

8. История государства и права стран Азии и Африки. *Очерки* / А.И. Рогожин, И.П. Сафронова, Н.Н. Страхов. Москва : Юрид. лит., 1964. 254 с.
9. Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. Современные трактовки и новые подходы. Москва : Юристъ, 1999. 335 с.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. Москва : Норма-Инфра-М, 2001. Т. 4. Часть Особенная : страны Америки и Азии. 656 с.
11. Порівняльне правознавство : підручник / за заг. ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2012. 272 с.
12. Правові сім'ї релігійного, звичаєвого та традиційного права. URL: [https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/tdp/pss\\_4.doc](https://www.naiu.kiev.ua/files/kafedru/tdp/pss_4.doc).
13. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности). Москва : Юристъ, 2000. 448 с.
14. Сеницына И.Е. Обычай и обычное право в современной Африке : История изучения. *Кодексы обычного права*. Москва : Наука, 1978. 285 с.
15. Супатаев М.А. Право в современной Африке (основные черты и тенденции развития). Москва : Наука, 1989. 175 с.

УДК 342.9

## ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Зубрицький Микола Іванович**,  
кандидат юридичних наук,  
заступник начальника  
Департаменту – начальник управління  
організаційно-аналітичного  
забезпечення діяльності керівництва  
Департаменту забезпечення діяльності  
керівництва (Генеральна прокуратура  
України, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано нормативно-правове регулювання юридичної відповідальності. Висвітлено практичні проблеми правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців: відсутність єдиного нормативно-правового акта, який спрямований на регулювання дисциплінарної відповідальності державного службовця; необхідність розширення системи дисциплінарних стягнень, зокрема тих, що мають матеріальний характер (штраф, зменшення заробітної плати); наявність у списку дисциплінарних правопорушень дій, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними правопорушеннями. Зроблено висновок щодо проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, що найбільш проблематичною є правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Підкреслено, що однією з головних проблем кваліфікації неправомірних дій державних службовців є відсутність визначення поняття «державний службовець» у більшості нормативно-правових актів, а також не досягнуто єдності у

значенні поняття «державний службовець», адже у його значенні вживаються різні терміни: «посадова особа», «службова особа» тощо. Відзначено невідповідність Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Закону України «Про державну службу». Проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців, які включають відсутність окремого розділу, який присвячено адміністративній відповідальності державних службовців, а також розмір штрафів, що накладаються на державних службовців, не відповідають збитку від їхніх проступків. Проблема відсутності єдиного правового акта, який спрямований на регулювання дисциплінарної відповідальності державного службовця, пропонується вирішити шляхом ухвалення Дисциплінарного статуту державного службовця.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, юридична відповідальність державних службовців, правове регулювання юридичної відповідальності.

## PRACTICAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LEGAL RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS AND WAYS OF THEIR SOLUTION

**Zubrytskyi Mykola Ivanovych,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Deputy Head of Department – Head  
of Department of Organizational and  
Analytical Support of the Management of  
Department for Provision of Management  
Activities (Prosecutor General's Office  
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article analyzes regulatory legal regulation of legal liability. The practical problems of legal regulation of legal liability of civil servants are highlighted: the absence of a single legal act aimed at regulating the disciplinary liability of a civil servant; the necessity of expanding the system of disciplinary penalties, in particular due to those having material nature (fine, reduction of wages); the presence in the list of disciplinary offenses of acts that by their legal nature are not disciplinary offenses. It is concluded that to the problems of legal regulation of legal responsibility of civil servants the most problematic sphere is the legal regulation of disciplinary liability of civil servants. It was emphasized that one of the main problems of qualification of misconduct of civil servants is the lack of definition of the concept of "civil servant" in the majority of normative legal acts, as well as unity in the meaning of the notion of "civil servant" has not been achieved, because in its meaning different terms are used: "officer", "official", etc.. The inconsistency of the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies" and the Law of Ukraine "On Civil Service" was noted. The problems of the legal regulation of the administrative responsibility of civil servants, which include the absence of a separate section devoted to the administrative responsibility of civil servants, as well as the amount of fines imposed on civil servants, do not correspond to the damage from their misdemeanors. The problem of the absence of a single legal act aimed at regulating the civil servant's disciplinary liability is proposed to be resolved by adopting the Disciplinary Statute of a civil servant.

**Key words:** legal responsibility, legal responsibility of civil servants, legal regulation of legal responsibility.

**Вступ.** З моменту прийняття Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII [1] пройшло вже достатньо часу для підбивання підсумків щодо існування практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що до 2015 р.

існував значний обсяг проблем як у змісті правових норм, так і у їх практичному застосуванні. Переважна більшість проблем були вирішені у новому нормативно-правовому акті. Однак залишається сумнів щодо відсутності прорахунків законодавця при розробці й прийнятті зазначеного документа. Тема даного дослідження пов'язана саме із неналежним чинним регулюванням відповідальності державних службовців. Навіть більше, враховуючи досвід законотворення в нашій державі, цілком можливо є ситуація, за якої прийняття нового законодавства не лише не розв'язало всі існуючі проблеми, а й спричинило появу нових. Саме тому дослідження практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців і пошук шляхів їх вирішення все ще залишаються актуальними й сьогодні. Окрім цього, важливим є надання аргументованих пропозицій й рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

**Стан дослідження.** Серед дослідників практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, передусім, виділимо таких, як Н.М. Вапнярчук, А.П. Горзов, О.О. Губанов, О.О. Долгий, М.І. Іншин, І.О. Картузова, Л.М. Корнута, Б.В. Лавренко, А.О. Нечитайленко, О.Д. Новак, Н.С. Панова, С.М. Сєрьогін, В.В. Скоріков, В.П. Тимошук, А.О. Фомінова, В.М. Хомик, А.М. Школик, В.І. Щербина, Н.В. Янюк та інші. Проте жоден із зазначених науковців не розглядав дане питання комплексно в рамках чинного законодавства.

**Мета.** Дослідження практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців і шляхів їх вирішення.

**Основні результати.** На сьогодні правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців здійснюється, в першу чергу, за допомогою норм Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]. Проте важливу роль у даному контексті відіграють Кодекс законів про працю України [2], Кримінальний кодекс України [3], Кодекс України про адміністративні правопорушення [4] тощо. Це обумовлено, передусім, наступними причинами: по-перше, правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців є спеціальним, тобто врегульовується нормами спеціального законодавства; по-друге, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] врегулює лише два види відповідальності державних службовців (дисциплінарну та матеріальну), в той час як по факту до них може бути застосовано й інші види відповідальності, такі як кримінальну, адміністративну тощо.

Проаналізувавши правове регулювання дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, яке здійснюється Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [5] та «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], можемо виділити його наступні практичні проблеми (у першу чергу, правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців):

- 1) відсутність єдиного нормативно-правового акта, який покликаний врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, – Дисциплінарного статуту;
- 2) необхідність розширення системи дисциплінарних стягнень, зокрема коштом тих, які мають матеріальний характер (штраф, скорочення заробітної плати);
- 3) наявність серед переліку дисциплінарних проступків діянь, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними проступками;
- 4) вичерпність переліку дисциплінарних проступків, закріплених у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1];
- 5) відсутність альтернативи у співвідношенні між видом дисциплінарного проступку й санкціями;

б) неузгодженість Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [5] та Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1].

Проблему відсутності єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, пропонуємо вирішити шляхом прийняття Дисциплінарного статуту державного службовця. При розробці такого нормативно-правового акта варто мати на увазі наступні особливості: 1) доцільно звернутись до аналізу досвіду більш розвинених держав – у науковій літературі у даному контексті найчастіше наводиться приклад Федеративної Республіки Німеччина; 2) варто врахувати, що розділ VIII чинного Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] загалом досить якісно врегульовує дане питання, а тому у процесі розробки даного нормативно-правового акта необхідно удосконалити та деталізувати відповідні норми; 3) в Україні на сьогодні доволі успішно функціонують дисциплінарні статuti у сферах, які так чи інакше відносяться до державної служби – Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV [6] та Дисциплінарний статут Збройних Сил України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV [7]. Тому структура такого нормативно-правового акта може бути наближеною до вищеперерахованих.

Проблему відсутності альтернативи у співвідношенні між видом дисциплінарного проступку й санкціями ми вбачаємо у тому, що за кожен дисциплінарний проступок, передбачений Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], може бути застосовано лише одну із дисциплінарних санкцій. На нашу думку, в уповноважених повинен бути вибір щодо застосування виду покарання, відштовхуючись від сутності проступку та інших факторів.

Наступна проблема полягає у тому, що серед переліку дисциплінарних проступків містяться діяння, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними проступками. Так, дійсно, як нами у даній роботі встановлено, сумнівно, що за своєю правовою природою є дисциплінарними правопорушеннями неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами; подання під час вступу на державну службу неправдивої інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Розв'язання даної проблеми можливе шляхом виключення зазначених підстав зі змісту статті 65 Закону України «Про державну службу». Разом із тим, пропонуємо доповнити частину 1 даної статті пунктом: «16. Інші проступки, передбачені нормами чинного законодавства». Це дозволить водночас вирішити ще одну виділену нами проблему – вичерпний перелік дисциплінарних проступків, закріплений у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], що недоцільно з огляду на різноманіття нормативно-правових актів, які врегульовують дисциплінарну відповідальність державних службовців.

Неузгодженість Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [5] та Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] полягає у тому, що відповідні розділи, які присвячені відповідальності, мають різний зміст. Розв'язання даної проблеми є можливим шляхом:

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



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

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

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

Проаналізувавши норми Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] та Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [8], серед проблем правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців виділимо наступні:

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

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

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

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

Проблему відсутності в Кодексі України про адміністративні правопорушення [4] окремого розділу, який присвячений адміністративній відповідальності державних службовців, можна вирішити шляхом регламентації такого розділу. Наприклад, у чинному Кримінальному кодексі України [3] встановлено розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, яка пов'язана з наданням публічних послуг». Тому цілком доцільно в Кодексі України про адміністративні правопорушення [4] передбачити розділ «Адміністративні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Прикладами статей, які варто було б віднести до такого розділу, є наступні: стаття 53-2 «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру»; стаття 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації»; стаття 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій»; стаття 164-12 «Порушення бюджетного законодавства»; стаття 164-14 «Порушення законодавства про закупівлі»; стаття 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; стаття 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»; стаття 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю»; стаття 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; стаття 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень»; стаття 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»; стаття 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю»; стаття 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» тощо.

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

**Висновки.** Підсумовуючи аналіз практичних проблем правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, дійдемо до висновку, що на сьо-

годні найпроблемнішою сферою є правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. На сьогодні однією з основних проблем кваліфікації проступків державних службовців є відсутність визначення поняття «державний службовець» у більшості нормативно-правових актів. При цьому в даному питанні законодавцем також не досягнуто єдності, адже у значенні поняття «державний службовець» вживаються різні терміни: «посадова особа», «службова особа» тощо. Також відзначимо, що далеко не всі нещодавні зміни до законодавства сприяли розвитку правового регулювання притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, у результаті чого низка із них лише ускладнили дану процедуру.

### Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.
7. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 197.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

УДК 347.965

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОЗНАК ГАРАНТІЙ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Козлов Олександр Олександрович**,  
аспірант кафедри організації судових,  
правоохоронних органів та адвокатури  
(Національний університет «Одеська  
юридична академія»,  
м. Одеса, Україна)

У статті досліджено теоретико-правові засади функціонування системи гарантій адвокатської діяльності, висвітлено поняття та виділено ознаки гарантій адвокатської діяльності. Зазначається, що у науковій літературі немає однозначного і вичерпного переліку ознак гарантій адвокатської діяльності. Поряд з наявними в науковій літературі ознаками гарантій адвокатської діяльності (політична значущість, загальний