Україні та особливості боротьби з нею. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 473-477.
164. Зубрицький М.І. Зміст юридичної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Т. 4. Вип. 3-2. Ч. 3. С. 101-106.
165. Зубрицький М.І. Правове регулювання відносин у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні: теорія та практика: монографія. Харків: Константа, 2019. 364 с.
166. Зубрицький М.І. Теоретико-методологічні та прикладні засади правового регулювання відносин у сфері юридичної відповідальності державних службовців в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 442 с.
167. Зуй В.В. Про порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 124. С. 108-115.
168. Иванов А.А. Индивидуализация юридической ответственности: правовые и психологические аспекты. Москва: Экзамен, 2003. 192 с.
169. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы. *Государство и право*. 1994. № 4. С. 53-61.
170. Игнатова Л.А. Трудовая дисциплина и дисциплинарная ответственность: стоит ли ждать изменений?  
URL: [http://uz.ligazakon.ua/magazine\\_article/EA008561](http://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA008561) (дата звернення: 01.08.2017).

171. Іванова Г.С. До питання про основні функції дисциплінарної відповідальності у трудовому праві. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Спец. вип. С. 69-77.

172. Іванова Г.С. Особливості забезпечення прав працівників прокуратури під час дисциплінарного провадження. *Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах: зб. наук. пр.* (м. Харків, 26 трав. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 198-204.

173. Іванова Г.С. Юридичний механізм притягнення працівника прокуратури до дисциплінарної відповідальності. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 260-264.

174. Іванова О.І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник академії адвокатури України*. 2012. № 3 (25). С. 21-26.

175. Іншин М.І. Значення захисту трудових прав працівників у становленні правової держави. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2 (77). С. 66-71.

176. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2004. 393 с.

177. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навч. посіб. Харків: ФІНН, 2010. 672 с.

178. Іншин М.І. Правові питання розвитку службово-трудова відносин в сфері державної служби України. *Право і безпека*. 2002. № 4. С. 67-71.

179. Іншин М.І. Сутність сучасної ідеології трудового права України: правові проблеми. *Альманах права*. 2018. Вип. 8. С. 52-55.

180. Іншин М.І. Сучасний стан та напрями удосконалення службово-трудова відносин у сфері державної служби України. *Право України*. 2006. № 6. С. 85-88.

181. Іншин М.І. Трудовий договір як підстава виникнення службово-трудових відносин на державній службі. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2004. № 25. С. 377-381.

182. Іншин М.І., Багрій В.А. Проблеми реалізації принципу законності у трудових правовідносинах. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 144. С. 81-92. doi:10.21564/2414-990x.144.154289.

183. Розвиток трудового потенціалу як складова соціальної безпеки України: монографія / Іншин М.І., Вишновецька С.В., Костюк В.Л., Сахарук І.С.; за ред. М.І. Іншина, І.С. Сахарук. Київ: Маслаков, 2018. 544 с.

184. Іншин М.І., Щербина В.І. Ідеологічні основи сучасного трудового права України: монографія. Харків: Діса плюс, 2016. 328 с.

185. Кабаченко М.О. Дисципліна праці як правова категорія: спроба визначення поняття. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 310-315.

186. Кабаченко М.О. Дисциплінарна відповідальність за корупційні правопорушення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 235-241.

187. Кабаченко М.О. Дисциплінарна відповідальність: актуальні питання. *Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова. Серія: Правознавство*. 2013. Т. 18. Вип. 2. С. 64-71.

188. Кабаченко М.О. Дисциплінарні стягнення: деякі проблемні питання. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 290-296.

189. Кабаченко М.О. Особливості дисциплінарної відповідальності. *Право та державне управління*. 2013. № 1 (10). С. 40-43.

190. Казанківський районний суд Миколаївської області. Ухвала від 05.02.2018 у справі № 478/1678/17 (провадження № 2/478/84/2018). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71845033> (дата звернення: 02.03.2018).

191. Каленіченко Л.І. Поняття та види принципів юридичної відповідальності. *Право і Безпека*. 2017. № 1. С. 24-31.

192. Каленіченко Л.І. Юридична відповідальність як динамічне правове явище. *Форум права*. 2017. № 3. С. 67-71.

193. Калиновський Б.В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1 (15). С. 25-39.

194. Камалиева И.Р. Генезис парадоксальности принципов деятельности системы исполнения наказаний (на примере фактора лишения свободы). *Генетическая социология XXI*. 2016. № 2 (3). С. 39-42.

195. Камнева Е.В. Индивидуальная и юридическая ответственность: психологический аспект. *Научное обозрение: гуманитарные исследования*. 2016. № 10. С. 167-170.

196. Картузова И.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одесса, 1999. 196 с.

197. Касаційний адміністративний суд ВС. Ухвала від 02.07.2019 у справі № 9901/226/19 (провадження № П/9901/226/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82858303> (дата звернення: 14.07.2019).

198. Керезора М.О. Функції попередження в системі адміністративних стягнень. *Форум права*. 2012. № 3. С. 263-269.

199. Київський апеляційний адміністративний суд. Постанова від 30.03.2016 у справі № 826/7713/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56910397> (дата звернення: 19.06.2017).

200. Киселев И.Я. Современный капитализм и трудовое законодательство. Москва: Юрид. лит., 1971. 296 с.

201. Клемпарський М.М. Правове забезпечення статусу державних службовців як суб'єктів трудового права: стан, проблеми, перспективи. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 88-93.

202. Клемпарський М.М. Щодо сутності та особливостей службово-трудова відносин. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). С. 233-237.

203. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2007. 204 с.

204. Клиньшанс Е.В. Зарубежный опыт функционирования государственной и муниципальной службы. Государственная и муниципальная служба. URL: <http://www.distanz.ru/videoLecture/3394/> (дата звернення: 07.04.2017).

205. Клишевич А.В., Бахновська І.П. Правове регулювання мотивації працівників при здійсненні трудових функцій на підприємстві. *Юридичні науки: проблеми та перспективи*: мат. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 12-13 груд. 2014 р.). Херсон: Гельветика, 2014. С. 67-71.

206. Клочко А.М. Специфіка юридичної відповідальності суб'єктів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 325-332.

207. Кобаль М.І. Забезпечення трудових прав державних службовців в умовах євроінтеграції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 182 с.

208. Кобзар В.В. Теоретико-правові підходи до визначення поняття правового статусу особи в науці адміністративного права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 165-170.

209. Коваленко К.В. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність. *Форум права*. 2008. № 2. С. 231-236.

210. Коваленко К.В. Правове регулювання дисциплінарного провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4 (67). С. 191-198.

211. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекц. для студ. юрид. вузів та факульт. Київ: Вентурі, 1998. 208 с.

212. Ковальов С.С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження: принципи, суб'єкти, стадії. *Форум права*. 2012. № 2. С. 352-357.

213. Ковальов С.С. Щодо строків та особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 416-423.

214. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 178 с.

215. Ковтун О.М. Місце і роль дисциплінарної відповідальності в системі юридичної відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 3 (25). С. 219-221.

216. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

217. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375 (у ред. від 21.06.2019). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 29.07.2019).

218. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (у ред. від 03.07.2019). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 29.07.2019).

219. Кодекс етики государственного служащего: Указ Президента Республики Таджикистан от 15.09.2010 № 932. URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=32697](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=32697) (дата звернення: 16.05.2017).

220. Кожушко С.І. Суб'єкти трудового права. *Трудове право України: сучасний стан та перспективи*: мат. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 22-24 трав. 2008 р.) / за ред. проф. В.С. Венедиктова. Сімферополь: Укр. асоц. фахівців труд. права, 2008. С. 54-57.

221. Козак В.І. Засоби врегулювання питань протидії корупції в системі державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. № 3. С. 253-264.

222. Колеснік Т.В. Забезпечення дисципліни праці в умовах ринкової економіки: теорія та практика: монографія. Харків: У справі, 2017. 428 с.

223. Колеснік Т.В. Механізм забезпечення дисципліни праці в сучасних умовах та його складові. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 270-278.

224. Колпаков В.К. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: еволюція нормативного регулювання. *Право України*. 2016. № 9. С. 79-90.

225. Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекц. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Манускрипт, 1996. 316 с.

226. Комментарии к Гражданскому кодексу РФ. Ч. 2. 5-е изд., испр. и доп. / под ред. О.Н. Садикова. Москва: ИНФРА-М, 2006. 987 с.

227. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. 2-е изд., доп. Москва: Издат. Дом «Городец», 2007. 736 с.

228. Кондратьев С.М., Шмидт А.А. Материальная ответственность в системе органов внутренних дел. *Вестник Челябинского государственного университета*. 2004. № 1. С. 62-66.

229. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 31. Ст. 4398.

230. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (у ред. від 21.02.2019). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 18.06.2019).



231. Конько А.С. Кодекс поведінки державного службовця як фактор належного врядування в Україні. *Молода наука – 2014*: зб. наук. праць студ., аспірант. і молод. вчен.: у 7 т. Запоріжжя: Вид-во ЗНУ, 2014. Т. 2. С. 306-308.

232. Корельский В.М., Перевалова В.Д. Теория государства и права: учеб. для вузов. Москва: НОРМА-ИНФРА, 2002. 616 с.

233. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Санкт-Петербург: Юрид. центр «Пресс», 2004. 220 с.

234. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2013. 23 с.

235. Корнута Л.М. Обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність державного службовця: загальна характеристика та проблема реалізації. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.): у 2 т. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. літ., 2016. Т. 2. С. 21-23.

236. Корнута Л.М. Характеристика видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців в Україні, та визначення напрямків їх удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 25. С. 162-167.

237. Коротка О.М. Удосконалення правового регулювання матеріальної відповідальності в умовах ринкової економіки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2003. 184 с.

238. Коротких А.Ю. Види матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну державі. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 47-51.

239. Коротких А.Ю. Визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 98-103.

240. Коротких А.Ю. Відповідальність як один із елементів правового статусу особи. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. № 4. С. 110-119.

241. Коротких А.Ю. Державні службовці – суб'єкти трудового права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 4 (16). С. 39-41.

242. Коротких А.Ю. Дисциплінарні санкції, що накладаються на державних службовців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. Ч. 2. С. 82-85.

243. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання відповідальності державних службовців в Азербайджанській Республіці. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Вип. 3. С. 288-297.

244. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2015. Вип. 1. С. 47-51.

245. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Іспанії. *Форум права*. 2015. № 4. С. 119-122.

246. Коротких А.Ю. Компетенция как основной элемент правового статуса административного суда в Украине. *Бизнес. Образование. Право*. 2013. № 4 (25). С. 340-344.

247. Коротких А.Ю. Мета, завдання та функції дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. № 33-2. Ч. 2. С. 38-43.

248. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих во Франции. *Право и политика. Кыргызстан*. 2015. № 3. С. 39-44.

249. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Республики Молдова. *Legeasi Viata*. 2015. № 9. С. 42-44.

250. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования юридической ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Италии. *International Scientific Journal Euro-American Scientific Cooperation: research articles*; Responsible editors: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. Hamilton, Canada: «Accent Graphics Communications», 2015. Vol. 10. P. 54-58.

251. Коротких А.Ю. Основні ознаки дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. № 34-2. Ч. 2. С. 45-49.

252. Коротких А.Ю. Особенности змісту матеріальної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 65-70.

253. Коротких А.Ю. Особенности покриття шкоди, завданої державним службовцем, у судовому порядку. *Право та інновації*. 2016. № 4 (16). С. 129-133.

254. Коротких А.Ю. Особенности правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США. *Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика*: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-19 квіт. 2016 р.). Київ: ВГО «Майбутнє країни», 2016. С. 67-69.

255. Коротких А.Ю. Положення трудового законодавства про матеріальну відповідальність державних службовців. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 4. С. 61-66.

256. Коротких А.Ю. Понятие и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Украины. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 6-2. Т. 3. С. 101-106.

257. Коротких А.Ю. Порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 93-98.

258. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. *Право та інновації*. 2016. № 3 (15). С. 99-103.

259. Коротких А.Ю. Порядок применения дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих по трудовому законодательству Украины. *Наука і правоохорона*. 2015. № 3. Ч. 2. С. 56-61.

260. Коротких А.Ю. Практика українських судів щодо вирішення спорів про застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.). Запоріжжя: Істина, 2017. С. 49-54.

261. Коротких А.Ю. Практика українських судів щодо вирішення спорів про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. *Теорія і практика розвитку правових інститутів*: мат. Міжнар. наук.-практ.ї конф. (м. Київ, 10-11 бер. 2016 р.). Київ: Н.-д. ін-т публ. права, 2016. С. 98-101.

262. Коротких А.Ю. Проблеми матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України*: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 27-28 січня 2017 р.). Львів: Вид-во Західноукр. організац. «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 74-79.

263. Коротких А.Ю. Проблеми розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 28. С. 280-288.

264. Коротких А.Ю. Проблемы определения сферы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих. *Visegradjournalonhumanrights*. 2016. № 3. С. 80-85.

265. Коротких А.Ю. Пропозиції з удосконалення регулювання матеріальної відповідальності державних службовців в Україні. *Пріоритетні завдання та стратегії розвитку юриспруденції у світовій науці*: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Сладковічево, Словацька Республіка, 28-29 жовтня 2016 р.). Сладковічево: [б. в.], 2016. С. 54-61.

266. Коротких А.Ю. Теоретико-правові аспекти відповідальності як елементу правового статусу особи. *Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 18-19 черв. 2015 р.). Київ: Н.-д. ін-т публ. права, 2015. С. 82-84.

267. Коротких А.Ю. Узагальнена характеристика сутності, особливостей, проблем юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. *Наука і правоохорона*. 2015. № 4. Ч. 2. С. 55-60.

268. Коротких А.Ю. Шляхи вирішення окремих проблем матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20-21 січня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорномор. фонд. права», 2017. С. 93-97.

269. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми: монографія. Київ, 2019. 360 с.

270. Корунчак Л.А. Генеза та еволюція джерел права: синергетичний підхід: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2019. 183 с.

271. Костюк В.Л. Стадії застосування дисциплінарної відповідальності: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія: Право. Острог. 2016. № 1(13).

URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16kvltpa.pdf> (дата звернення: 19.08.2017).

272. Костюк В.Л. Трудова правосуб'єктність державних службовців: новели у контексті нової редакції Закону України «Про державну службу». *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія: Право.* 2013. № 2 (8). С. 1-16.

273. Костюченко О.Є. Правове регулювання матеріальної відповідальності роботодавця: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право та інновації.* 2016. № 1. С. 81-88.

274. Котова Л.В. Проблеми правового статусу працівника як суб'єкта трудового права в умовах ринкових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 18 с.

275. Котюк В.О. Теорія права: курс лекц.: навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

276. Кравцов Д.М. Матеріальна відповідальність працівників за проектом Трудового кодексу України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2012. Вип. 23. С. 208-215.

277. Кравченко О.О. Дисциплінарна відповідальність посадових осіб митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2012. 210 с.

278. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 25-26. Ст. 131.

279. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. Москва: Норма, 2007. 752 с.

280. Кудрявцев І.В. Правове регулювання діяльності профспілок на державній службі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2012. 20 с.

281. Кузнецов Ю.А. Трудовая ответственность: понятие, виды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Пермь, 2005. 22 с.

282. Кузніченко О.В. Матеріальна відповідальність працівників органів внутрішніх справ: її правове регулювання. *Право України.* 2001. № 1. С. 77-80.

283. Кузнiченко О.В. Органiзацiйно-правовi питання притягнення працiвників органiв внутрiшнiх справ до матерiальної вiдповiдальностi за шкоду, заподiяну ними. *Вiсник Харкiвського нацiонального унiверситету внутрiшнiх справ*. 2000. Спец. вип. С. 262-265.

284. Кунев Ю.Д. Державна служба: дiєвiсть основних положень нового Закону України. *Правова позицiя*. 2016. № 1 (16). С. 38-43.

285. Курилов В.И. Личность. Труд. Право. Москва: Юрид. лит., 1989. 336 с.

286. Лавренко Б.В. До питання дисциплiнарної вiдповiдальностi державного службовця. *Право та iнновацiї*. 2016. № 3 (15). С. 123-129.

287. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплiнарної вiдповiдальностi працiвників органiв прокуратури. *Науковий вiсник Мiжнародного гуманiтарного унiверситету. Серiя: Юриспруденцiя*. 2016. № 2 (22). С. 79-81.

288. Лавриненко О.В. Правовая природа и порядок возникновения служебно-трудовых отношений работников органов внутренних дел Украины: монография. Донецк: Норд-Пресс, 2007. 262 с.

289. Лавриненко О.В. Служебно-трудовое правоотношение работника органов внутренних дел. *Бизнес-Информ*. 1998. № 8. С. 12-16.

290. Лаврiненко О.В. Механiзм правового регулювання соцiально-трудоу вiдносин: сучасний стан та перспективи розвитку: монографiя. Донецк: Норд-Пресс, 2007. 182 с.

291. Лаврiненко О.В. Правовий та соцiальний захист жiнок як суб'єктiв службово-трудоу вiдносин. *Дотримання прав жiнок та завдання правоохоронних органiв України: зб. наук. ст.* Харкiв-Київ: Ла Страда-Україна, 1999. С. 157-168.

292. Лаврiненко О.В. Реформа трудовоу законодавства України як необхідна умова нормативної систематизацiї принципiв трудовоу права. *Найновiтестиження на європейската наука – 2012: матер. VIII Меж. науч.- практ. конф. (г. Софiя, 17-25 юни 2012 г.)*. Софiя: Бялград-БГ, 2012. Т. 7. С. 66-70.

293. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 1999. 186 с.
294. Лазор І.В. Соціальне значення спеціальної дисциплінарної відповідальності та проблеми її правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 63. С. 221-228.
295. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посібник. 3-тє вид., допов. і перероб. Київ: Дакор, 2009. 560 с.
296. Ларіна Н.О. Імідж як комунікативна основа позиціонування влади. *Вісник державної служби України*. 2013. № 2. С. 20-23.
297. Лежнева Т.М. Питання ефективності санкцій трудового права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 279-291.
298. Лежнева Т.М. Санкції у трудовому праві України: монографія. Дніпропетровськ: Вид-во ДДУВС, 2015. 196 с.
299. Лежнева Т.М. Функціональний аналіз санкцій загальної дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Т. 2. Вип. 3-2. С. 53-56.
300. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. Москва: Госюриздат, 1962. 238 с.
301. Лист Міністерства праці та соціальної політики України від 27.05.2008 № 146/06/186-88. URL: <http://law.dt-kt.com/?p=5266> (дата звернення: 18.08.2017).
302. Литвин І.І. Проблема визначення поняття «дисциплінарне правопорушення (проступок) державного службовця». *Держава та регіони. Серія: Право*. 2014. № 4 (46). С. 108-113.
303. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
304. Логвиненко А.О. До питання вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до



дисциплінарної відповідальності. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2019. № 1 (50). С. 78-84.

305. Логинов Е.С. Взыскание руководителю: вынесение осложняется различными правовыми препятствиями. *Служба кадров и персонал*. 2009. № 1. URL: <http://www.audit-it.ru/articles/personnel/a114/187920.html> (дата звернення: 07.08.2017).

306. Лук'янчиков О.М. Дисциплінарна відповідальність чи дисциплінарний вплив? *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 118-122.

307. Лук'янчиков О.М. Пряма дійсна шкода: проблеми розуміння. *Актуальні питання юридичної науки: теорія та практика: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кіровоград, 11 груд. 2013 р.)*. Кіровоград: [б. в.], 2013. С. 209-211.

308. Лукаш С.С. До питання про службово-трудові відносини працівників органів внутрішніх справ. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серія: Юридические науки*. 2010. Т. 23 (62). № 1. С. 150-156.

309. Лукаш С.С. Особливості правового регулювання службово-трудової діяльності в правоохоронних органах. *Форум права*. 2011. № 1. С. 599-601.

310. Луценко О.Є. Галузева належність дисциплінарної відповідальності державних службовців України. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 159-165.

311. Луцький О.Ю. Імідж державної служби: теоретико-методологічний аналіз. *Вісник державної служби України*. 2012. № 2. С. 38-41.

312. Луцюк П.С. Концептуальні засади юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку трудового законодавства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 468 с.

313. Луцюк П.С. Сучасна парадигма юридичної відповідальності у трудовому праві України: монографія. Харків: У справі, 2017. 502 с.

314. Лученко Д.В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук*. 2013. № 4 (75). С. 90-98.

315. Ляхович У.І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації: монографія. Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника, 2010. 130 с.

316. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 19 с.

317. Магомедова А.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: вопросы теории и практики. *Евразийский юридический журнал*. 2015. № 11 (90). С. 117-119.

318. Макаров В.В. Административно-правовой статус государственного гражданского служащего: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Санкт-Петербург, 2008. 20 с.

319. Максимюк О.Д. Відповідальність, примус, совість та суспільний осуд (за Є. Ерліхом). *Антропосоціокультурна природа права*: мат. наук. конф. (м. Чернівці, 25-27 трав. 2016 р.). Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2016. С. 39-47.

320. Малиновський районний суд м. Одеси. Рішення від 28.11.2013 у справі № 521/6138/13-ц (провадження № 2/521/4397/13). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36395047> (дата звернення: 18.08.2017).

321. Манохин В.М. Концепция Закона о государственной службе. *Советское государство и право*. 1991. № 12. С. 89-95.

322. Манькут А.Ю. Порівняльно-правовий аналіз юридичної відповідальності прокурора за старим та новим Законом України «Про прокуратуру». *Митна справа*. 2015. № 3 (2). С. 219-223.

323. Мартиненко В.О. Кримінологічна характеристика особи державного службовця, який зловживає владою або службовим становищем.

*Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. Вип. 1. С. 99-110.

324. Мартинюк О.Г. Дисциплінарні провадження в органах прокуратури: теоретичний аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юрид. науки*. 2017. Т. 2. Вип. 2. С. 41-43.

325. Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной защиты. *Вестник Воронежского института МВД России*. 2011. № 3. С. 26-33.

326. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: проблемы ответственности. *Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС*: в 2 т.: сб. мат. откр. Всеросс. науч.-практ. конф. Воронеж: [б. в.], 2011. Т. 2. С. 131-136.

327. Мацелюх І.А. Генезис інституту юридичної відповідальності у сфері регулювання державно-церковних відносин в Україні (ІХ-ХVІІ ст.): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. 473 с.

328. Медведенко Н.В. Поняття та принципи дисциплінарного провадження в підрозділах національної поліції України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 63-67.

329. Межевська Л.В. Відсторонення від роботи державних службовців як передумова притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 247-253.

330. Мельник К.Ю. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарний проступок: питання теорії. *Право і безпека*. 2012. № 1. С. 226-230.

331. Мельницька Н.В. Питання доцільності запровадження штрафів у трудове законодавство України. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 201-204.

332. Мельничук Н.О. Матеріальна відповідальність сторін трудових відносин у нових умовах ринкової економіки. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 201-204.

333. Мельничук Н.О. Пропозиції щодо правового врегулювання застосування штрафів до працівників. *Часопис Київського університету права*. 2012. Вип. 4. С. 179-182.

334. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособ. Харків: Одіссей, 2004. 272 с.

335. Мироненко В.П. Поняття матеріальної відповідальності працівників у трудовому праві. *Юридична наука*. 2012. № 1. С. 52-58.

336. Миронов В.И. Трудовое право России: учеб. Москва, 2005. 527 с.

337. Миронюк В.А. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 200-207.

338. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний документ від 06.12.1966. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 18.08.2017).

339. Мінаєва І.М. Конституційно-правова відповідальність органів публічної влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 2 (2). С. 1-7.

340. Моложанова С.В. Гуманизм к новой системе ценностей. Минск: Беларуская навука, 1998. 143 с.

341. Мороз Т.П. Правове регулювання професійної підготовки державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 189 с.

342. Морозова Н.Г. Сучасний стан та тенденції розвитку зайнятості на державній службі. *Вісник державної служби України*. 2011. № 1. С. 56-60.

343. Моршнев Є.І., Федик Є.І. До проблеми правового забезпечення матеріальної відповідальності працівників і перспектив її існування. *Наукові праці МАУП*. 2008. Вип. 2 (18). С. 306-311.

344. Москалева О.О. Увольнение в связи с утратой доверия. *Трудовое право*. Москва. 2014. № 9. С. 49-59.

345. Мошек Г.Є. Соціальний контроль як функція менеджменту організації. *Збірник наукових праць ЧДТУ*. 2011. Вип. 28. Ч. 1. С. 44-48.

346. Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности. *Советское государство и право*. 1981. № 10. С. 29-38.

347. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения правовых норм. *Правоведение*. Ленинград. 1971. № 3. С. 50-51.

348. Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні: підруч. 2-ге вид., перероб. та доповн. Київ: Центр учбов. літ., 2017. 376 с.

349. Нескороджена Л.Л., Щербак С.В., Сіроткіна М.В. Цивільний позов, моральна шкода та її компенсація у кримінальному та цивільному судочинстві: теорія і практика: науково-практичний посібник / за заг. ред. С.Я. Фурси. Київ: Вид-во КНТ, 2008. 416 с.

350. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2002. 220 с.

351. Новак О.Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 19 с.

352. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 129-133.

353. Новак О.Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / за заг. ред. В.В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.

354. Новак О.Д. Службова дисципліна державного службовця: сутність, ознаки, засоби забезпечення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 145-151.

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

356. Новоархангельський районний суд Кіровоградської області. Рішення у справі № 394/228/16-ц від 05.07.2016. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58860313> (дата звернення: 15.10.2017).

357. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных служащих Российской Федерации: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 208 с.

358. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений: ФЗ РФ от 01.07.2017 № 132-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2017. № 27. Ст. 3929 (почин. діяти з 01.01.2018).

359. О государственной гражданской службе Российской Федерации: ФЗ РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 31. Ст. 4137.

360. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 № 204-З (в ред. от 09.01.2017). *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2003. № 70. № 2/953. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204> (дата звернення: 19.10.2017).

361. О государственной службе: Закон Республики Таджикистан от 05.03.2007 № 233. URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=16591](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=16591) (дата звернення: 16.04.2017).

362. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: ФЗ РФ от 03.12.2012 № 230-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6953.

363. О конфликте интересов: Закон Республики Молдова от 15.02.2008 № 16-XVI. *Официальный монитор Республики Молдова*. 2008. № 94-96 (в ред.

от 25.11.2011). URL: <http://lex.justice.md/ru/327989/> (дата звернения: 18.04.2017).

364. О неподкупности: Закон Республики Молдова от 25.05.2017 № 82. *Официальный монитор Республики Молдова*. 2017. № 229-243. Ст. 360.

365. О порядке заключения письменных договоров о полной материальной ответственности рабочих и служащих за необеспечение сохранности ценностей, переданных им для хранения или для других целей: Постановление Совета Министров СССР от 03.10.1977 № 889 (в ред. от 29.12.1990). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/> (дата звернения: 18.08.2017).

366. О противодействии коррупции: ФЗ РФ от 25.12.2008 № 273-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

367. О системе государственной службы Российской Федерации: ФЗ РФ от 27.05.2003 № 58-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 22. Ст. 2063.

368. Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23.05.1986 № 4719-ХІ. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1986. № 22. Ст. 364.

369. Об утверждении перечня должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми предприятием, учреждением, организацией могут заключаться письменные договоры о полной материальной ответственности за необеспечение сохранности ценностей, переданных им для хранения, обработки, продажи (отпуска), перевозки или применения в процессе производства, а также типового договора о полной индивидуальной материальной ответственности: Постановление Государственного Комитета Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам и Секретариата Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов от 28.12.1977 № 447/24 (в ред. от 14.09.1981). *Баланс-Бюджет*. 2008. № 43. С. 21.

370. Об утверждении Положения о материальной ответственности рабочих и служащих за ущерб, причиненный предприятию, учреждению,

организации: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13.07.1976 № 4204-IX. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1976. № 29. Ст. 427.

371. Об утверждении типовых правил внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций: Постановление Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам от 20.07.1984 № 213 (частк. втрат. чин.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0213400-84> (дата звернення: 01.09.2017).

372. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.

373. Оболенський О.Я. Теорія системного підходу в державному управлінні. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 1996. № 3. С. 151-158.

374. Оболонский А.В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность. *Общественные науки и современность*. 2011. № 3. С. 41-61.

375. Общая теория государства и права: академ. курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Москва: [б. в.], 1998. Т. 1: Теория государства. 416 с.

376. Овсянко Д.С. Поняття відповідальності у трудовому праві. *Митна справа*. 2014. № 6 (96). Ч. 2. Кн. 2. С. 417-421.

377. Окружний адміністративний суд м. Києва. Постанова від 02.11.2016 у справі № 826/23116/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62405078> (дата звернення: 19.06.2017).

378. Окружний адміністративний суд м. Києва. Ухвала від 18.12.2017 у справі № 826/7757/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71148073> (дата звернення: 30.12.2017).

379. Омельянчик С.В. Дискусійні питання запровадження штрафу як дисциплінарного стягнення у трудове законодавство України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Т. 1. № 14. С. 120-122.



380. Омелянчик С.В. Особливості матеріальної відповідальності працівника під час укладення договору про повну матеріальну відповідальність. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юрид. науки.* 2015. № 3. С. 105-110.

381. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: навч. посіб. / за заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2001. 244 с.

382. Орлова Н.Г. Окремі особливості дисциплінарної відповідальності працівників водного транспорту. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 4. С. 98-104.

383. Орловский Ю.П. Законы и трудовая дисциплина. Москва: [б. в.], 1986. 20 с.

384. Орловський О.Я. Зміст трудових правовідносин в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2001. 20 с.

385. Относительно материальной ответственности: Письмо Министерства труда и социальной политики Украины от 12.10.2010 № 312/13/116-10. URL: <http://law.dt-kt.com/?p=1228> (дата звернення: 18.08.2017).

386. Павліченко В.М. Проблеми гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців до міжнародного законодавства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 433 с.

387. Панасюк В.В. Конституційно-правовий статус особи. Український вимір. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2011. № 10. С. 131-138.

388. Панасюк О.Т. Правове регулювання застосування штрафів до працівників. *Право України.* 2006. № 8. С. 44-47.

389. Панасюк О.Т. Соціально-правова відповідальність учасників трудових відносин. *Актуальні проблеми права: теорія і практика.* 2010. № 18. С. 149-153.

390. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 342-353.

391. Панченко М.В. Правове регулювання статусу працівників Служби безпеки України як суб'єктів трудового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2013. 19 с.

392. Панченко М.В. Правове регулювання статусу працівників Служби безпеки України як суб'єктів трудового права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2013. 191 с.

393. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95-98.

394. Паршенкова А.С. Особенности материальной ответственности. *Актуальные проблемы права и управления глазами молодежи: мат. Междунар. науч. студ. конф. (г. Тула, 28-29 марта 2014 г.)* / под общ. ред. И.Б. Богородицкого. Тула: Папирус, 2014. С. 134-136.

395. Пахомова І.А. Юридична відповідальність державних службовців за правопорушення у сфері обігу інформації. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2017. № 21. С. 85-89.

396. Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе. *Вопросы советского административного права*. Москва: Изд-во АН СССР, 1949. С. 97-133.

397. Перечинський районний суд Закарпатської області. Рішення від 23.12.2013 у справі № 708/1328/2012 (провадження № 2/304/30/2013). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36347384> (дата звернення: 18.08.2017).

398. Перечинський районний суд. Постанова від 24.09.2012 у кримінальному провадженні № 1/708/97/2012 (справа № 708/1068/2012). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26190612> (дата звернення: 18.08.2017).

399. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків: Факт, 1998. 168 с.

400. Петришина-Дюг Г.Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи. *Науковий вісник Чернівецького університету ім. Ю. Федьковича*: зб. наук. праць. Серія: Правознавство. Чернівці. 2008. Вип. 461. С. 39-43.

401. Петров В.П. Проблеми заходів впливу при притягненні до відповідальності працівника за невиконання умови про трудову функцію. *Форум права*. 2011. № 3. С. 597-601.

402. Петров Г.И. Советское административное право: общая часть. Ленинград: Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. 344 с.

403. Петров Ю.А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан. *Вестник Ленинградского университета*. 1974. № 5. 128 с.

404. Петрова Л.О. Філософський аналіз проблеми професійної відповідальності як провідної професійно-моральної якості військового керівника. *Вісник Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди*. Серія: Філософ. 2017. № 48 (1). С. 18-23.

405. Пилипенко В.М. Дисциплінарна відповідальність як стимулюючий захід ефективної трудової діяльності. *Право і безпека*. 2011. № 4 (41). С. 172-175.

406. Пилипенко П.Д. Реформування трудового законодавства України. *Юридична газета*. 2006. № 17 (77). С. 4.

407. Пионтковский А.А. О понятии уголовной ответственности. *Советское государство и право*. Москва. 1967. № 4. С. 40-48.

408. Пікуль В.П. Правовий статус суб'єктів трудових правовідносин у сфері охорони праці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 178 с.

409. Піщанський районний суд Вінницької області. Рішення від 18.03.2009 у справі № 2-138-09. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5080747> (дата звернення: 18.08.2017).

410. Піщанський районний суд Вінницької області. Рішення від 27.03.2009 у справі № 2-146-09. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6051408> (дата звернення: 18.08.2017).

411. Плетньова А.Є. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: актуальні питання сьогодення. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юрид. науки.* 2016. № 2. С. 56-60.

412. Поддержка системы местного управления: гражданское участие и партнерство. Ташкент: ПРООН, 2012. 215 с.

413. Поліщук І.Ю. Незаконне використання знака для товарів та послуг: особливості об'єктивної сторони складу злочину (ст. 229 КК України). *Юридична Україна.* 2013. № 11. С. 81-87.

414. Поп С.Й. Теоретико-правові засади правового регулювання повної матеріальної відповідальності працівника. *Альманах права.* 2012. Вип. 3. С. 509-513.

415. Потопахина О.М. Матеріальна відповідальність в науці та практиці трудового права. *Правова держава.* 2002. № 4. С. 15-20.

416. Потьомкіна Ю.С. Відповідальність як професійна спроможність державного службовця. *Вісник державної служби України.* 2012. № 3. С. 37-42.

417. Потьомкіна Ю.С. Категорія «відповідальність» у сфері державної служби. *Університетські наукові записки. Хмельницький.* 2012. № 3 (43). С. 460-468.

418. Пояснювальна записка до проекту Трудового кодексу України (№ 1658 від 26.12.2014): Пояснювальна записка від 26.12.2014. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=322707> (дата звернення: 18.08.2017).

419. Пояснювальна записка до проекту Трудового кодексу України (№ 1658 від 20.05.2015, доопрацьований): Пояснювальна записка від 20.05.2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=343449> (дата звернення: 18.08.2017).

420. Правознавство: навч. посіб. / ред. кол.: І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Науменко. Харків: ХНУМГ, 2014. 308 с.

421. Практикум по трудовому праву / под ред. К.Н. Гусова. Москва: [б. в], 2001. 256 с.

422. Приженникова А.Н. Трудовые правоотношения: вопросы ответственности. *Apriori. Серия: Гуманит. науки.* 2014. № 6. С. 1-8.

423. Прилипко С.М. До питання матеріальної відповідальності сторін трудового договору. *Проблеми законності.* 2009. Вип. 100. С. 155-164.

424. Приморський районний суд м. Одеси. Рішення в адміністративній справі № 2-а-277/10 від 14.01.2010. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8476499> (дата звернення: 15.10.2017).

425. Про амністію у 2011 році: Закон України від 08.07.2011 № 3680-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 14. Ст. 90.

426. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 34. Ст. 266 [втрат. чин.].

427. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 22.03.2017 № 163. *Офіційний вісник України.* 2017. № 27. Ст. 780.

428. Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей: Закон України від 06.06.1995 № 217/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 22. Ст. 173.

429. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. *Офіційний вісник України.* 2017. № 4. Ст. 107.

430. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15.01.1998 № 22/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 25. Ст. 146. [вtrat. чин.].

431. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів: Закон України від 13.05.2014 № 1255-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 27. Ст. 912.

432. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань оцінки майна: Постанова КМУ від 07.12.2011 № 1253. *Офіційний вісник України*. 2011. № 95. Ст. 3462.

433. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950: Постанова КМУ від 13.09.2017 № 691. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. Ст. 2331.

434. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

435. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

436. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 [не чин., крім окремих положень].

437. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13> (дата звернення: 18.08.2017).

438. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 26. Ст. 219.

439. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 5. Ст. 29 [не чин.].

440. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

441. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова ВРУ від 06.11.1991 № 1796-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 4. Ст. 15 [діє частково].

442. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

443. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення та постановки на облік осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини: Наказ МОЗ України, МВС України, ГПУ, Міністерства юстиції України від 10.10.1997 № 306/680/21/66/5. *Офіційний вісник України*. 1997. № 48. С. 440.

444. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Наказ ГПУ від 28.11.2012 № 123. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=182041](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=182041) (дата звернення: 28.07.2019) [втрат. чин.].

445. Про затвердження Методики оцінки майна: Постанова КМУ від 10.12.2003 № 1891. *Офіційний вісник України*. 2003. № 51. Т. 1. Ст. 2669.

446. Про затвердження Методики товарознавчої експертизи та оцінки колісних транспортних засобів: Наказ Міністерства юстиції України та Фонду державного майна України від 24.11.2003 № 142/5/2092. *Офіційний вісник України*. 2003. № 49. Ст. 2579.

447. Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав»: Постанова КМУ від 10.09.2003 № 1440. *Офіційний вісник України*. 2003. № 37. Ст. 1995.

448. Про затвердження Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності»: Постанова КМУ від 03.10.2007 № 1185. *Офіційний вісник України*. 2007. № 75. Ст. 2792.

449. Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України:

Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21.03.2012 № 134. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1408.

450. Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей: Постанова КМУ від 22.01.1996 № 116 [у ред. від 16.12.2011]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116-96-п> (дата звернення: 18.08.2017).

451. Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва: Постанова КМУ від 21.02.2007 № 256. *Офіційний вісник України*. 2007. № 14. Ст. 515.

452. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 49. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1174.

453. Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати: Постанова КМУ від 08.02.1995 № 100 (у ред. від 07.08.2015). *Офіційний вісник України*. 1995. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/100-95-п> (дата звернення: 18.08.2017).

454. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу: Постанова КМУ від 24.06.2016 № 393. *Офіційний вісник України*. 2016. № 52. Ст. 1838.

455. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 13.06.2000 № 950. *Офіційний вісник України*. 2000. № 24. Ст. 1004.



456. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова КМУ від 11.02.2016 № 65. *Офіційний вісник України*. 2016. № 15. Ст. 592 [втрат. чин.].

457. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1175.

458. Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.

459. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і зловживання ними: Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст. 62.

460. Про зміни у правовому регулюванні питання визначення збитків: Лист Державної фінансової інспекції України від 11.01.2012 № 02-18/39. *Головбух: БЮДЖЕТ*. 2012. № 43. URL: [http://kadrovik01.com.ua/mcfr-kadry/our\\_publications/2012/11\\_43/410790/list\\_derzhavnoyi\\_finansovoyi\\_inspektsiyi\\_ukrayi\\_ni\\_37/](http://kadrovik01.com.ua/mcfr-kadry/our_publications/2012/11_43/410790/list_derzhavnoyi_finansovoyi_inspektsiyi_ukrayi_ni_37/) (дата звернення: 18.08.2017).

461. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 № 2658-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 47. Ст. 251.

462. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці: Постанова КМУ від 09.08.1993 № 611. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/611-93-п> (дата звернення: 18.08.2017).

463. Про Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту: Постанова КМУ від 26.01.1993 № 55 [ред. від 19.11.2012]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-93-п> (дата звернення: 01.09.2017).

464. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР: Постанова ВРУ від 12.09.1991. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 46. Ст. 621.

465. Про практику розгляду судами трудових спорів: Постанова Пленуму ВСУ від 06.11.1992 № 9. *Дебет-Кредит (Галицькі контракти)*. 2008. № 29. С. 279.

466. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793 [втрат. чин., крім окремих положень].

467. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 2-3. Ст. 12.

468. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками: Постанова Пленуму ВСУ від 29.12.1992 № 14. *Дебет-Кредит (Галицькі контракти)*. 2008. № 29. С. 288.

469. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

470. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41-42, № 43, № 44-45. Ст. 529 [втрат. чин.].

471. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 18.03.2015 № 227-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. С. 680.

472. Про Управління з фізичної культури та спорту Одеської міської ради (нова ред.): Положення від 08.07.2011. URL: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/> (дата звернення: 18.08.2017).

473. Проект Закону України про державну службу від 30.03.2015 № 2490. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 18.08.2017).

474. Проект Трудового кодексу України (доопрацьований) від 20.05.2015 № 1658. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/.pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=343409> [не акт. ред.] (дата звернення: 09.10.2017).

475. Проект Трудового кодексу України (доопрацьований) від 24.07.2017 № 1658. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/.pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53221](http://w1.c1.rada.gov.ua/.pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221) (дата звернення: 09.10.2017).

476. Проект Трудового кодексу України від 04.12.2007 № 1108. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 09.10.2017) [Проект в поряд. денний не включ. від 06.09.2012].

477. Проект Трудового кодексу України від 14.05.2003 № 1038. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 01.09.2017) [Проект не прийнят. від 11.12.2003].

478. Проект Трудового кодексу України від 22.04.2013 № 2902. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 01.09.2017) [Проект відклик. від 27.11.2014].

479. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 № 1658. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua.pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=322609> [не акт. ред.] (дата звернення: 09.10.2017).

480. Проект Трудового кодексу України від 28.08.2003 № 1038-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 01.09.2017) [Проект не пройш. II чит. від 10.02.2006].

481. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України (доопрацьований) від 20.05.2015 № 1658. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=343409> (дата звернення: 09.10.2017).

482. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України (доопрацьований) від 24.07.2017 № 1658. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/.pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53221](http://w1.c1.rada.gov.ua/.pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221) (дата звернення: 09.10.2017).

483. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України від 04.12.2007 № 1108. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 01.09.2017) [Проект в поряд. денний не включ. від 06.09.2012].

484. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України від 14.05.2003 № 1038. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 09.10.2017) [Проект не прийн. від 11.12.2003].

485. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України від 22.04.2013 № 2902. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 09.10.2017) [Проект відклик. від 27.11.2014].

486. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України від 27.12.2014 № 1658. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=322609> (дата звернення: 09.10.2017).

487. Проект Трудового кодексу України: Проект Закону України від 28.08.2003 № 1038-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 01.09.2017) [Проект не пройш. II чит. від 10.02.2006].

488. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. Харків: Право, 1998. 480 с.

489. Процевський В.О. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми. *Право України*. 2004. № 12. С. 96-101.

490. Процевський О.І. Особливості юридичної відповідальності у сфері трудового права. *Збірник наукових праць Харків. нац. педагогіч. ун-ту ім. Г.С. Сковороди. Серія: Право*. 2014. № 21. С. 13-25.

491. Пузанова В.В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: зб. наук. ст. за матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Житомир, 18 квіт. 2019 р.)*. Житомир: Вид-во ЖНАУ, 2019. С. 278-280.

492. Пузанова В.В. Забезпечення психічного здоров'я суддів з метою поліпшення якості здійснення правосуддя. *Правові засади організації та здійснення публ. влади: зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 23-30 квіт. 2018 р.)*. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2018. С. 94-97.

493. Пузанова В.В. Зміна трудового договору в епоху дотрудового права України. *Право, держава та громадянське суспільство в умовах*

*системних реформ*: мат. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 22-23 лют. 2019 р.). Херсон: Молод. вчен., 2019. С. 14-17.

494. Пузанова В.В. Концептуалізація правового режиму трудової відповідальності. *Проблеми юридичної науки очима молодих науковців*: зб. наук. праць учасн. XII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 06 груд. 2018 р.). Київ: Вид-во НУБіП України, 2018. С. 27-29.

495. Работник нарушил трудовую дисциплину: порядок применения взыскания. URL: <https://buhgalter.com.ua/articles/trudovi-vidnosini/337380/> (дата звернення: 07.08.2017).

496. Рачинський А.П. Статус державного службовця в Україні: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.03. Київ, 2000. 22 с.

497. Рибак Н.В. Правове регулювання форм організації праці та професійного зростання слідчих органів внутрішніх справ в сучасних умовах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 184 с.

498. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16.11.2000 № 13-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 47. Ст. 2045.

499. Рішення у справі за конституційним поданням ВСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 і 4 ст. 1, абз. 2 п. 8 ч. 1 ст. 18, ч. 1 ст. 25, пп. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 31, ч. 1 ст. 32, п. 2 ч. 2 ст. 33, п. 2 ч. 2 та 3 ст. 37, ст.ст. 38 і 48 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (справа про Закон України «Про Вищу раду юстиції»): Рішення КСУ № 9-рп/2002 у справі № 1-3/2002. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 3. С. 4.

500. Рішення у справі за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положень ч. 3 ст. 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність): Рішення КСУ від 27.10.1999 № 9-рп/99 у справі № 1-15/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 44. С. 71.

501. Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Науково-практичний коментар законодавства України про працю. Київ: Атіка, 2008. 680 с.

502. Рыбчинский И.Е., Семеринов И.В. Законодательство о службе в государственном аппарате. Минск: Наука, 1994. 52 с.

503. Савченко А.О. Контракт як юридична форма соціально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ у службово-трудовах відносинах. *Вісник університету внутрішніх справ*. 1999. № 8. С. 315-318.

504. Самойлов В.Г. Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 2006. 177 с.

505. Самородов А.С. Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за порушення у сфері земельних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 1 (9). С. 1-10.

506. Селезнев Ф.Н. Теологический подход к пониманию преступности. *Криминология: вчера, сегодня, завтра*. 2011. № 20. С. 56-68.

507. Серета В.В. Адміністративна та дисциплінарна відповідальність у системі юридичної відповідальності. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 22-28.

508. Серета В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 18-25.

509. Серєбряк С.В. Особливості правового регулювання виникнення, розвитку та припинення трудових правовідносин працівниками органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2011. 20 с.

510. Сидоренко А.С. До питання сутності й розуміння дисциплінарної відповідальності у трудових правовідносинах. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 119. С. 246-255.

511. Сидоренко О.М. Право та мораль як основні способи правового впливу на поведінку суб'єктів. *Правовий вплив на неправомірну поведінку: актуальні грані*: монографія / за ред. О.В. Козаченка, Є.Л. Стрельцова. Миколаїв: Іліон, 2016. С. 405-420.

512. Синявська О.Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 215 с.

513. Сільченко С.О. Підстави матеріальної відповідальності працівників: що необхідно знати. *Аудитор України*. 2016. № 6 (247). С. 64-67.

514. Сільченко Т.В. Процедура звільнення як дисциплінарного стягнення. *Медична практика: організаційні та правові аспекти*. 2014. № 4. URL: <http://www.the-medical-practice.com/articles/zviltennya> (дата звернення: 18.08.2017).

515. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч.; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

516. Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих. Воронеж: Центр.-Чернозем. кн. изд-во, 1990. 221 с.

517. Скоріков В.В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1 (32). С. 145-151.

518. Сливка С.С. Професійна культура працівника міліції: монографія. Львів: [б. в.], 1995. 95 с.

519. Слободяник Т.М. Загальне вчення про відповідальність і її вплив на органи місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2014. № 6-2. Ч. 3. С. 21-27.

520. Слюсар А.М. Особливості трудових відносин державних службовців. *Проблеми законності*. 2010. № 108. С. 83-89.

521. Слюсар А.М. Правовий статус суб'єктів трудового права України: теоретико-правовий аспект: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 336 с.

522. Слюсар А.М. Суб'єкти трудового права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2011. 40 с.

523. Смолянюк Т.А. Договір про повну матеріальну відповідальність. URL: <http://law-km.info/articles/dohovir-pro-povnu-materialnu-vidpovidalnist.html> (дата звернення: 18.08.2017).

524. Советское административное право: учеб. для юрид. ин-тов и факульт. / под ред. Р.С. Павловского. Киев: Высш. шк., 1986. 415 с.

525. Советское административное право: учеб. пособ. для студентов ВЮЗИ / Т.И. Козырева и др.; отв. ред. Я.Н. Уманский. Москва, 1956. 334 с.

526. Советський районний суд АР Крим. Рішення від 19.11.2009 у справі № 2-511/2009. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7940576> (дата звернення: 18.08.2017).

527. Соколова О.А. Щодо суттєвих ознак правової категорії «оплата праці державних службовців». *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). С. 161-170.

528. Соломчак Х.Б. Позитивна правова відповідальність людини: філософсько-правовий вимір. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 469-479.

529. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2016. 183 с.

530. Соснівський районний суд м. Черкаси. Рішення у справі від 22.05.2014 № 712/3270/14-ц (провадження № 2/712/1269/13). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38831571> (дата звернення: 18.08.2017).

531. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса. *Государство и право*. 1995. № 1. С. 44-48.



532. Старилов Ю.Н. Служебное право: учеб. Москва: БЕК, 1996. 698 с.
533. Стародубцев А.А. Поняття та види юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2012. № 3 (45). С. 276-280.
534. Сличинський Б.С., Зуб І.В., Ротань В.Г. Науково-практичний коментар до законодавства України про працю. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ: А.С.К., 2001. 1072 с.
535. Стрекалов А.Є. Актуальні аспекти дисципліни праці на сучасному етапі. *Тенденції розвитку трудового права та права соціального забезпечення*: зб. мат. I Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25-26 квіт. 2013 р.) / за ред. проф. М.І. Іншина, проф. Н.М. Хуторян, доц. В.І. Щербини. Харків: Ніка-Центр, 2013. С. 396-400.
536. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности. *Советское государство и право*. 1979. № 5. С. 71-75.
537. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. *Вопросы советского административного права*. Ленинград: Изд-во АН СССР, 1949. С. 38-55.
538. Таварткіладзе Н.М. Етичні основи діяльності адвоката-захисника: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2003. 216 с.
539. Тараханович Т.І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 284-287.
540. Теория государства и права: курс лекц. / под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.
541. Теорія держави та права: підруч. / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ: ФОП О.С. Ліпкан, 2011. 576 с.
542. Тетіївський районний суд Київської області. Рішення від 04.06.2010 у справі № 2-156/2010.

URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10344525> (дата звернення: 18.08.2017).

543. Тиха А.П. Правове регулювання змін трудового договору: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 235 с.

544. Тихомиров О.О., Тугарова О.К. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері: навч. посіб. Київ: Вид-во Нац. акад. СБУ, 2015. 172 с.

545. Ткалич Ю.В. Становлення та розвиток законодавства про матеріальну відповідальність в Україні. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 38. С. 682-689.

546. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2 (31). С. 182-183.

547. Топчєєва Ю.В. Дисциплінарна відповідальність як засіб забезпечення трудової дисципліни: правові підстави. *Європейські перспективи*. 2012. № 4. Ч. 2. С. 173-176.

548. Трампольська К.О. Проблеми класифікації дисциплінарних проступків державних службовців. *Актуальні проблеми держава і права: зб. наук. праць*. 2014. Вип. 72. С. 328-336.

549. Трофимовська Ю.В. Теоретичні проблеми відмінності матеріальної відповідальності за трудовим правом від майнової відповідальності за цивільним правом України. *Форум права*. 2015. № 1. С. 323-328.

550. Трудове право України: навч. посіб. / ред.: В.Е. Теліпко, О.Г. Дутова. Київ: Центр учбов. літ., 2009. 456 с.

551. Трудове право України: навч.-метод. посіб. / Г.І. Чанишева, Є.В. Краснов, І.В. Лагутіна та ін.; за ред. Г.І. Чанишевої; Нац. у-т «Одес. юрид. акад.». Одеса: Фенікс, 2013. 399 с.

552. Трудове право: академ. курс: підруч. для студентів вищ. навч. заклад. 3-е вид. перерод. і доповн. / П.Д. Пилипенко, В.Я. Буряк, З.Я. Козак та ін.; за заг. ред. П.Д. Пилипенка. Київ: Вид. Дім «Ін Юре», 2007. 536 с.

553. Трудове право: підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.; за ред. В.В. Жернакова. Харків: Право, 2012. 496 с.

554. Трудове право: підруч. / М.І. Іншин, В.І. Щербина, Д.І. Сіроха та ін.; за ред. проф. М.І. Іншина та доц. В.І. Щербини. Харків: Діса-Плюс, 2012. 560 с.

555. Трудовой кодекс Российской Федерации: ФЗ РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

556. Ужгородський міськрайонний суд Закарпатської області. Рішення у справі від 31.10.2016 № 308/13744/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62863047> (дата звернення: 15.10.2017).

557. Федоренко В.Г., Малюга А.В. Новий Закон України «Про державну службу» – «дорожня карта» для формування європейської моделі державної служби. *Віче*. 2016. № 3-4. С. 48-51.

558. Федчишина К.В. Єдність і диференціація у праві соціального забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2019. 209 с.

559. Феклин С.И. Дисциплинарная ответственность обучающихся (воспитанников). Москва: Арсенал образования, 2008. 54 с.

560. Фоміч Г.В. Характеристика дисциплінарної відповідальності спеціального характеру щодо публічних службовців. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 229-231.

561. Фонарюк О.Ю. Протиправна поведінка людини: філософсько-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Львів, 2017. 204 с.

562. Форманюк В.В. Дисциплінарні стягнення та порядок їх застосування. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр.* Одеса: Фенікс, 2011. Вип. 12-18. С. 191-198.

563. Форманюк В.В. Правові засоби забезпечення трудової дисципліни: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 182 с.

564. Фурлет Н.Я. Керівник закладу вищої освіти – суб'єкт трудового права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2018. 190 с.

565. Хайнус О.І. Поняття матеріальної відповідальності працівників у трудовому праві. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 410-415.

566. Харитонов О.І., Харитонов Є.О. Юридична відповідальність: пошук парадигми. *Про українське право: часопис кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. Київ: Грамота, 2010. Ч. 5. С. 23-29.

567. Харківський апеляційний адміністративний суд. Ухвала в адміністративній справі № 816/585/17 від 10.10.2017. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69422910> (дата звернення: 15.10.2017).

568. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: МаБиБД, 1995. 200 с.

569. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. Санкт-Петербург: Юрид. центр «Пресс», 2007. 950 с.

570. Хмельницький міськрайонний суд Хмельницької області. Рішення від 04.10.2012 у справі № 2218/13602/2012 (провадження № 2/2218/5335/2012). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27211187> (дата звернення: 18.08.2017).

571. Хмельницький міськрайонний суд. Постанова від 18.05.2012 у адміністративній справі № 3/2218/3297/2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24592830> (дата звернення: 18.08.2017).

572. Христова Г.О. Доктрина позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2019. 498 с.

573. Хуторян Н.М. Проблеми правової природи і галузевої належності матеріальної відповідальності у трудових відносинах. *Держава і право*. 2002. № 17. С. 297-306.

574. Хуторян Н.М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин: монографія. Київ: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 264 с.

575. Цветков С.В. Материальная ответственность сторон трудового договора: проблемы и перспективы. *Юрист*. 2001. № 6. С. 5-11.

576. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40-44. Ст. 356.

577. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, № 42. Ст. 492 (у ред. від 04.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 19.12.2018).

578. Цілина Ю.П. Догана як вид дисциплінарного стягнення. *Правовий вісник*. 2014. № 3. С. 23.

579. Чанишева Г.І. Матеріальна відповідальність роботодавця за проектом Трудового кодексу України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 143-150.

580. Черкасов О.В. Окремі аспекти правовідновної відповідальності у трудовому праві. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 223-227.

581. Черноп'ятов С.В. Позитивна юридична відповідальність як наукова та методологічна категорія. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 164-171.

582. Чехович Т.В. Адміністративна відповідальність публічних службовців як засіб гарантування та реалізації принципу рівності перед законом у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 136-139.

583. Чирков А.П. Ответственность в системе права: учеб. пособ. Калининград: Изд. Калинингр. ун-та, 1996. 77 с.

584. Чумак О.О. Дисциплінарна відповідальність працівників Державної виконавчої служби України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 587-593.

585. Шамшина І.І. Місце суб'єкта в структурі правовідносин у трудовому праві. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. С. 347-354.

586. Шамшина І.І. Правосуб'єктність працівника: поняття, підстави класифікації, види. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 18. С. 21-31.

587. Шатрава С.О. Юридична відповідальність як гарантія забезпечення законності діяльності судової міліції. *Форум права*. 2009. № 2. С. 423-429.

588. Швидкий І.І. Принципи правового регулювання службово-трудової діяльності працівників ОВС. *Форум права*. 2008. № 2. С. 473-475.

589. Швидкий І.І. Особливості правового регулювання праці працівників ДАІ як суб'єктів трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 21 с.

590. Шевчук Г.Ю. Материальная ответственность работников. *Ленинградский юридический журнал*. 2008. № 2 (12). С. 127-131.

591. Шемелинець І.І. Класифікація видів юридичної відповідальності: теоретичний аспект. *Науковий вісник НУБіП України. Серія: Право*. 2017. Вип. 264. С. 14-24.

592. Ширшикова Р.М. Забезпечення досягнення мети покарання під час притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 170-174.

593. Шостий апеляційний адміністративний суд. Постанова від 15.01.2019 у справі № 826/22968/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79170806> (дата звернення: 20.03.2019).

594. Шрамко О.В. Право працівника на належні, безпечні та здорові умови праці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2019. 189 с.

595. Шульга А.М. Юридично значуща поведінка: «негативна» і «позитивна» відповідальність. *Право і безпека*. 2012. № 1 (43). С. 55-58.

596. Шурин О.А. Процесуальні особливості розгляду справ, які виникають у зв'язку із розірванням трудового договору з ініціативи роботодавця: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2016. 215 с.

597. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 1998. 22 с.

598. Щербина В.І. Дисциплінарні санкції: проблеми ефективності в умовах ринкових відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 10. С. 45-49.

599. Щодо вдосконалення механізмів продажу необробленої деревини: Наказ Державного комітету лісового господарства України від 19.02.2007 № 42. *Офіційний вісник України*. 2007. № 15. Ст. 573.

600. Щодо захисту заробітної плати: Рекомендація МОП від 01.07.1949 року № 85. *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП 1919-1964*. Женева: Вид-во МБП, 1964. Т. 1. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_228](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_228) (дата звернення: 18.08.2017).

601. Юровська В.В. Підстави та умови матеріальної відповідальності працівників: порівняльний аналіз норм чинного Кодексу законів про працю України та проекту Трудового кодексу України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4 (2). С. 256-263.

602. Яковлев О.А. Трудове право України: теоретична характеристика в аспекті поділу права на приватне і публічне. *Вісник Харківського університету ім. В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2013. Вип. 1082. С. 115-119.

603. Яковлева Г.О. Суб'єкти права соціального забезпечення: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2019. 434 с.

604. Янчук В.З. Поняття дисципліни праці та дисциплінарного проступку в колгоспному праві. *Вісник Київського університету ім. Т.Г. Шевченка. Серія: Економіка та право.* 1962. № 5. Вип. 2. С. 99-105.

605. Янюк Н.В. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за Законом України «Про державну службу» (2015): правовий аналіз. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична.* 2016. № 62. С. 138-147.

606. Ярмоленко О.С. Відповідальність посадових осіб податкової міліції за чинним законодавством. *Вісник Донецького університету економіки та права. Серія: Економіка.* 2010. № 1. С. 162-171.

607. Ярошенко О.М. Правовий статус сторін трудових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.05. Харків, 1999. 18 с.

608. Ярошенко О.М. Про необхідність кодифікації трудового законодавства України. *Вісник Академії правових наук України.* 2004. № 1 (36). С. 38-44.

609. Ярошенко О.М. Укладення трудового договору, всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», як самостійна підстава припинення трудового договору. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2016. № 1 (84). С. 100-107.

610. Ярошенко О.М. Утвердження засад соціальної держави як напрям конституціоналізації трудового законодавства. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 4 (75). С. 113-122.

611. Ярошенко О.М. Щодо окремих проблемних питань централізованого правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 1 (72). С. 131-138.

612. Яцкевич І.І. Новели правового регулювання гарантій трудових прав окремих категорій працівників при припиненні службово-трудова відносин. *Малиновські читання: мат. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Острого, 14-15 листоп. 2014 р.).* Острого: НУ «Острозька академія», 2014. С. 150-152.



613. 5 U.S. Code Pt. II: Civil Service Functions and Responsibilities. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-II> (дата звернення: 07.04.2017).

614. Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States. *Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique*. Paris: DGAFP. 2008. 104 p.

615. Androniceanu A. Noutati in managementul public. Bucuresti: Universitara, 2005. 352 p.

616. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi: Azərbaycan Respublikasının Qanunu 01.02.1999-cu il tarixli № 618-IQ. *Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusuda*. 1999. № 4. maddə 213.

617. Badowiec R. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną osobie trzeciej przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych – uwagi na tle art. 120 kp. *Młody Jurysta*. 2017. No. 4. S. 4–15.

618. Bożek W., Zdyb P. Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kary związane z ich ponoszeniem. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*. Toruń. 2013. T. 1(2). S. 61–84. doi: 10.12775/PBPS.2013.011.

619. Bui-Xuan O. Parite et haute fonction publique. *Nomos*. 2017. Vol. 37(1). P. 403–420.

620. Civil Service Corrective-Discipline Guide, PRB reference revised 6/14 on 6.13.05. Washington, 2008. 9 p.

621. Civil Service Reform Act of Oct. 13, 1978. U.S. Statutes at Large, Publ. L. 1978. No. 95-454. P. 1111–1227.

622. Civil Service Rules; City of Cincinnati and Board of Education, Civil Service Commission. Cincinnati, 2015. 55 p.

623. Code of Ethics for Government Service, on July 11, 1958. URL: [www.house.gov/ethics/Ethicforward.html](http://www.house.gov/ethics/Ethicforward.html) (дата звернення: 07.04.2017).

624. Code of Federal Regulations. URL:<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2002-title5-vol1/content-detail.html> (дата звернення: 07.04.2017).

625. Codul contravențional al Republicii Moldova: Lege din 24.10.2008 № 218-XVI. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2009. No. 3-6. art. 15.

626. Codul muncii Legea № 53/2003 din 2003: republicări. *Monitorul Oficial al Romaniei*. 2011. № 345. Pt. I. P. 23–47.

627. Constitución española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*. 1978. No. 311. URL: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf) (дата звернення: 07.04.2017).

628. Constituția Republicii Moldova: adoptată la 29.07.94 cu modificări și completări la 01.09.2008. Chișinău: S.C. «Lavilat-Info» S.R.L., 2008. 61 p.

629. Constitution de la Ve République: 04.10.1958. URL: <http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/action-culturelle/celebrations-nationales/2008/vie-politique-et-institutions/constitution-de-la-ve-republique/> (дата звернення: 07.04.2017).

630. Corruption in the Global Era: Causes, Sources and Forms of Manifestation; L. Pasculli, N. Ryder (ed.); 1<sup>st</sup> edit. Abingdon: Routledge, 2019. 318 p. doi:10.4324/9780429197116.

631. Costituzione della repubblica italiana (seduta del 22.12.1947). URL: [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana\\_agg2014.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana_agg2014.pdf) (дата звернення: 07.04.2017).

632. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789> (дата звернення: 07.04.2017).

633. Décret relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat: Décret No. 84-961 du 25.10.1984. *Journal officiel de la République française*. 1984. 27 octobre. P. 3366.

634. Decreto, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado No. 315/1964, de 7 de febrero. *Boletín Oficial del*

*Estado*. 1964. No. 40 (esta revisión vigente desde 01 de Enero de 2009). URL: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/d315-1964.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/d315-1964.html) (дата звернення: 07.04.2017).

635. Del Estatuto Básico del Empleado Público: Ley 12.04.2007. *Boletín Oficial del Estado*. 2007. No. 89. P. 16270–16299.

636. Devers G. *Fonction publique: L'essentiel du droit de la fonction publique*. Paris: Carrés Rouge, 2017. 168 p. doi: 10.1016/j.ddes.2017.10.002.

637. Dövlət qulluğu haqqında: Azərbaycan Respublikasının Qanunu 21.07.2000-ci il № 926-IIQ. *Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusu*. 2001. № 1. maddə 1.

638. Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında: Azərbaycan Respublikasının Qanunu 31.05.2007-ci № 352-IIIQ. *Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Topplusuda*. 2007. № 8. maddə 750.

639. Dupuis D., Guédon, M.-J. Chrétien P. *Droit administratif*; 10. éd. Paris: Dalloz, 2007. 695 p.

640. Federal Tort Claims Act: June 25, 1948. United States Code, Title 28, Pt. VI. Ch. 171.

641. Fel S. Idea humanizacji gospodarki według Gaudium et spes w wybranych rozwiązaniach organizacji przedsiębiorstw. *Roczniki Teologiczne*. 2017. T. 63(6). S. 93–108.

642. 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.

643. Hladky V.V. Criminometric Analysis of Corruption Permissiveness and Conditions of Pricing in Corrupt Services. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26(2), P. 22–34 doi:10.31359/1993-0909-2019-26-2-22.

644. Hladky V.V. The Manifestation of Corruption in Eastern Europe. *Path of Science*. 2018. Vol. 4(1). P. 4001–4012. doi:10,22178/pos.30-5.

645. Hladky V.V. The Structure of the System of Corruption Crime Subjects according to the Legislation of Ukraine. *Path of Science*. 2019. Vol. 5(4). P. 2008–2021. doi:10.22178/pos.45-4.

646. Kasprzak M. Odpowiedzialność materialna pracowników. *Rachunkowość Budżetowa*. 2013. No. 4. S. 12–16.

647. Kluza J. Normy moralne jako element budujący normy sankcjonowane w prawie karnym – analiza zjawiska na przykładzie przestępstwa kazirodstwa. *Rynek–Społeczeństwo–Kultura*. 2017. No. 2 (23). S. 68–71.

648. Kotarski P., Małozieć C.A., Szerkus M.P. Odpowiedzialność materialna pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. *Pieniądze i Więź*. 2017. T. 20, No. 2 (75). S. 73–81.

649. Lege privind Codul de conduită a funcționarului public: Lege din 22.02.2008 № 25. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2008. No. 74–75. art. 243.

650. Lege privind Statutul funcționarilor publici: Lege № 188 din 08.12.1999. *Monitorul Oficial al României*. 2007. № 365. P. I. URL: <http://www.juridice.ro/60208/Monitorul-Oficial-365-2007.html> (дата звернення: 07.04.2017).

651. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: Lege din 04.07.2008 № 158. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2008. № 230–232. art. 840.

652. 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/~edisp/intra\\_000636.htm](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edisp/intra_000636.htm) (дата звернення: 12.06.2017).

653. Mapping of the Public services. May 2010. Public services in European Union and in the 27 Member States. Statistics, organisation and regulations.

URL: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/MappinReportDefEN.pdf> (дата звернення: 07.04.2017).

654. Mickaël F., Venayre F. Statuts et structure de la sphère publique en Polynésie française. *Revue Juridique Economique et Politique de Nouvelle-Calédonie*. 2011. Vol. 18. P. 1–9.

655. Niewiadomski P. Material Liability of Employee. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce*. Ostrołęka. 2014. No. 15. S. 20–27.

656. Offner J.-M. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue française de science politique*. 2006. Vol. 56(1). P. 27–47. doi:10.3917/rfsp.561.0027.

657. Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat: Loi No. 84-16 du 11.01.1984. *Journal officiel de la République française*. 1984. 12 janvier. P. 271.

658. Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territorial: Loi No. 84-53 du 26.01.1984. *Journal officiel de la République française*. 1984. 27 janvier. P. 441.

659. Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière: Loi No. 86-33 du 09.01.1986. *Journal officiel de la République française*. 1986. 11 janvier. P. 535.

660. 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.

661. Portant droits et obligations des fonctionnaires: Loi No. 83-634 du 13.07.1983. *Journal officiel de la République française*. 1983. 14 juillet. P. 2174.

662. Pour la confiance dans la vie politique: Loi No. 2017-1339 du 15.09.2017. *Journal officiel de la République française*. 2014. No. 217. Texte № 2.

663. Préambule de la Constitution du 27.10.1946.  
URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Preambule-de-la-Constitution-du-27-octobre-1946> (дата звернення: 07.04.2017).

664. Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees: Executive Order No. 12731 of Oct. 17, 1990. URL: <http://csrc.nist.gov> (дата звернення: 07.04.2017).

665. Prisacaru V.I. Functionarii publici. Bucuresti: All Beck, 2004. 476 p.

666. Regio decreto approvazione del testo del Codice civile: Regio decreto del 16.03.1942 No. 262. *Gazzetta Ufficiale*. 1942. No. 79. P. 553–785.

667. Relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom: Loi No. 90-568 du 02.07.1990. *Journal officiel de la République française*. 1990. No. 157. P. 8069. (Version modifiée (titre) du 8 juillet 1990 au 1 janvier 2004.). URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do&dateTexte=20031231> (дата звернення: 07.04.2017).

668. Sul pubblico impiego: Legge-quadro del 29.03.1983 No. 93. *Gazzetta Ufficiale*. 1988. No. 212. S.O.

669. The Pendleton Civil Service Act of 1883. U. S. Statutes at Large, Publ. Law. 1883. Ch. 25–27. P. 403–407.

670. The U. S. Constitution of Sept. 17, 1787.  
URL: <http://www.usconstitution.net/const.html> (дата звернення: 07.04.2017).

671. Trattato della Responsabilità contrattuale. Diretto da G. Visintini. Padova: CEDAM, 2009. Vol. I: Inadempimento e rimedi. 832 p.

672. Venayre F. Concurrence et réglementation économique: à la recherche d'une voie ultramarine. Université de la Polynésie française; Ecole doctorale du Pacifique, Faa'a. 2015. 113 p.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ  
ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми: монографія. Київ, 2019. 360 с.

*Статті у наукових фахових виданнях України:*

2. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. Київ: Академія муніципального управління, 2015. Випуск 1. С. 47-51.

3. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за законодавством Іспанії. Форум права. 2015. № 3. С. 119-122.

4. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования дисциплинарной ответственности государственных служащих во Франции. Право и политика. Кыргызстан. 2015. № 3. С. 39-44.

5. Коротких А.Ю. Опыт урегулирования юридической ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Италии. International Scientific Journal Euro American Scientific Cooperation: research articles / Responsible editors: S. Tonkyh, N. Pryhodko, A. Mintz. Hamilton, Canada: «Accent Graphics Communications», 2015. Volume 10. P. 54-58.

6. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Республіки Молдова. Legea si Viata. 2015. № 9/2. С. 42-44.

7. Коротких А.Ю. Порядок применения дисциплинарной ответственности в отношении государственных служащих по трудовому законодательству Украины. Наука і правоохорона. 2015. № 3. Ч. 2. С. 56-63.

8. Коротких А.Ю. Види матеріальної відповідальності державних

службовців за шкоду, заподіяну державі. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2015. № 2. С. 45-50.

9. Коротких А.Ю. Узагальнена характеристика сутності, особливостей, проблем юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України. Наука і правоохорона. 2015. № 4. Ч. 2. С. 78-83.

10. Коротких А.Ю. Відповідальність як один із елементів правового статусу особи. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Випуск 4. С. 110-119.

11. Коротких А.Ю. Державні службовці – суб'єкти трудового права. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 4. С. 39-42.

12. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. Право та інновації. 2016. № 3 (16). С. 99-104.

13. Коротких А.Ю. Визначення розміру заподіяної державним службовцем шкоди. Часопис Київського університету права. 2016. № 3. С. 98-103.

14. Коротких А.Ю. Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. Право та інновації. 2016. № 3. С. 99-103.

15. Коротких А.Ю. Особливості покриття шкоди, завданої державним службовцем, в судовому порядку. Право та інновації. 2016. № 4. С. 129-134.

16. Коротких А.Ю. Проблемы определения сферы правового регулирования трудовой деятельности государственных служащих. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 3. С. 80-86.

17. Коротких А.Ю. Досвід врегулювання відповідальності державних службовців в Азербайджанській Республіці. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2016. № 3. С. 288-297.



18. Коротких А.Ю. Понятие и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих по трудовому законодательству Украины. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2016. Випуск 6-2. Т. 3. С. 44-56.

19. Коротких А.Ю. Особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців. Соціальне право. 2019. № 1. С. 66-73.

20. Коротких А.Ю. Правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців у державах-членах ЄС. Соціальне право. 2019. № 2. С. 77-83.

21. Коротких А.Ю. Порядок застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за трудовим законодавством України. Соціальне право. 2019. № 3. С. 55-63.

*Матеріали науково-практичних конференцій та круглих столів:*

22. Коротких А.Ю. Теоретико-правові аспекти відповідальності як елементу правового статусу особи. Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення (м. Київ, 18-19 червня 2015 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2015. С. 82-84.

23. Коротких А.Ю. Практика українських судів щодо вирішення спорів про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Теорія і практика розвитку правових інститутів: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 10-11 березня 2016 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. С. 98-101.

24. Коротких А.Ю. Особливості правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством США. Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 квітня 2016 року). Київ, 2016. С. 67-69.

25. Коротких А.Ю. Пропозиції з удосконалення регулювання матеріальної відповідальності державних службовців в Україні. Пріоритетні завдання та стратегії розвитку юриспруденції у світовій науці: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Сладковічево, Словацька Республіка, 28-29 жовтня 2016 року). Сладковічево, 2016. С. 54-61.

26. Коротких А.Ю. Шляхи вирішення окремих проблем матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 20-21 січня 2017 року). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 76-79.

27. Коротких А.Ю. Практика українських судів щодо вирішення спорів про застосування матеріальної відповідальності до державних службовців. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 року). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 48-51.

28. Коротких А.Ю. Проблеми матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права. Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 27-28 січня 2017 року). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 56-58.

**Апробація результатів дослідження.** Викладені в роботі основні теоретичні положення, висновки і пропозиції обговорювалися на кафедрі кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля Міністерства освіти і науки України. Підсумки розробки досліджуваної у дисертації проблематики, отримані узагальнення і висновки були оприлюднені на таких науково-практичних конференціях: «Пріоритетні завдання та стратегії розвитку юриспруденції у світовій науці» Міжнародна науково-практична конференція (м. Сладковічево, 28-29 жовтня 2016 р.), «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Київ, 18-19 червня 2015 р.), «Право як регулятор суспільних відносин: історія, теорія, практика» Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 квітня 2016 р.), «Теорія і практика розвитку правових інститутів» Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 10-11 березня 2016 р.), Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 року), «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 27–28 січня 2017 року), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 20-21 січня 2017 р.).