

**Ю. М. Ольшевська**

аспірантка кафедри службового та медичного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## ГЕНЕЗА ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Дослідження присвячено історії інституту юридичної відповідальності державних службовців. Охарактеризовано правову природу юридичної відповідальності державних службовців, а саме поняття та ознаки. Запропоновано власну періодизацію розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців. Так, виокремлено сім таких періодів. Враховуючи відсутність окремих підстав притягнення до відповідальності для посадових осіб часів перших форм державності на українських землях, зроблено висновок, що їх сучасною аналогією є політичні посади. Висловлена думка щодо розширення апарату посадових осіб як підстави для появи інституту юридичної відповідальності державних службовців. Згадано виокремлення дисциплінарної відповідальності державних службовців як окремих етап розвитку досліджуваного інституту. Зроблено висновок про відсутність розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців у період існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік, зважаючи на регулювання згаданої відповідальності на загальних підставах трудовим, адміністративним та кримінальним законодавством. Висловлено незгоду щодо позбавлення активних та пасивних виборчих прав як дисциплінарного стягнення для дисциплінарного службовця, що було закріплено у перші роки Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Розкрито сучасне законодавче регламентування інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні. Констатовано існування адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової (матеріальної) відповідальності та запропоновано напрями подальшого вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців.

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

**Постановка проблеми.** Державну службу від іншої професійної оплачуваної діяльності відрізняє її виключна мета – забезпечення функціонування держави, ще й таким чином, щоб дотримуватись права людини і громадянина. Враховуючи таке покликання та можливості, надані державним службовцям, важливим є передбачити належну відповідальність за порушення закону державними службовцями своїх обов'язків або при порушенні закону. Щоб досягнути сучасну регламентацію юридичної відповідальності державних службовців варто дослідити проблему в її ретроспективі, адже саме процес її історичного розвитку дозволить нам сфор-

мулювати відповідні висновки приналежні до умов сьогодення.

**Стан дослідження.** Обрана тема для дослідження особлива тим, що знаходиться на стику історичної та юридичної наук, відтак бібліотеки рясніють тематичними дисертаційними дослідженнями та статтями, при чому окремих пласт робіт присвячений саме дисциплінарній відповідальності. Окрім застосованих в процесі написання цієї статті окремо варто згадати монографію О. Д. Новак «Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні», дисертаційне дослідження А.Ю. Коротких «Проблеми юридичної відповідальності державних

службовців за трудовим законодавством України», наукова праця Берлача А.І. «Інститут відповідальності публічних службовців у системі службового права України», наукова праця «Історія державної служби в Україні у 5 томах» за авторством колективу Інституту історії України Національної академії наук України.

**Метою дослідження** є вивчення передумови появи та історію розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні, класифікувати названий розвиток на окремі етапи.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження історичного розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців неможливе без обрання підходу до такої відповідальності. У процесі дослідження наукових напрацювань можна дійти висновку про різноманіття розумінь. Так, знаходимо наступні визначення відповідальності державного службовця:

– обов'язок дотримання законодавства, наслідком порушення якого є заходи державного примусу/покарання [1, с. 44];

– міра державного примусу, що полягає у негативних наслідках у разі порушення законодавства і проявляється через позбавлення майнового чи немайнового (особистісного) характеру [2, с. 286];

– обов'язок належного виконання посадових обов'язків, невиконання чи неналежне виконання яких кваліфікується як правопорушення та призводить до несприятливих наслідків – особистісних, матеріальних або організаційних [3, с. 90];

– деліктно-правові відносини між державою та державним службовцем щодо порушення державним службовцем норм закону, внаслідок чого для державного службовця виникає необхідність перетерпіти обмеження особистісного, організаційного чи майнового характеру [4].

Як можна помітити, дефініція та ознаки юридичної відповідальності державних службовців принципово не відрізняється від поняття юридичної відповідальності в цілому. В цьому аспекті доцільним вважаємо навести ознаки юридичної відповідальності за Д.А. Липинським:

– передбачена і деталізовано розкрита законом;

– гарантується державою;

– за необхідності забезпечується державним примусом;

– передбачає настання негативних наслідків для правопорушника;

– регламентовані законом процедури встановлення факту правопорушення та притягнення до юридичної відповідальності [5, с. 14–15].

Дослідник чомусь до ознак юридичної відповідальності відніс також її поділ на позитивну та ретроспективну, що є критерієм класифікації, а не ознакою.

Таким чином, особливостями юридичної відповідальності державних службовців є специфічні підстави настання та механізми притягнення до відповідальності. Окрім цього, варто наголосити, що у юридичній науці розрізняють кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та матеріальну відповідальність державних службовців.

В Україні заслуговують також уваги окремі віхи розвитку інституту юридичної відповідальності державних службовців, завдяки яким, на думку вітчизняних вчених, можна виокремити такі етапи формування цього інституту.

*I. Держава без відповідальності державних службовців.* Державна служба зародилася ще за часів Київської Русі, хоч і у відмінній від сучасної формі. Говорити про якусь особливу відповідальність по факту наділення владними повноваженнями ще рано – відповідальність визначалась на загальних підставах відповідно до тогочасних законів, наприклад, Руської правди. Особливих злочинів, пов'язаних саме зі службою державі, виокремлено не було. На нашу думку, можна провести аналогію з політичними посадами, для яких в сучасній Україні пріоритет надається фахівцям, особисто знайомим політичному керівництву держави на противагу державній службі, з конкретними кваліфікаційними вимогами та конкурсами на посади.

*II. Перші закріплення галузевої відповідальності у законі.* Зародки відокремленої юридичної відповідальності для державних службовців врешті набули нормативно закріпленої форми, але вже на українських землях у складі Польського

Королівства та Великого князівства Литовського. Мова йде про возних – судових урядовців, яких призначала шляхта на трьох рівнях – генеральні, призначувані головою держави, провінційні від воєвод та городські від старост. Потім обирати возних, уповноважених безпосередньо судами [6, с. 79–80]. За Вислицьким статутом Польського королівства 1347 року надання возним неправдивих відомостей каралось позбавленням посади, конфіскацією майна та тавруванням обличчя [7, с. 82–83].

Враховуючи той факт, що возні призначались на різних рівнях державної влади та могли походити з різних соціальних станів, можемо стверджувати про впровадження кримінальної відповідальності саме для державних службовців. Вочевидь цьому слугує той факт, що на посаді міг бути не лише недоторканий шляхтич, але й проста людина.

*III. Кримінальна відповідальність для посадових осіб.* Наступним важливим етапом є прийняття московським царем Олексієм Михайловичем Соборного уложення у 1649 році, яке діяло і на українських землях. Перша особливість цього Уложення – до відповідальності притягається кожен незалежно від соціального стану (але від нього залежить ступінь покарання). При цьому вперше виокремлюються посадові злочини – хабарництво, здріство, заздалегідь несправедливе вирішення справи, службова підробка, військові злочини (мародерство, втеча з місця розташування війська) [8].

Як можна помітити, цар обмежився підставами притягнення до кримінальної відповідальності. Відтак, дрібні правопорушення на місцях залишались безкарними.

*IV. Поява протоформ адміністративної та дисциплінарної відповідальності.* Новим етапом є реформування законодавства Петром I, зокрема, прийняття Генерального регламенту у 1720 році. Дослідники майже einstайні в тому, що саме цим регламентом вперше виокремлено дисциплінарну відповідальність. Так, В. І. Лебедев переконаний, що поява поряд із згаданими вище злочинами із Соборного уложення правопорушень, які охоплюються неналежним виконанням

службовцем посадових обов'язків, є ознакою відмежування кримінальної відповідальності від дисциплінарної [9, с. 108].

Українська дослідниця Л. С. Єрмоленко-Князева наводить приклади складів дисциплінарних проступків державних службовців – викрадення службових документів, внесення до службових документів неправдивих відомостей чи виправлень в інтересах третіх осіб, поширення інформації про рішення адміністративних органів без дозволу [10, с. 35–36].

Доповнимо цю аргументацію тим, що санкції за згадані правопорушення визначені у формі штрафу, що дійсно дозволяє відрізнити таку відповідальність від кримінальної (принаймні у досліджувані часи).

Втім, чи наявні підстави вважати таку відповідальність адміністративною? Різниця адміністративної та дисциплінарної відповідальності полягає в різних об'єктах посягання, суб'єктах розслідування та притягнення до відповідальності, видах відповідальності тощо [11, с. 32]. Якщо згадати сучасне законодавство, то відповідно до статті 66 Закону України «Про державну службу» штраф не відноситься до видів дисциплінарних стягнень [12]. Також можемо згадати аналог «поширення інформації про рішення адміністративних органів без дозволу», який відображено у статті 212-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення – порушення законодавства про державну таємницю [13]. Тож, принаймні частково мова йде про адміністративну відповідальність.

На користь дисциплінарної відповідальності можемо навести аргумент – справи щодо вчинення згаданих правопорушень розглядались в органі, де працює державний службовець, а після притягнення до відповідальності особа звільнялась зі служби і не могла туди повернутись [9, с. 134].

Отже, можемо вести мову про появу відповідальності, якій притаманні ознаки дисциплінарної та адміністративної відповідальності у сучасному розумінні (внутрішнє розслідування і одночасно штраф як санкція, до прикладу).

Подібна тенденція зберігається і далі при вдосконаленні законодавства.

У 1782 році Катерина II прийняла «Устав Благочиния», де з'являються такі правопорушення як зловживання службовим становищем та неналежне виконання службових обов'язків. Зазначимо, що за санкціями вони відносяться до кримінальних [10, с. 36].

*V. Остаточне виокремлення дисциплінарної відповідальності.* У рамках кодифікації у 1845 році прийнято «Уложение о наказаниях Уголовных и исправительных» [14], яке дослідники вважають кримінальним кодексом. [15, с. 214]. В контексті цього дослідження важливо, що згаданим «Уложением» остаточно розмежовано проступки та злочини, а також впроваджено дисциплінарні стягнення у сучасному розумінні – звільнення, позбавлення посади, пониження у посаді, суворого догана (із занесенням до послужного списку та без), вирахування із заробітної плати (що являє собою механізм, відмінний від штрафу), суворе зауваження [15, с. 216].

Позитивною зміною також є притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників за поведінку стосовно підлеглих (примус виконувати вказівки, які не охоплюються службовими обов'язками; затримання заробітної плати, образи, відсутність контролю за підлеглими та приховування їх правопорушень).

Втім, визначення дисциплінарного проступку відсутнє, а самих таких проступків зазначено чимало. Окрім згаданих вище є також невиконання законних вимог керівника, перевищення повноважень, хабарництво, порушення правил служби тощо [14]. За нестачею доказів винуватості державних службовців, їх звільняли відповідно до положення Комітету міністрів «О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью» 1849 року [16].

*VI. Зближення з трудовим законодавством.* З поваленням Російської Імперії та становлення радянської влади питання відповідальності державних службовців регулювалося трудовим законодавством, а межі між державним і приватним сектором досить невиразні [10, с. 36]. Завдяки цьому службове та трудове право перейняли одне в одного окремі еле-

менти. Враховуючи відсутність галузевого законодавства (зокрема, в СРСР не було закону про державну службу) наведемо лише окремі приклади радянських нормативно-правових актів.

Відповідно до Положення про робітничі дисциплінарні товариські суди, затвердженого постановою Радою народних комісарів 1919 року, до дисциплінарних стягнень відносились догана, тимчасове позбавлення (до 6 місяців) активних та пасивних виборчих прав (що вважаємо неприпустимим у правовій державі), тимчасове пониження у посаді, суспільно-корисні роботи на оплачуваній основі [17, с. 397].

У 1929 році прийнято постанову Про основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР і союзних республік [18], яка діяла до розпаду СРСР. У пункті 1 вказано, що дисциплінарна відповідальність настає за ті порушення трудового розпорядку, за які не передбачено притягнення до кримінальної відповідальності (чомусь адміністративну відповідальність законодавець оминув). Саме тут можна побачити сучасний перелік дисциплінарних стягнень – попередження, догана, пониження у посаді та звільнення.

Кодексом законів про працю УРСР 1971 року, який станом на сьогодні зберіг такі ж загальні положення щодо відповідальності працівників, регламентується лише матеріальна відповідальність працівників [19].

#### *VII. Сучасне регулювання.*

В Україні наразі передбачені адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, цивільно-правова (матеріальна) відповідальність. Для публічних службовців як ширшої категорії вона розпорошена у різних нормативно-правових актах, для державних службовців можемо виокремити наступні:

– у статтях 64 та 80 Закону України «Про державну службу» згадуються дисциплінарна та матеріальна відповідальність [12];

– у статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено усі можливі види відповідальності – адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, цивільно-правова відповідальність [20].

Дисциплінарна відповідальність полягає в обов'язку порушника понести дисциплінарні стягнення у порядку, передбаченому законодавством [22, с. 147]. Характерно, що державні органи розробляють власні нормативно-правові акти – дисциплінарні статuti та порядки проведення розслідувань/притягнення до відповідальності у зв'язку з їх порушенням (наприклад – Дисциплінарний статут Збройних Сил України [23]).

На відміну від структури Кримінального кодексу України у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутній розділ, присвячений суто адміністративним правопорушенням посадових осіб, публічних службовців, а тим паче – державних службовців. В межах глави 13-А зібрані лише правопорушення, пов'язані з корупцією, але це далеко не всі адміністративні правопорушення, що можуть здійснюватися державними службовцями [13].

Статтями 1173–1175 Цивільного кодексу України передбачено обов'язок відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади. Відзначимо, що за законом відшкодовує саме державний орган [24].

Так, інститут відповідальності є обов'язковим елементом системи кожної галузі права, зокрема і службового, оскільки це правове утворення своїм завданням передбачає гарантування належної реалізації правового статусу кожного державного службовця. [25, с. 5].

Отже, першому етапу розвитку юридичної відповідальності державних службовців, як нами вже згадано, характерна відсутність виокремленої відповідальності за ознакою служби князю, мається на увазі період Київської Русі. На другому етапі (під час перебування українських земель у складі Польського королівства та Великого князівства Литовського) виникають об'єктивні підстави для притягнення до кримінальної відповідальності у зв'язку з професійною діяльністю державних службовців. Третій етап особливий характерним виокремленням у окремий розділ посадових злочинів на українських землях у складі Московського царства. З четвертим

етапом пов'язана поява особливих положень, якими затверджується особливий вид відповідальності, на стику адміністративної та дисциплінарної. П'ятим етапом є остаточне завершення виокремлення дисциплінарної відповідальності. П'ятий та четвертий етапи відбулись на теренах Російської Імперії, у XVIII та IX столітті відповідно. Шостий етап – радянська епоха, з 1918 по 1991 рік, у яку юридична відповідальність державних службовців не набула розвитку, адже регулювалася на загальних підставах – трудовим, кримінальним та адміністративним законодавством, без їх виокремлення. Сьомий етап – етап сучасної України, який починається з набуттям державою незалежності, з подальшим розподілом відповідальності державних службовців на дисциплінарну, матеріальну, кримінальну та адміністративну (останніх два види відповідальності мають у собі особливу групу корупційних правопорушень).

**Висновки.** У процесі проведеного нами дослідження доведено, що інститут юридичної відповідальності державних службовців пройшов довгий шлях формування і є необхідним елементом системи державної влади. Юридична відповідальність державних службовців має на меті захист правопорядку і виховання державних службовців у дусі поваги до права і закону, а отже створює умови до побудови правової держави.

Таким чином, подальше вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців можливий в таких напрямках:

- детальніша диференціація видів юридичної відповідальності державних службовців;
- розширення видів дисциплінарної відповідальності для державних службовців;
- підвищення відповідальності за порушення правил етики державними службовцями, зважаючи на приділення законодавцем недостатньої уваги цьому питанню.

#### **Список використаної літератури:**

1. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева,

- О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
2. Загальна теорія права: підручник / О.В. Петришин, В.В. Лемак, С.І. Максимов та ін.; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2020. 568 с.
  3. Тимошенко М. І., Савичук Н. О., Галушкіна Л. В. Відповідальність державних службовців: проблеми реалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 20. с. 87–93.
  4. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2009. 213 с.
  5. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности; под ред. проф. Р.Л. Хачатурова. СПб: Юридический центр Пресс, 2003. 387 с.
  6. Статути Великого князівства Литовського: у 3-х томах / За ред. С.Ківалова, П.Музиченка, А.Панькова. Т. 3. Статут Великого князівства Литовського 1588 року. Книга 2. Одеса: Юридична література, 2004. 568 с.
  7. Rafacz J. Dawny proces Polski. Warszawa, 1925. 230 s.
  8. Соборное уложение 1649 года : учебное пособие для высшей школы / М. Н. Тихомиров, П. П. Епифанов. М. : Московский государственный университет, 1961. 444 с.
  9. Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В.И.Лебедев. М., Гос.соц.-эк. изд-во, 1937. 379 с.
  10. Єрмоленко-Князева Л.С. Становлення та сучасні концепції дисциплінарної відповідальності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 26. с. 35–38.
  11. Єрмоленко-Князева Л. С. Взаємозв'язок дисциплінарної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2017. Вип. 26. с. 31–34.
  12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43.
  13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122.
  14. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Санкт-Петербург: Тип. 2 отд-ния собств. е. и. в. канцелярии, 1845. 922 с.
  15. Тацій В.Я. Історія держави і права України. Підручник. У 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Том 1. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 368 с.
  16. О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью от 8 марта 1849 года. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XXIV, 1849; От № 22881-23429. СПб.: В Типографии II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1850. Ст. 23073. с. 140–141. 635 с.
  17. Збірник узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету за 1919–1920 роки. Рада Народних Комісарів, Народний комісаріат юстиції. 1-е вид. (офіційне). Харків: Шоста радянська друкарня. 1921. 790 с.
  18. Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик. Пост. ЦИК и СНК СССР 13 октября 1929 г. (СЗ СССР 1929 г. № 71, ст. 670)
  19. Кодекс законів про працю Української РСР : Закон УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1971, N 50, ст. 375.
  20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
  21. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131.
  22. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. с. 145–151.
  23. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 22-23, ст.197.
  24. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст. 356.
  25. Берлач А. І. Інститут відповідальності публічних службовців у системі службового права України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. Випуск 3 (118). 2021. С. 5–9.
  26. Берлач А.І., Ольшевська Ю.М. Підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності

в Україні. Юридичний бюлетень. 2020. № 17. С. 263–271.  
27. Berlacz A.I. Odnosnie odpowiedzialności podmiotów administracji publicznej za naruszenie praw, wolności i interesów osob fizycznych, praw i interesów

osób prawnych w sferze stosunków publicznoprawnych//Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 50–54. //http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=51// http://www.lsej.org.ua/2\_2016/15.pdf

---

**Olshevska Y. The genesis of the institute of legal responsibility of civil servants**

*The research is devoted to the history of the institute of legal responsibility of civil servants. The legal nature of the legal responsibility of civil servants is characterized, namely the concepts and signs. A separate periodization of the development of the institute of legal responsibility of civil servants on Ukrainian lands is proposed. Seven such periods are distinguished. Taking into account the lack of separate grounds for prosecution of officials from the times of the first forms of statehood on Ukrainian lands, it was concluded that their modern analogy is political positions. The expressed opinion regarding the expansion of the apparatus of officials as a basis for the emergence of the institute of legal responsibility of civil servants (as a result of which the ruler does not know each appointee personally, while not only people of noble descent are appointed to positions). It was established that the General Regulations of 1720 introduced mixed forms of responsibility (administrative and disciplinary). The separation of disciplinary responsibility of civil servants is mentioned as a separate stage of development of the researched institute. It was concluded that there was no development of the institution of legal responsibility of civil servants during the existence of the Union of Soviet Socialist Republics, taking into account the regulation of said responsibility on general grounds by labor, administrative and criminal legislation. Disagreement was expressed regarding the deprivation of active and passive electoral rights as a disciplinary penalty for a disciplinary employee, which was established in the early years of the Union of Soviet Socialist Republics. The modern legislative regulation of the institute of legal responsibility of civil servants in Ukraine is revealed. The existence of administrative, disciplinary, criminal, civil-legal (material) responsibility has been established.*

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