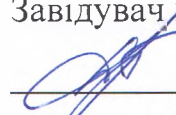


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова
Факультет морського права
Кафедра морського та господарського права

«Допущений до захисту»

Завідувач кафедри

 К. О. Дубова

«05» 12 2025 р.

УДК 342.9:35.08

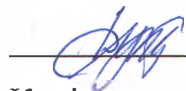
КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

на тему:

**«ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ»**

Виконала:

студентка 6 курсу, групи 6512м

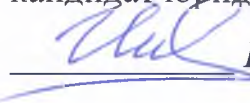
 Дудкіна Н. О.

Керівник роботи:

доцент кафедри теорії та

історії держави і права,

кандидат юридичних наук, доцент

 Недохлебов І. І.

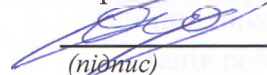
Миколаїв – 2025 р.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова
Факультет морського права

Кафедра морського та господарського права
Спеціальність **081 Право**
Освітня програма **Право**

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Гарант освітньої програми

 **О. Ю. Дубинський**
(підпис)

« 05 » 12 2025 р.

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Студенту **Дудкіній Наталії Олександрівні**
(Прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: **«Законодавче врегулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців»**

Керівник роботи **к.ю.н. Недохлебов Іван Іванович**

Затверджені наказом ректора **№ 1155-уч від « 30 » вересня 2025 року**

2. Термін подання роботи: **04.12.2025 року**

3. Вихідні дані до роботи: **чинне законодавство, фахова література, матеріали конференцій, репозитарій університету**

4. Перелік питань, що належать до розробки (найменування розділів) _____
Розділ 1. Теоретико-правові основи дисциплінарної відповідальності публічних службовців

Розділ 2. Законодавче забезпечення процедури притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності

Розділ 3. Проблеми та перспективи вдосконалення законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців

5. Перелік презентаційних матеріалів **виконаний в програмі Power Point**

6. Консультанти розділів роботи

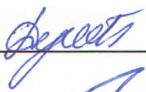
Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
	<u>Сторонні консультанти до підготовки розділів роботи не залучалися</u>		

7. Дата видачі завдання **06 вересня 2025 року**

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

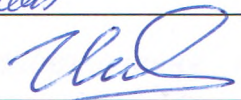
Номер	Назва етапів роботи	Терміни виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вивчення літературних джерел з предмета дослідження	вересень 2025 р.	виконано
2.	Складання розгорнутого плану роботи та ознайомлення керівника з планом кваліфікаційної роботи	вересень 2025 р.	виконано
3.	Написання розділу 1	вересень 2025 р.	виконано
4.	Написання розділу 2	жовтень 2025 р.	виконано
5.	Написання розділу 3	листопад 2025 р.	виконано
6.	Оформлення кваліфікаційної роботи	до 25 листопада 2025 р.	виконано
7.	Передача кваліфікаційної роботи науковому керівнику для написання відгуку	до 27 листопада 2025 р.	виконано
8.	Передача кваліфікаційної роботи рецензенту для рецензування	до 30 листопада 2025 р.	виконано
9.	Попередній захист кваліфікаційної роботи	05 грудня 2025 р.	виконано
10.	Захист кваліфікаційної роботи	19 грудня 2025 р.	виконано

Студент



Дудкіна Н. О.

Керівник роботи



Недохлебов І. І.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	3
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	9
1.1. Поняття та сутність публічної служби і публічного службовця	9
1.2. Юридична природа та ознаки дисциплінарної відповідальності	17
1.3. Історико-правовий огляд розвитку інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців	22
РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	32
2.1. Правова характеристика дисциплінарного проступку та його види	32
2.2. Порядок проведення службового розслідування	41
2.3. Дисциплінарні стягнення та порядок їх застосування	45
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКО- НАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАР- НОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	56
3.1. Проблемні питання застосування норм дисциплінарної відповідальності та шляхи їх вирішення	56
ВИСНОВКИ	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70

АНОТАЦІЯ

Дудкіна Н. О. Законодавче врегулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців – кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Випускова кваліфікаційна робота на здобуття ступеня вищої освіти «магістр» (081 Право). – Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, Миколаїв, 2025.

Кваліфікаційна робота присвячена комплексному дослідженню сутності, правового значення та механізмів реалізації інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців в Україні. Проаналізовано чинне законодавче регулювання, виявлено системні проблеми, що виникають у процесі притягнення службовців до відповідальності, та обґрунтовано шляхи його вдосконалення.

У першому розділі *«Теоретико-правові основи дисциплінарної відповідальності публічних службовців»* з'ясовано поняття та сутність дисциплінарної відповідальності, її місце у системі юридичної відповідальності та роль як інструменту забезпечення службової дисципліни. Розкрито склад дисциплінарного проступку та визначено його особливості порівняно з іншими видами правопорушень. Проаналізовано мету та принципи застосування дисциплінарних стягнень.

У другому розділі *«Законодавче забезпечення процедури притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності»* проаналізовано процесуальний механізм дисциплінарного провадження, регламентований Законом України «Про державну службу». Детально розглянуто порядок ініціювання провадження, роль та повноваження дисциплінарної комісії при проведенні службового розслідування, а також процедурні гарантії прав службовця. Надано характеристику видів дисциплінарних стягнень та досліджено механізм прийняття рішення суб'єктом призначення.

Третій розділ *«Проблеми та перспективи вдосконалення законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців»*

присвячений ідентифікації системних проблем застосування чинного законодавства. Виявлено недоліки, пов'язані з невизначеністю критеріїв кваліфікації проступків, недостатньою інституційною незалежністю дисциплінарних комісій та порушенням принципу пропорційності при обранні стягнення. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення процедури обчислення строків давності та необхідність уніфікації судової практики.

У висновках підведено підсумки, констатовано, що законодавче врегулювання дисциплінарної відповідальності є формалізованим, але вимагає конкретизації оціночних понять та посилення інституційних гарантій неупередженості провадження. Ефективне функціонування цього інституту вимагає запровадження механізмів, які забезпечать реальну незалежність дисциплінарних органів та обов'язкове застосування принципу пропорційності.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, публічний службовець, службове розслідування, дисциплінарний проступок, принцип пропорційності, строки давності, адміністративний розсуд, дисциплінарна комісія.

ВСТУП

Актуальність теми. Інститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців є однією з фундаментальних гарантій законності, ефективності та доброчесності функціонування публічної адміністрації в Україні. В умовах системного реформування публічної служби, спрямованого на впровадження європейських стандартів державного управління та посилення боротьби з корупцією, якісне законодавче врегулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців набуває стратегічного значення.

Актуальність теми зумовлена необхідністю подолання низки проблем, що виникають у правозастосовній практиці, включаючи недосконалість процедур, наявність правових колізій та недостатню уніфікацію правил притягнення до відповідальності у різних сферах публічної служби, а також потребою у чіткому визначенні меж адміністративно-процесуальних гарантій прав та законних інтересів публічних службовців.

Особливої гостроти проблема набуває у контексті євроінтеграційних процесів та необхідності забезпечення високих етичних стандартів. Відповідно до досліджень, ефективність юридичної відповідальності публічних службовців, у тому числі за корупційні правопорушення, є прямим індикатором успішності реформ. Це вимагає не просто наявності норм, а їхньої здатності реально впливати на формування правосвідомості та доброчесності службовців. Таким чином, законодавче вдосконалення механізмів дисциплінарної відповідальності є прямим виконанням міжнародних зобов'язань України та інструментом підвищення довіри суспільства до публічної влади.

Крім того, вкрай актуальною є потреба в оптимізації судового контролю за застосуванням дисциплінарних стягнень. Наявна судова практика демонструє неоднозначність підходів до оцінки правомірності рішень про притягнення службовців до відповідальності. Це створює юридичну невизначеність як для службовців, так і для суб'єктів, що накладають стягнення. Розуміння меж адміністративно-процесуальних гарантій прав є критично важливим для

забезпечення балансу між необхідністю підтримання службової дисципліни та захистом прав службовців від можливих зловживань. Відсутність уніфікованих, прозорих та справедливих процедур прямо гальмує професійний розвиток публічної служби.

Теоретичні засади функціонування публічної служби та правові аспекти юридичної відповідальності досліджувалися багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими. Значну увагу проблематиці дисциплінарної відповідальності публічних службовців приділили такі науковці, як Миронюк Р. В., який досліджував новітні підходи до її встановлення; Логвиненко А. О. та Ковбаса В. М., які аналізували питання вдосконалення правового регулювання та адміністративно-правовий аспект цього інституту. Губанов О. О. зосереджувався на дисциплінарній відповідальності за корупційні правопорушення та ефективності юридичної відповідальності у країнах ЄС, тоді як Миколенко О. І. та Миколенко О. М. здійснили критичний аналіз сучасних тенденцій у цій сфері. Питання правового статусу публічних службовців вивчали Панова Н. С. та Любимов О. К., а особливостям гарантування прав службовців у судовому процесі присвятили свої праці Кузьменко Н. А. та Аблов Є. В. Незважаючи на значний масив наукових праць, залишається потреба в системному аналізі чинних норм, що регулюють процедуру притягнення до відповідальності, та розробці конкретних пропозицій щодо усунення правових колізій і прогалин, що й обумовлює необхідність подальшого дослідження теми.

Мета магістерської кваліфікаційної роботи полягає у комплексному теоретико-правовому дослідженні законодавчого механізму врегулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців, виявленні його проблемних аспектів та розробці науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо його вдосконалення.

Для досягнення цієї мети визначено низку послідовних *завдань*:

- охарактеризувати поняття, сутність та юридичну природу дисциплінарної відповідальності;
- проаналізувати історико-правовий розвиток інституту;

- дати характеристику дисциплінарного проступку та його видів;
- дослідити законодавче забезпечення процедури службового розслідування;
- систематизувати види дисциплінарних стягнень та порядок їх застосування;
- виявити проблемні питання правозастосовної практики та судового захисту прав публічних службовців, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації дисциплінарної відповідальності у сфері публічної служби.

Предметом дослідження виступають законодавчі та інші нормативно-правові акти України, що регулюють дисциплінарну відповідальність публічних службовців, практика їх застосування, а також відповідні теоретичні концепції та погляди науковців.

У процесі підготовки магістерської кваліфікаційної роботи використовувалися такі **методи дослідження**: насамперед, застосовувався діалектичний метод, який дозволив розглянути інститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців не як статичну, а як динамічну категорію, що перебуває у постійному розвитку та вдосконаленні. Це дало змогу простежити історико-правові зміни у регулюванні (зокрема, згідно з працями Рогульського О.) та оцінити вплив сучасних реформ, спрямованих на європейські стандарти, на формування правового поля.

Ключовим для роботи став системно-структурний метод. Він використовувався для аналізу дисциплінарної відповідальності як цілісної системи взаємопов'язаних елементів, що включає: підстави притягнення (дисциплінарний проступок), процедуру (службове розслідування), види стягнень та механізми захисту прав службовців (як-от судові гарантії, досліджені Кузьменко Н. А. та Шовкуном Ю. І.). Такий підхід забезпечив комплексну оцінку нормативної бази.

Формально-юридичний метод був необхідним для глибокого тлумачення чинних норм права, що регулюють відносини у сфері притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності. Його застосування дозволило провести юридичний аналіз тексту законів та підзаконних актів, виявити наявні правові колізії, прогалини та нечіткі формулювання, що критично важливо для формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Особливе значення мав порівняльно-правовий метод. Він застосовувався для зіставлення вітчизняного законодавства, що регулює дисциплінарну відповідальність у різних сферах публічної служби (наприклад, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування), а також для порівняння українського досвіду з міжнародно-правовою регламентацією та зарубіжною практикою (включно з дослідженнями Губанова О. О. та Миронюка Р. В.). Це дозволило обґрунтувати необхідність уніфікації процедур та запозичення кращих світових практик.

Нарешті, методи аналізу та синтезу використовувалися на всіх етапах дослідження: аналіз забезпечив детальне опрацювання значного масиву наукових джерел (праць Ковбаси В. М., Логвиненка А. О. та інших) та нормативно-правових актів, а синтез дозволив узагальнити отриману інформацію, сформулювати цілісне бачення проблеми та обґрунтувати авторські наукові положення і висновки.

Структура кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел, який складається з 55 найменувань і розміщений на 8 сторінках. Загальний обсяг роботи становить 75 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Поняття та сутність публічної служби і публічного службовця

Сучасний етап розбудови української державності, позначений системними реформами у сфері публічного управління, вимагає чіткого усвідомлення концептуальних засад функціонування державної машини. Фундаментом будь-якої правової держави є ефективна та підзвітна публічна адміністрація, діяльність якої здійснюється через інститут публічної служби. Це поняття, хоча і є центральним для адміністративного права, тривалий час залишалося предметом наукових дискусій щодо його обсягу та змісту. Фактично, саме розуміння публічної служби як цілісного суспільно-правового явища, що включає діяльність як державних органів, так і органів місцевого самоврядування, стало важливим кроком у гармонізації вітчизняного законодавства із принципами європейського адміністративного простору.

Відтак, осмислення публічної служби як спеціального виду професійної діяльності, спрямованої на реалізацію публічно-владних функцій, є не просто академічним завданням, а критичною передумовою для встановлення адекватного правового режиму, в тому числі й механізмів юридичної відповідальності. У цьому контексті, як слушно зазначається у доктринальних джерелах, особливий акцент робиться на публічно-правовій меті цієї діяльності – служіння суспільним інтересам, а не приватній вигоді. Саме ця мета визначає специфіку статусу осіб, які її здійснюють, і формує необхідність накладення на них посилених вимог щодо честі, гідності та доброчесності, що у кінцевому підсумку впливає на структуру їхніх прав, обов'язків і, відповідно, характер їхньої дисциплінарної відповідальності.

Становлення сучасної української держави та її євроінтеграційний курс вимагають чіткого визначення та глибокого розуміння природи публічної

служби як соціально-правового інституту, що є необхідною передумовою для ефективного законодавчого врегулювання усіх пов'язаних із нею відносин, включаючи дисциплінарну відповідальність. У найбільш широкому сенсі, публічна служба являє собою професійну, політично нейтральну, публічно-правову діяльність, яка здійснюється в інтересах суспільства і держави спеціально уповноваженими особами (публічними службовцями) у державних органах та органах місцевого самоврядування.

У науковій літературі, зокрема у працях Міненка К. В. [1], Гаран О. В. і Степанової Т. В. [2], публічна служба трактується як комплексна, багатоаспектна категорія, що має низку конституційно-правових та адміністративно-правових ознак. Її юридична сутність полягає у здійсненні публічної влади або забезпеченні її реалізації, що відрізняє її від будь-якої іншої трудової діяльності. Ключовими характеристиками публічної служби є її публічно-правовий характер, спрямованість на реалізацію публічних інтересів, здійснення владних повноважень або організаційно-розпорядчих функцій, а також необхідність дотримання високих етичних стандартів.

Фундаментальною ознакою публічної служби, яка безпосередньо зумовлює інститут дисциплінарної відповідальності, є її публічно-правовий характер. Це означає, що відносини між державою та публічним службовцем регулюються нормами адміністративного, а не приватного (трудоного) права, і підпорядковані принципу субординації та законності. Як зазначає Ковбаса В. М. [3, с. 401], цей характер виявляється у встановленні для службовців особливих обов'язків, обмежень та заборон, які є значно ширшими, ніж для працівників приватного сектору, і слугують гарантією суспільної довіри. Порушення цих специфічних обов'язків (наприклад, подання неправдивої декларації або недотримання правил етичної поведінки) становить підставу для застосування дисциплінарних стягнень.

Важливою ознакою також є правовий статус службовця, який характеризується наявністю у нього владних повноважень або виконання ним організаційно-розпорядчих функцій. Панова Н. С. [4, с. 76] підкреслює, що саме

можливість впливати на права та інтереси інших осіб (громадян, юридичних осіб) за допомогою управлінських рішень вимагає від держави запровадження жорстких механізмів контролю та відповідальності. Дисциплінарна відповідальність у цьому контексті виступає як превентивний інструмент, що має на меті стимулювати службовця до добросовісного та законного використання наданої йому влади.

Крім того, публічна служба нерозривно пов'язана з необхідністю дотримання високих стандартів доброчесності та етичної поведінки. Закон України «Про запобігання корупції» [5] встановлює комплекс обмежень, порушення яких є дисциплінарним проступком. До них належать, зокрема, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, одержання подарунків, а також обов'язок щорічного декларування майна та доходів. Губанов О. О. [6, с. 65] зазначає, що дисциплінарні стягнення, застосовані за порушення цих антикорупційних стандартів, мають подвійну мету: покарання особи та підвищення прозорості та довіри суспільства до державного апарату.

Таким чином, інститут дисциплінарної відповідальності є не просто механізмом покарання, а логічним та невід'ємним наслідком публічно-правової природи служби. Він підтверджує, що публічна служба – це не лише право, а й комплекс обов'язків перед державою та суспільством, а її законодавче врегулювання має забезпечувати баланс між ефективністю державного управління та гарантіями прав самого службовця.

Правове регулювання публічної служби в Україні є комплексним і включає такі складові, як державна служба, служба в органах місцевого самоврядування та спеціальні види служби. Це обумовлює різноманіття правових режимів, хоча, як зазначав Любимов О. К. [7, с. 100], існує тенденція до розробки універсальної моделі правового статусу публічного службовця.

Виходячи з такого широкого розуміння публічної служби, стає очевидно, що її правове регулювання не може бути однорідним і вимагає диференціації залежно від характеру виконуваних функцій та місця службовця у владній

ієрархії. Саме тому в українському законодавстві чітко розмежовані три основні складові публічної служби – державна, муніципальна (служба в органах місцевого самоврядування) та спеціальні види служби – кожна з яких має свій спеціальний закон, що визначає її правовий режим і, відповідно, впливає на механізми дисциплінарної відповідальності, як це детально представлено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Складові та правове регулювання публічної служби в Україні

№	Складова публічної служби	Приклади посад/службовців	Ключовий регуляторний акт
1	Державна служба	Керівники структурних підрозділів міністерств, державні секретарі, головні спеціалісти обласних державних адміністрацій, фахівці апарату суду	Закон України «Про державну службу»
2	Служба в органах місцевого самоврядування (ОМС)	Секретар міської (сільської, селищної) ради, начальники управлінь виконавчих комітетів рад, старости, спеціалісти відділів	Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»
3	Спеціальні види служби	Військовослужбовці, поліцейські, прокурори, судді, співробітники Служби безпеки України	Закони України «Про Національну поліцію», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про військовий обов’язок і військову службу» та інші спеціальні закони

Наукова спільнота підкреслює, що диференціація правових режимів публічної служби є об'єктивно необхідною, але несе ризики фрагментації правозастосування. Так, Ковбаса В. М. [8, с. 79] вказує на те, що адміністративно-правовий аспект дисциплінарної відповідальності публічних службовців в Україні ускладнюється наявністю різних правових підходів до визначення проступку та процедури його розгляду в межах окремих видів служби. Це створює ґрунт для суперечностей і ускладнює формування єдиної державної політики у сфері дотримання службової дисципліни.

Водночас, прагнення до уніфікації є помітним у теорії права. Любимов О. К. [7], говорячи про універсальну модель правового статусу публічного службовця, фактично закликає до мінімізації необґрунтованих розбіжностей у ключових елементах, до яких, безумовно, належить і дисциплінарна відповідальність. У свою чергу, Миронюк Р. В. [9] підкреслює, що новітні підходи щодо встановлення дисциплінарної відповідальності у публічній службі повинні базуватися на принципах прозорості та пропорційності, які мають бути єдиними для всіх категорій службовців, незалежно від того, чи працюють вони у державному органі, чи в органі місцевого самоврядування. Забезпечення такого балансу між необхідною спеціалізацією правового регулювання та єдністю фундаментальних гарантій є основним викликом для законодавця.

Разом з тим, саме ця відмінність правових режимів між окремими гілками публічної служби створює значні виклики для єдиного застосування інституту дисциплінарної відповідальності. Наприклад, норми, що регулюють державну службу, мають свою специфіку процедур службового розслідування та перелік дисциплінарних стягнень, що не завжди корелюється з аналогічними нормами, застосовуваними до посадових осіб місцевого самоврядування. Ця диференціація є об'єктивною, оскільки враховує особливості завдань та функцій кожного виду служби, проте вона стає джерелом правових колізій і вимагає ретельного аналізу для уникнення порушення принципу рівності перед законом та забезпечення прав службовців.

З огляду на ці виклики, науковці активно обговорюють шляхи уніфікації правового поля. Зокрема, Гнітько І. В. [10, с. 158] наголошує, що новітні підходи щодо встановлення дисциплінарної відповідальності повинні ґрунтуватися на єдиних, прозорих критеріях, які б забезпечували пропорційність стягнення вчиненому проступку, незалежно від конкретного виду публічної служби. Це необхідно для формування єдиних етичних стандартів і професійної відповідальності. У цьому ж контексті Логвиненко А. О. [11, с. 81] підкреслює необхідність вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності шляхом усунення дублювання норм та запровадження чітких, однакових для всіх базових процедур.

Крім того, виділяється проблема правового забезпечення гарантій публічних службовців у процесі притягнення до відповідальності. Кузьменко Н. А. [12, с. 99] акцентує увагу на особливостях судового розгляду адміністративних справ та ухвалення судового рішення, вказуючи на те, що гарантування прав та законних інтересів службовців вимагає чіткого визначення меж адміністративно-процесуальних гарантій. Це положення є особливо важливим, оскільки саме у процедурних нормах (зокрема, щодо проведення службового розслідування) найчастіше виникають колізії, що можуть призвести до необґрунтованого або незаконного застосування дисциплінарних стягнень, включаючи таке найсуворіше, як звільнення. Таким чином, якість законодавчого регулювання процедур є прямим інструментом захисту прав публічних службовців. Більше того, у контексті правового статусу публічного службовця ключове значення набувають правові обмеження, встановлені для запобігання корупції та забезпечення доброчесності. Дотримання цих обмежень перебуває під постійним контролем, суб'єктний склад якого вивчав Шовкун Ю. І. [13, с. 120]. Відповідно, порушення цих вимог, що часто класифікуються як дисциплінарні проступки, мають підвищену суспільну небезпеку. Це обумовлює необхідність встановлення особливо чітких та прозорих норм дисциплінарної

відповідальності, які б адекватно відображали тяжкість проступку та не допускали надмірного обмеження прав публічних службовців.

Публічний службовець є центральною фігурою у системі публічної служби, і його визначення в законодавстві та науковій думці має ключове значення для розуміння меж його юридичної, а отже, і дисциплінарної відповідальності. Згідно з чинним Законом України «Про державну службу» [14], а також з урахуванням положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15], під публічним службовцем розуміється громадянин України, який обіймає посаду в органі державної влади, іншому державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, пов'язані з реалізацією публічних функцій. Таким чином, легальне визначення чітко окреслює його чотири основні ознаки: громадянство України, зайняття посади в публічному органі, оплата праці з публічних коштів та здійснення публічно-владних повноважень.

Водночас, у науковій доктрині це поняття часто розширюється, акцентуючи увагу на функціональній, а не лише формальній складовій. Зокрема, Любимов О. К. [18, с. 58] у контексті розробки універсальної моделі правового статусу наголошує, що публічний службовець характеризується особливою правосуб'єктністю, яка є ширшою за просту сукупність прав та обов'язків і відображає його здатність бути суб'єктом публічно-правових відносин. Міненко К. В. [1] у своїх дослідженнях доктринальних джерел підкреслює, що сутність публічного службовця полягає у його соціально-правовому призначенні – професійному, неупередженому та ефективному служінні суспільству і державі.

На відміну від цього, Панова Н. С. [4, с. 77], займаючись структурно-змістовим пошуком визначення правового статусу, розглядає публічного службовця крізь призму функціональних обмежень та посилених вимог доброчесності. Вона стверджує, що саме висока міра публічної довіри та необхідність дотримання етичних стандартів є визначальними критеріями, які

відокремлюють публічного службовця від працівника приватного сектору і вимагають застосування особливих механізмів відповідальності. Таким чином, науковий підхід підсилює нормативне визначення і вказує на те, що публічний службовець є носієм публічної функції та публічної відповідальності.

Дослідження Адамської І. П. [17], Карпи М. І. і Кіцак Т. М. [18] підтверджують, що саме права публічних службовців є основою їхнього правового статусу. Втім, на публічних службовців також покладаються специфічні обов'язки та обмеження, відмінні від тих, що застосовуються до працівників приватної сфери. Суть правового статусу публічного службовця характеризується високою мірою публічної довіри, що, зі свого боку, обумовлює підвищені вимоги до його професіоналізму, доброчесності (як-от критерії доброчесності, досліджені Рядінською В. О. та Гаврилюк Л. В. [19]) та дисципліни.

Таким чином, публічна служба є функціональною основою держави, а публічний службовець – суб'єктом, наділеним повноваженнями для виконання завдань публічної влади. Невиконання або неналежне виконання цих повноважень, з огляду на особливий статус та суспільну значущість діяльності, вимагає застосування особливого виду юридичної відповідальності, а саме – дисциплінарної, що є логічним продовженням їхнього публічно-правового статусу і предметом подальшого дослідження.

Саме тому дисциплінарна відповідальність виступає як необхідний правовий інструмент, що забезпечує не лише дотримання законності, але й підтримання належного рівня професійної етики та службової дисципліни. Вона слугує превентивним засобом, запобігаючи більш серйозним правопорушенням, включаючи корупційні ризики (як про це писав Губанов О. О. [6]), та сприяє формуванню внутрішньої відповідальності службовців. Таким чином, аналіз законодавчого врегулювання цього інституту в наступних підрозділах має бути сфокусований на тому, наскільки чинні норми здатні ефективно забезпечувати цей баланс між невідворотністю відповідальності за порушення та гарантіями прав службовців при її застосуванні.

1.2. Історико-правовий огляд розвитку інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців

Дослідження інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців не може бути повним без ретельного історико-правового аналізу його становлення та розвитку. Цей інститут формувався відповідно до еволюції державності та уявлень про сутність публічної служби, відображаючи зміни у вимогах до апарату управління та механізмах забезпечення законності. Історичний огляд дає змогу виявити ключові етапи трансформації підходів до службової дисципліни, починаючи від дореволюційного періоду, через радянську епоху, і до сучасного етапу незалежної України.

У період абсолютистських монархій Східної Європи (зокрема, імперського правління на території України) дисциплінарна відповідальність чиновників була тісно пов'язана з їхнім становим статусом та Табелем про ранги (система чинів). Основним регулятором виступали Статути про службу та Кримінальні уложення, які визначали різноманітні службові стягнення, від зауважень до звільнення з позбавленням чину. Характерною рисою цього періоду була значна суб'єктивність у застосуванні заходів та домінування принципу вірності монарху над принципом законності. Вчений Рогульський О. [20, с. 104], досліджуючи становлення системи підготовки публічних службовців, опосередковано підкреслював, що дисциплінарні вимоги тієї епохи були орієнтовані більше на лояльність та ієрархію, ніж на ефективність та законність у сучасному розумінні.

Юридична природа відповідальності цього історичного періоду була переважно феодално-становим, де міра стягнення часто залежала від чину, походження чи особистої прихильності до чиновника, а не від об'єктивної тяжкості вчиненого проступку. Фактично, дисциплінарне право не було повністю відокремлене від кримінального та цивільного, а поняття «службовий проступок» було широким і розпливчастим, включаючи навіть порушення правил етикету та поведінки, не пов'язаних безпосередньо з виконанням

службових обов'язків. Це свідчило про те, що держава прагнула контролювати не лише професійну діяльність апарату, але й його соціальну поведінку, що було типовим для централізованих бюрократичних систем з авторитарними ознаками.

Інший важливий аспект полягав у тому, що процедура притягнення до відповідальності була непрозорою і часто виключала можливість ефективного захисту чиновника. Рішення про стягнення приймалося вищими посадовими особами, іноді навіть без детального розслідування, а можливості оскарження були вкрай обмежені. Недосконалість процедур, відсутність чітких матеріальних норм, що визначали склад дисциплінарного проступку, та домінування волі керівника над законом створювали сприятливе підґрунтя для зловживань. Це протирічило сучасним демократичним уявленням про публічну службу, де дисциплінарна відповідальність має ґрунтуватися на принципах пропорційності, невідворотності та гласності.

З настанням періоду тоталітарного соціалістичного режиму (початок ХХ століття) інститут публічної служби та відповідальності зазнав кардинальної трансформації. Поняття «державний службовець» було замінене на «працівник державного апарату» або «трудящий», а дисциплінарна відповідальність була значною мірою інкорпорована в загальне трудове право (Кодекс законів про працю). Основною метою стало забезпечення жорсткої трудової дисципліни та виконання директив керівної партії, а не захист публічного інтересу чи забезпечення прав громадян. Стягнення, хоч і зберегли зовнішню схожість (догана, звільнення), застосовувалися в умовах тотального державного контролю та значно менших гарантій прав працівника. Навіть звільнення, як найсуворіший захід, часто було пов'язане з політичною або ідеологічною неблагонадійністю.

Однією з ключових рис цієї епохи стала депубліцизація службових відносин. Публічна служба перестала розглядатися як особливий правовий інститут, відокремлений від загальних трудових відносин. Це призвело до того, що службова дисципліна почала ототожнюватися з трудовою, а норми, що регулювали відповідальність, були розпорошені між Кодексом законів про працю та численними відомчими інструкціями та партійними постановами. Така

інкорпорація дисциплінарної відповідальності у трудове право суттєво послабила її специфічну публічно-правову природу, орієнтуючи її на виробничі, а не на владно-управлінські завдання.

Крім того, у цей період проявився ідеологічний тиск на інститут відповідальності. Дисциплінарний проступок міг мати місце не лише у зв'язку з неналежним виконанням професійних функцій, але й через «порушення моралі» або «неправильну політичну позицію». Фактично, критерії відповідальності були розширені за рахунок позаслужбових і політичних чинників, що надавало керівництву необмежену можливість використання дисциплінарного інструментарію для політичних чисток та забезпечення лояльності. Це створювало атмосферу страху та сприяло формуванню вимушеної виконавчої дисципліни, яка мала мало спільного з професійною ефективністю, орієнтованою на законність.

Слабкість процесуальних гарантій прав працівника також була характерною ознакою. Незважаючи на формальне існування профспілкових та судових органів, їхній вплив на оскарження дисциплінарних рішень був мінімальним, оскільки вони знаходилися під повним контролем державної та партійної влади. Рішення про стягнення часто приймалися швидко, без належного, всебічного та неупередженого розслідування. Таким чином, інститут, який мав служити забезпеченню законності, перетворився на інструмент адміністративно-командного впливу та забезпечення беззаперечної підпорядкованості.

Сучасний етап розвитку інституту, що розпочався після здобуття Україною незалежності, характеризується прагненням до його автономізації та європеїзації. Початкові нормативні акти (зокрема, Закон України «Про державну службу» 1993 року [21]) заклали основи для відокремлення службового права від трудового. Проте, як зазначає Миронюк Р. В. [9], доктринальний та законодавчий пошук оптимальної моделі тривав довго. Ключовим моментом став прийняття нового Закону України «Про державну службу» 2015 року, який закріпив сучасне розуміння дисциплінарної відповідальності, відокремивши її від загального

трудового законодавства та запровадивши чіткий перелік стягнень та процедур, орієнтованих на принципи верховенства права та доброчесності.

На цьому етапі науковці активно обговорюють необхідність уніфікації та гармонізації цього інституту з європейськими стандартами. Наприклад, Логвиненко А. О. [11, с. 82] підкреслює необхідність вдосконалення правового регулювання шляхом усунення колізій та дублювання норм у різних спеціальних законах (про місцеве самоврядування, поліцію, антикорупційні органи), що успадковані з попередніх етапів розвитку. У свою чергу, Миколенко О. І. та Миколенко О. М. [22, с. 63] звертають увагу на сучасні тенденції, що вимагають розглядати дисциплінарну відповідальність не лише як інструмент покарання, а й як елемент системи управління якістю та доброчесністю. Вони стверджують, що подальша еволюція інституту має бути спрямована на посилення превентивної функції та впровадження ефективних механізмів судового контролю.

Однією з найбільш помітних новацій, запроваджених у новітньому законодавстві, стало детальне процесуальне врегулювання дисциплінарної процедури. Якщо раніше порядок притягнення до відповідальності був переважно відомчим і непрозорим, то Закон 2015 року чітко встановив обов'язок проведення службового розслідування як передумови накладення стягнення. Були визначені строки розслідування, підстави для його проведення, а також процесуальні права службовця (право на захист, надання пояснень, оскарження). Цей перехід від адміністративно-командного підходу до процесуально-орієнтованого є ключовим елементом європеїзації, оскільки він забезпечує реалізацію конституційного принципу верховенства права та гарантує, що застосування примусу є законним, об'єктивним та пропорційним.

Крім того, сучасний етап розвитку характеризується посиленням антикорупційної складової у дисциплінарній відповідальності. З огляду на необхідність боротьби з корупцією та відновлення довіри до влади, законодавство запровадило спеціальні підстави для звільнення та інших стягнень, пов'язаних із порушенням правил доброчесності, конфліктом інтересів

та несвоєчасним декларуванням. Таким чином, дисциплінарна відповідальність почала відігравати роль важливого запобіжника на початкових стадіях корупційних ризиків. Це відповідає вимогам міжнародних організацій та європейським директивам, які розглядають дисциплінарні заходи як невід'ємну частину комплексної антикорупційної стратегії держави.

Проте, незважаючи на значний прогрес, інститут стикається із проблемою практичного застосування. Нерідко виникають труднощі у кваліфікації проступків, особливо щодо оцінки «тяжкості» діяння та вибору адекватного стягнення, що вимагає високої юридичної культури та професіоналізму від суб'єктів призначення. Саме тому, як зауважують дослідники, ефективність системи значною мірою залежить від якості судового контролю, який має забезпечувати єдність правозастосування та запобігати суб'єктивізму чи політичній вмотивованості при накладенні дисциплінарних стягнень. Це є свідченням того, що інституційне та нормативне реформування повинно супроводжуватися постійним вдосконаленням механізмів реалізації та контролю.

Історичний розвиток інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців в Україні демонструє рух від станової та ідеологічно забарвленої системи до сучасної, публічно-правової моделі. Ця модель, хоча і є значним кроком вперед, все ще перебуває на етапі становлення, стикаючись із викликами уніфікації, забезпечення процесуальних гарантій та посилення ролі доброчесності, що вимагає подальшого наукового осмислення та законодавчого вдосконалення.

1.3. Юридична природа та ознаки дисциплінарної відповідальності

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців є специфічним видом юридичної відповідальності, що функціонально пов'язана з необхідністю забезпечення ефективності та законності публічної служби. Її юридична природа полягає у застосуванні заходів державного примусу до службовця, який вчинив дисциплінарний проступок, що є порушенням службової дисципліни або

встановлених законом обов'язків та обмежень. На відміну від кримінальної чи адміністративної відповідальності, дисциплінарна відповідальність реалізується в межах внутрішньослужбових, підпорядкованих відносин, а її основним завданням є не стільки кара, скільки відновлення порушеного порядку управління та превенція.

Особливо актуальною ознака внутрішньослужбового характеру стає при розгляді співвідношення дисциплінарної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Часто одне й те саме діяння публічного службовця може містити ознаки як дисциплінарного проступку, так і, наприклад, адміністративного правопорушення, особливо у сфері корупції та пов'язаних з нею правопорушень (як про це детально писав Губанов О. О. [23, с. 59]).

Однак, юридична природа дисциплінарної відповідальності є самостійною, оскільки вона виникає виключно у зв'язку з порушенням службових обов'язків, які мають публічно-правовий характер. Навіть якщо за одне діяння настає й інший вид відповідальності, дисциплінарне стягнення має окрему мету – підтримати авторитет публічної влади та забезпечити дотримання внутрішніх норм, що регулюють честь і гідність публічного службовця (про що йдеться у праці Самойленко О. С. [25, с. 41]). Це вимагає від правозастосовних органів чіткого розмежування підстав і процедур для уникнення подвійного притягнення до відповідальності за ідентичні аспекти діяння, що суперечить принципам законності.

Юридична природа дисциплінарної відповідальності визначається низкою ключових ознак, що впливають зі специфіки публічної служби.

Так, дисциплінарна відповідальність є похідною від публічно-правового статусу службовця, що передбачає особливу систему прав, обов'язків і обмежень, яка не властива для приватного сектору (як зазначав Любимов О. К. [16, с. 59]). Цей статус вимагає від службовця дотримання посиленних вимог щодо етики та доброчесності, порушення яких і становить основу для дисциплінарного стягнення. Саме тому будь-яке порушення, вчинене публічним службовцем,

розглядається не лише як порушення внутрішнього розпорядку, але і як дія, що підриває довіру суспільства до публічної влади загалом.

Особливе місце у розумінні цієї похідності займає концепція доброчесності, яка є основою публічної служби.

Доброчесність, як інтегральна якість публічного службовця, виходить за рамки простого дотримання службових інструкцій; вона передбачає неухильне слідування етичним нормам, запобігання корупції та уникнення конфлікту інтересів у будь-яких проявах службової та позаслужбової діяльності. Саме ця концепція формує публічну довіру, без якої ефективне функціонування органів влади є неможливим. Законодавство, зокрема антикорупційне, прямо пов'язує порушення принципів доброчесності з дисциплінарною відповідальністю, встановлюючи конкретні обмеження та обов'язки (наприклад, щодо подання декларацій чи дотримання правил етичної поведінки), порушення яких автоматично кваліфікується як дисциплінарний проступок (про це писали Сушинський О.І., Калашник Н.С. та Березовська Н.І. [26]).

У цьому сенсі, дисциплінарна відповідальність виступає не лише як каральний, але й як превентивно-виховний інструмент, спрямований на збереження та зміцнення довіри до інституту публічної служби. Порушення, пов'язані з доброчесністю (навіть якщо вони не досягають рівня кримінального правопорушення), завдають шкоди репутації органу і суспільним інтересам, що виправдовує застосування суворих дисциплінарних стягнень, включаючи звільнення. Таким чином, похідність дисциплінарної відповідальності від публічно-правового статусу службовця є прямим наслідком його зобов'язання діяти виключно в інтересах публічного блага, керуючись принципами честі та непідкупності.

Зокрема, Рядінська В. О. [19], досліджуючи правові проблеми визначення критеріїв доброчесності, підкреслює, що ці критерії є невіддільними від службових обов'язків. Відповідно, дисциплінарний проступок часто виступає як порушення саме цих стандартів доброчесності, чи то через конфлікт інтересів, чи через недотримання етичних норм. Таким чином, дисциплінарна

відповідальність є механізмом, який законодавчо забезпечує підтримку високого рівня суспільної довіри до інституту публічної служби.

Важливою ознакою є те, що підставою для її настання слугує виключно дисциплінарний проступок – винне протиправне діяння (дія чи бездіяльність), яке посягає на внутрішній службовий розпорядок. При цьому, як зауважував Ковбаса В. М. [3], дисциплінарний проступок слід чітко відмежовувати від інших видів правопорушень, хоча у випадках, пов'язаних із корупцією, дисциплінарна відповідальність може перетинатися або передувати іншим видам юридичної відповідальності.

Структура дисциплінарного проступку, як і будь-якого правопорушення, традиційно включає чотири елементи: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт та суб'єктивну сторону. Об'єктом є встановлений службовий розпорядок та правові норми, що забезпечують належне виконання публічних функцій. Об'єктивна сторона охоплює протиправне діяння (дію або бездіяльність), його шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними. Суб'єктом є виключно публічний службовець, який має відповідний правовий статус, а суб'єктивна сторона обов'язково характеризується виною (у формі умислу чи необережності). Відсутність хоча б одного з цих елементів унеможлиблює притягнення особи до дисциплінарної відповідальності.

Складність юридичної кваліфікації проступку посилюється його співвідношенням із суміжними правопорушеннями. Чехович Т. В. [27, с. 110] акцентує увагу на необхідності нормативно-правового забезпечення механізму притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців як засобу гарантування принципу рівності перед законом, що є критично важливим у тих випадках, коли діяння службовця одночасно містить ознаки як дисциплінарного, так і адміністративного правопорушення. Чітке розмежування суб'єктів застосування відповідальності (керівник/суб'єкт призначення проти суду чи уповноваженого органу) та різні правові наслідки є необхідними для забезпечення законності.

Більше того, у сфері дисциплінарної практики, особливе значення набуває оцінка тяжкості проступку та вибір адекватного стягнення, що вимагає глибокої дискреції суб'єкта призначення. Як зазначають Івановська А. М. та Владовська К. П. [28, с. 20], сучасні тенденції у сфері юридичної відповідальності публічних службовців вимагають відходу від формального підходу та запровадження елементів гнучкості та індивідуалізації при застосуванні стягнень. Зокрема, має враховуватися характер службових обов'язків, наслідки проступку, ставлення службовця до вчиненого та його попередня бездоганна служба.

Таким чином, якісне нормативне визначення дисциплінарного проступку є фундаментальною передумовою для законного застосування дисциплінарної відповідальності. Неточність чи прогалини у законодавстві щодо дефініції проступку, його ознак або процедури кваліфікації неминуче призводять до виникнення правових колізій, зниження ефективності інституту та порушення прав службовців, що неодноразово підтверджується судовою практикою.

Крім того, дисциплінарна відповідальність реалізується в особливому процесуальному порядку, який, як правило, передбачає проведення службового розслідування. Процедура має забезпечувати баланс між необхідністю оперативного реагування на порушення та гарантіями прав службовця, що розглядалося у працях Кузьменко Н. А. [29, с. 138]. Незважаючи на внутрішньовідомчий характер, цей процес має бути максимально прозорим, об'єктивним і підконтрольним суду.

Цей процесуальний порядок є критично важливим для забезпечення законності та справедливості притягнення до відповідальності. Етап службового розслідування є первинним і має на меті всебічне, повне та об'єктивне встановлення фактів: чи мало місце дисциплінарне правопорушення, хто його вчинив, його тяжкість, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, а також причини та умови, що сприяли його вчиненню. Важливо, що службове розслідування повинно проводитися з дотриманням

права службовця на захист, включаючи право надавати пояснення, подавати докази та заявляти клопотання.

Гарантування прав службовця на цьому етапі є ключовим, оскільки, як зазначала Кузьменко Н. А. [29], визначення меж адміністративно-процесуальних гарантій є критично важливим для уникнення зловживань. Ці гарантії охоплюють не лише можливість участі службовця у розслідуванні, але й обґрунтованість рішення про накладення стягнення. Рішення має бути прийняте у встановлений законом строк, відповідати принципам пропорційності та індивідуалізації, а також містити чітке правове та фактичне обґрунтування.

Фінальною гарантією законності є судовий контроль. Незважаючи на те, що процедура є внутрішньовідомчою, рішення про накладення дисциплінарного стягнення є актом індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень і підлягає оскарженню до адміністративного суду. Цей механізм, про який писав Шовкун Ю. І. [30, с. 65] у контексті контролю за дотриманням правових обмежень, забезпечує можливість перевірки судом дотримання як матеріальних, так і процедурних норм, що унеможливорює свавілля та є важливим елементом захисту прав публічних службовців від необґрунтованого стягнення.

Наступною суттєвою ознакою дисциплінарної відповідальності є характер санкцій (стягнень), які є суто службовими. Їхній перелік вичерпно визначений законодавством і вони спрямовані на моральний осуд та службове обмеження, а не на майнову чи фізичну шкоду. Виключно службовий характер стягнень підкреслює їхню орієнтованість на відновлення службової дисципліни та забезпечення належного функціонування публічної адміністрації.

Перелік дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, вичерпно визначений статтею 66 Закону України «Про державну службу» [14]. Аналогічний, хоча і дещо відмінний, перелік закріплений у статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та в спеціальних статутах для інших видів служби. Узагальнений перелік стягнень, характерний для основної маси публічних службовців, включає три основні види, які диференціюються за ступенем суворості та наслідками.

Догана є найменш суворим дисциплінарним стягненням, яке має переважно морально-правовий характер. Вона полягає в офіційному осуді дій службовця, вноситься до його особової справи і є підставою для врахування при подальшому оцінюванні його службової діяльності. Хоча догана не тягне за собою прямих фінансових чи значних службових обмежень, вона може бути перешкодою для застосування заохочень (наприклад, преміювання) протягом строку дії стягнення (як правило, один рік). Зокрема, Адамська І. П. [31, с. 61] розглядає догану переважно як превентивний засіб, що має безпосередньо стимулювати службовця до самокорекції поведінки. З його точки зору, догана, будучи найменш суворим стягненням, виконує функцію «сигналу» або «попередження». Її мета – не стільки покарати, скільки вказати особі на неприпустимість вчиненого проступку і спонукати її до зміни ставлення до своїх службових обов'язків. Оскільки догана не має значних фінансових чи кар'єрних обмежень (на відміну від попередження про неповну службову відповідність), її основний вплив є психологічним та моральним, що вимагає від службовця усвідомлення відповідальності без загрози втрати роботи.

Натомість, Шершель О. В. [32] зосереджується на факторах ефективності цього стягнення, стверджуючи, що ефективність догани значною мірою залежить від авторитету суб'єкта призначення (керівника, який накладає стягнення). Ця теза підкреслює, що дисциплінарна відповідальність реалізується у відносинах підпорядкування, де особистий та професійний авторитет керівника є вирішальним. Якщо керівник не користується повагою або його рішення сприймаються як необ'єктивні, морально-психологічний вплив догани буде мінімальним, і вона не досягне своєї превентивної мети. Таким чином, успішність догани як дисциплінарного заходу залежить не лише від її правового закріплення, а й від якості управлінської культури та лідерства в публічній адміністрації.

Попередження про неповну службову відповідність є суворішим, ніж догана, і несе в собі не лише моральний осуд, але й відчутні службові обмеження. Стягнення вказує на невідповідність займаній посаді або неналежне виконання

обов'язків. Головний наслідок полягає в тому, що протягом терміну дії стягнення (зазвичай, один рік) службовець не може бути переведений на вищу посаду, підвищена йому категорія чи ранг, а також йому не може бути встановлена премія. Це фактично «заморожування» кар'єрного росту. З одного боку, Титаренко М. [33] вважає це стягнення важливим дисциплінуючим фактором, що прямо впливає на мотивацію публічного службовця. Це стягнення, на відміну від догани, несе чіткі службові обмеження, блокуючи можливість підвищення, встановлення премій та присвоєння вищих рангів протягом терміну його дії (як правило, один рік). На думку науковця, саме відчутний вплив на кар'єрну траєкторію спонукає службовця до негайного виправлення ситуації та якісного виконання обов'язків, оскільки подальше порушення може призвести до найсуворішого заходу – звільнення. Таким чином, стягнення забезпечує механізм «випробувального терміну» під підвищеним контролем.

З іншого боку, Ларіна Н. та Сніжко Д. [34, с. 15] відзначають, що це стягнення є проміжним між моральним осудом та звільненням, але його застосування вимагає особливої обґрунтованості. Вони наголошують, що через значні обмеження кар'єрного росту існує ризик того, що необ'єктивне застосування цього стягнення може демотивувати кваліфікованого працівника. Якщо службовець відчуває несправедливість, обмеження можуть призвести не до підвищення дисципліни, а до втрати лояльності, зниження ініціативності або навіть до звільнення за власним бажанням. Науковці підкреслюють, що ціна помилки при застосуванні цього стягнення є вищою, ніж при догані, оскільки воно стосується не лише етики, а й професійної оцінки діяльності.

Звільнення з посади державної служби є найсуворішим видом дисциплінарного стягнення, що припиняє публічно-правові відносини. Воно застосовується виключно за вчинення грубих порушень, особливо тяжких проступків (включаючи пов'язані з корупцією) або систематичне невиконання службових обов'язків. Звільнення є інструментом, що захищає репутацію публічної служби від недоброчесних або неефективних працівників. Науковці розглядають звільнення з посади державної служби як найбільш суворий і

кінцевий захід дисциплінарного впливу, що вимагає найвищого рівня юридичної обґрунтованості.

З одного боку, Кузьменко Н. А. [12, с. 99] підкреслює, що оскільки звільнення є найбільш суворим стягненням, процедура його застосування має бути максимально захищена процесуальними гарантіями. Вона наголошує на тому, що в адміністративному судочинстві будь-яке порушення процедурних норм (наприклад, недотримання строків службового розслідування, ненадання службовцю можливості захисту, недостатня обґрунтованість наказу) є безумовною підставою для скасування наказу про звільнення. Таким чином, науковець акцентує увагу на правозахисній функції адміністративного процесу, де формальна відповідність процедурі є прямим інструментом захисту прав публічних службовців від можливого свавілля керівництва.

З іншого боку, Губанов О. О. [6] розглядає звільнення як ключовий механізм протидії корупції та іншим тяжким проступкам, пов'язаним із доброчесністю. Він зазначає, що для забезпечення ефективності цього заходу, звільнення має бути невідворотним за вчинення тяжких проступків, які підривають публічну довіру. На його думку, тільки найсуворіша санкція, що призводить до припинення публічно-правового статусу, здатна виконати очищувальну функцію і забезпечити відновлення репутації державного апарату. Тим самим, Губанов О. О. підкреслює, що ціна порушення доброчесності має бути максимально високою для забезпечення належного рівня професіоналізму та етики в публічній службі.

Крім того, сучасні тенденції у сфері юридичної відповідальності публічних службовців вимагають розглядати дисциплінарну відповідальність не лише як інструмент покарання, але і як елемент системи управління ефективністю та доброчесністю. Вона виконує як каральну (застосування стягнення), так і превентивну (запобігання порушенням) функції. Відповідно до ідеології новітніх підходів, дисциплінарна відповідальність повинна стимулювати службовців до дотримання високих етичних стандартів та підвищувати їхню відповідальність перед суспільством [35].

Таким чином, юридична природа дисциплінарної відповідальності – це публічно-правовий інститут, що забезпечує належне виконання публічно-владних функцій шляхом застосування внутрішньослужбових санкцій за порушення службової дисципліни.

Відтак, проведене у першому Розділі теоретико-правове дослідження, що охоплює концептуальні засади, систему стягнень та історичний розвиток інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців, дозволило сформулювати низку узагальнюючих висновків.

Встановлено, що дисциплінарна відповідальність публічних службовців є самостійним видом юридичної відповідальності, що має публічно-правову природу і реалізується виключно в межах службово-правових відносин. Її сутність полягає у застосуванні заходів службового впливу за вчинення дисциплінарного проступку, що є порушенням службової дисципліни. На відміну від кримінальної чи адміністративної відповідальності, її мета – не стільки покарання, скільки відновлення належного функціонування публічної адміністрації та забезпечення високих стандартів професійної діяльності.

Система дисциплінарних стягнень є вичерпною (вичерпно визначеною законом) і має виключно службовий характер, не спрямований на майнову чи фізичну шкоду. Три основні види стягнень – догана, попередження про неповну службову відповідність та звільнення – диференціюються за ступенем впливу. Догана виконує переважно морально-превентивну функцію; попередження виступає як інструмент кар'єрного та мотиваційного обмеження; а звільнення є крайнім заходом, що виконує очищувальну функцію, захищаючи публічний інтерес від недоброчесних працівників.

Наукові погляди підкреслюють, що ефективність стягнень є багатофакторною. Якщо ефективність догани залежить від авторитету керівника, то застосування звільнення вимагає найвищого рівня процесуальних гарантій, оскільки будь-яке порушення процедури є підставою для його судового скасування.

Історико-правовий огляд продемонстрував рух інституту від станової (монархічної) моделі, де домінувала ієрархія і лояльність, через ідеологічно-трудова (соціалістичну) модель, що призвела до депубліцизації службових відносин та послаблення гарантій. Сучасний етап розвитку характеризується автономізацією службового права (Закон 2015 р.) та прагненням до європеїзації, запроваджуючи чіткі процесуальні вимоги (службове розслідування) та посилюючи антикорупційний аспект.

Незважаючи на значне реформування, інститут потребує подальшого вдосконалення. На рівні законодавства актуальною залишається проблема уніфікації норм у різних спеціальних законах для усунення колізій. На доктринальному рівні акцентується увага на необхідності розглядати дисциплінарну відповідальність як елемент системи управління якістю та доброчесністю, а не лише як інструмент покарання. Це визначає подальші напрями дослідження у наступних розділах кваліфікаційної роботи.

РОЗДІЛ 2

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

2.1. Правова характеристика дисциплінарного проступку та його види

Дисциплінарна відповідальність у сфері публічної служби є важливим інструментом забезпечення належного виконання посадових обов'язків та дотримання принципів доброчесності, ефективність якого прямо залежить від чіткого визначення підстави її настання. Фундаментальним елементом інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців є дисциплінарний проступок, який виступає єдиною юридичною підставою для застосування стягнень. В умовах розбудови правової та демократичної держави, де публічна служба має найвищі стандарти, правильне розуміння його правової природи, структури та класифікації є критично важливим для забезпечення законності та об'єктивності процесу притягнення до відповідальності. Аналіз правової характеристики дисциплінарного проступку вимагає розгляду його сутності як правопорушення у сфері публічного управління, що має чітко визначені елементи та видову класифікацію, закріплену чинним законодавством.

Сучасне українське законодавство, особливо після реформи публічної служби 2015 року, вимагає відходу від формалізованого підходу, характерного для минулих епох, до моделі, заснованої на принципах вини, пропорційності та індивідуалізації відповідальності. Це робить необхідним глибокий аналіз дисциплінарного проступку не лише як факту порушення, а як цілісного юридичного явища з притаманними йому ознаками та класифікацією, що безпосередньо впливає на правозастосовну практику та гарантії прав самих публічних службовців.

Дисциплінарний проступок визначається як винне протиправне діяння (дія чи бездіяльність) публічного службовця, яке посягає на внутрішній службовий

розпорядок, порушує встановлені законом обов'язки, заборони та обмеження, пов'язані з проходженням публічної служби. Пятківський Р. О. [36, с. 141] наголошує, що дисциплінарний проступок необхідно чітко відмежовувати від інших видів правопорушень (кримінальних, адміністративних). Хоча діяння службовця може містити ознаки кількох видів правопорушень, дисциплінарний проступок має свою специфічну сферу застосування – порушення норм службового права. З цього випливає, що головною його ознакою є посягання на службову дисципліну та авторитет публічної служби.

Юридичний склад дисциплінарного проступку, як і будь-якого правопорушення, включає чотири обов'язкові елементи: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт та суб'єктивну сторону.

Об'єктом є врегульовані службовим правом суспільні відносини, які забезпечують нормальне функціонування публічної адміністрації, її авторитет та ефективність.

Суб'єкт проступку є спеціальним, ним може бути виключно публічний службовець, який перебуває у відповідних службових відносинах і має належний правовий статус (Степанова Т. В. [37]).

Об'єктивна сторона включає власне протиправне діяння (дію або бездіяльність), його наслідки та причинний зв'язок між ними.

Суб'єктивна сторона характеризується виною – психічним ставленням службовця до вчиненого діяння та його наслідків (у формі умислу чи необережності). Миронюк Р. В. [9] підкреслює, що встановлення вини є фундаментальною умовою для притягнення до відповідальності, оскільки відсутність будь-якого з елементів складу, особливо вини, виключає можливість накладення стягнення.

Вищенаведене детальне визначення елементів дисциплінарного проступку закладає основу для його практичної кваліфікації та розуміння. Проте, сам собою юридичний склад не розкриває усієї множини діянь, які можуть становити порушення службової дисципліни. Тому для цілісного осягнення інституту необхідно перейти до вивчення видової класифікації проступків, адже сучасне

законодавство не обмежується загальною дефініцією, а надає чіткий, хоча й не вичерпний, перелік конкретних порушень, згрупованих за їхньою спрямованістю та тяжкістю.

Таблиця 2.1

Юридичний склад дисциплінарного проступку в публічній службі

Елемент	Зміст	Ключова характеристика / Примітки
1. Об'єкт	Суспільні відносини, врегульовані службовим правом, на які посягає проступок	Забезпечує нормальне функціонування публічної адміністрації, її авторитет та ефективність
2. Об'єктивна сторона	Власне протиправне діяння (дія або бездіяльність), його шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними	Протиправність діяння – порушення конкретних службових обов'язків, заборон чи обмежень. Необхідно довести причинний зв'язок
3. Суб'єкт	Особа, яка вчинила проступок	Спеціальний: виключно публічний службовець, який перебуває у відповідних службових відносинах і має належний правовий статус
4. Суб'єктивна сторона	Психічне ставлення службовця до вчиненого діяння та його наслідків	Характеризується виною (умисел або необережність). Встановлення вини є фундаментальною умовою притягнення до відповідальності, без якої стягнення неможливе

Детальне вивчення об'єктивної сторони проступку вимагає ретельної кваліфікації діяння. Дорохіна Ю. А. [38, с. 91] акцентує увагу на тому, що протиправність діяння полягає у порушенні конкретних правових норм, які закріплюють обов'язки та обмеження публічного службовця (проступки можуть бути вчинені як у формі дії – перевищення повноважень, так і бездіяльності – ненадання відповіді у встановлений строк). При цьому, важливо довести наявність причинного зв'язку між протиправним діянням (чи бездіяльністю) та настанням шкідливих наслідків для публічної служби або суспільних інтересів. Без цього зв'язку, як зазначає Никитюк Б. М. [39, с. 11], дисциплінарний проступок не може вважатися завершеним, а відповідальність – обґрунтованою.

Протиправне діяння, як центральний елемент об'єктивної сторони, може виявлятися як у дії, що є активним порушенням встановлених норм (наприклад, неправомірне видання наказу, розголошення конфіденційної інформації), так і у бездіяльності (наприклад, невжиття заходів щодо запобігання конфлікту інтересів, несвоєчасне виконання доручення). Принцип *contra legem* вимагає, щоб це діяння було прямо чи опосередковано заборонене або вимагало від службовця вчинення певних дій відповідно до його функціональних обов'язків. Карпа М. І. [18] підкреслює, що ці обов'язки є невід'ємною частиною статусних характеристик публічного службовця, і тому будь-яке їхнє порушення, незалежно від форми, становить посягання на публічно-правовий статус.

Особливе значення в об'єктивній стороні має категорія шкідливих наслідків. На відміну від кримінального права, де наслідки часто мають матеріальний вираз, у сфері публічної служби вони можуть бути нематеріальними, але не менш суспільно небезпечними. До таких наслідків належать порушення внутрішнього розпорядку, зниження авторитету органу влади, підлив довіри громадян або завдання шкоди репутації служби. Самойленко О. С. [25] звертає увагу на те, що порушення правил етичної поведінки чи доброчесності, хоча й не завдає прямої матеріальної шкоди, є посяганням на честь і гідність публічного службовця як категорії службового права і є шкідливим для публічного інтересу загалом. Таким чином, для

об'єктивної сторони дисциплінарного проступку достатньо встановити настання негативних наслідків, які мають організаційний, репутаційний або функціональний характер.

Складність встановлення причинного зв'язку зростає, коли йдеться про проступки, вчинені шляхом бездіяльності або порушення правових обмежень. Як стверджує Шовкун Ю. І. [30, с. 66], у випадках, коли службовець не вжив необхідних заходів контролю чи не подав декларацію, довести, що саме ця бездіяльність спричинила конкретну шкоду, буває важко. У таких випадках правозастосовна практика часто застосовує презумпцію наявності шкідливого наслідку (підрив довіри, створення корупційного ризику) з моменту вчинення діяння. Це дозволяє притягнути до відповідальності за так звані «формальні» проступки, склад яких не вимагає доведення настання конкретної матеріальної шкоди, а вважається завершеним з моменту порушення встановленої законом заборони.

Чинний Закон України «Про державну службу» 2015 року надає деталізований перелік дій та бездіяльності, які становлять об'єктивну сторону проступку (ч. 2 ст. 66) [14]. Наприклад, до них належить порушення правил етичної поведінки, неподання або несвоєчасне подання декларації, порушення правил внутрішнього службового розпорядку, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Махно А. А. [40, с. 63] особливо підкреслює, що такі склади проступків, як вчинення дій чи бездіяльності, що містять ознаки корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, є найбільш соціально значимими. Вони чітко закріплюють елементи об'єктивної сторони, забезпечуючи законність і уможливлюючи однозначну кваліфікацію діянь службовців у рамках процедури службового розслідування.

Елемент суб'єкта проступку має особливе значення, оскільки він прямо пов'язаний зі статусом публічного службовця. Любимов О. К. [16] наголошує, що суб'єктом дисциплінарної відповідальності може бути лише та особа, яка має повну правосуб'єктність у сфері публічної служби та обіймає посаду, що передбачає виконання публічно-владних функцій. Таким чином, ця ознака є

вирішальною для відмежування службових проступків від звичайних трудових порушень, вчинених іншими працівниками публічного органу.

Чинне законодавство України, зокрема Закон України «Про державну службу» [14], чітко визначає, хто є суб'єктом службової дисциплінарної відповідальності. Відповідно до статті 1, публічний службовець – це фізична особа, яка обіймає посаду в державному органі чи органі місцевого самоврядування і виконує службові повноваження, отримуючи заробітну плату за рахунок бюджетних коштів. Спеціальний характер суб'єкта означає, що особа, яка не має статусу публічного службовця, наприклад, технічний працівник, робітник, або особа, яка виконує функції за цивільно-правовим договором, не може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності за нормами службового права. Її відповідальність регулюється іншими галузями права, переважно трудовим.

Специфіка суб'єкта також полягає в тому, що його правовий статус є комплексним, включаючи не лише права та обов'язки, але й низку правових обмежень. Як зазначає Адамська І. П. [31, с. 62], дотримання цих обмежень є ключовим для побудови ефективної держави. Порушення будь-якого з цих обмежень (наприклад, щодо сумісництва, отримання подарунків чи використання службового становища) одразу ж формує суб'єктну ознаку дисциплінарного проступку, оскільки ці вимоги адресовані лише цій категорії осіб.

Крім загального поняття «публічний службовець», існують спеціалізовані суб'єкти, правовий статус яких регулюється окремими нормативно-правовими актами (Закони України «Про Національну поліцію» [41], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15]). Незважаючи на галузеві відмінності, щодо дисциплінарної відповідальності вони мають спільну ознаку – виконання публічно-владних повноважень. Гаран О. В. та Степанова Т. В. [37] підкреслюють, що саме наявність цих повноважень виділяє їх із загальної маси працівників і зумовлює необхідність застосування до них спеціальних, більш суворих вимог дисципліни та відповідальності.

Важливим аспектом є питання про момент початку та припинення статусу суб'єкта проступку. Дисциплінарна відповідальність настає лише тоді, коли особа вже призначена на посаду і триває до моменту її звільнення або припинення публічної служби. Проте, закон передбачає винятки: наприклад, згідно зі статтею 66 Закону «Про державну службу», провадження у справі може бути розпочато і після звільнення службовця, якщо проступок, вчинений ним у період служби, містить ознаки корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

Ключовим моментом при доведенні складу проступку є встановлення суб'єктивної сторони, а саме вини. Аблов Є. В. [42] зазначає, що в службовому праві, на відміну від кримінального, часто достатньо встановити вину у формі необережності (недбалості) для притягнення до відповідальності, особливо у випадку неналежного виконання обов'язків. Проте, проступки, пов'язані з корупційними ризиками або порушенням етики, як правило, вимагають доведення прямого чи непрямого умислу.

Встановлення вини є обов'язковою передумовою, що впливає з конституційного принципу презумпції невинуватості та індивідуалізації відповідальності. Відповідно до Закону України «Про державну службу» [14], однією з обставин, що підлягає обов'язковому з'ясуванню під час службового розслідування, є наявність чи відсутність вини державного службовця. Як підкреслює Польовий П. В. [43, с. 87], відсутність вини (наприклад, коли порушення сталося внаслідок непереборної сили, неправомірних вказівок керівника або коли службовець діяв у стані крайньої необхідності) є абсолютною підставою для виключення дисциплінарної відповідальності.

У службовому праві виділяють дві основні форми вини: умисел та необережність. Умисел (прямий або непрямий) означає, що службовець усвідомлював протиправний характер свого діяння, передбачав його шкідливі наслідки і бажав або свідомо допускав їх настання. Наприклад, умисел є обов'язковим при вчиненні дій, що містять ознаки корупційного правопорушення, або при розголошенні службової таємниці. Необережність

(недбалість або самовпевненість) полягає в тому, що службовець не передбачав, але міг і повинен був передбачити шкідливі наслідки свого діяння. Більшість проступків, пов'язаних із неналежним виконанням обов'язків (затягування строків, помилки в документах), вчиняються саме з необережності.

Складність доведення суб'єктивної сторони посилюється, коли йдеться про порушення правил етичної поведінки чи доброчесності. Такі порушення, як правило, мають оціночний характер. Кравченко С. О. [44, с. 107] наголошує, що для забезпечення законності та справедливості, норми етики повинні бути максимально конкретизовані, а доведення вини службовця має ґрунтуватися не на суб'єктивних припущеннях, а на об'єктивних фактах, які свідчать про свідоме ігнорування встановлених правил.

Принцип презумпції невинуватості вимагає, щоб тягар доведення наявності вини та складу дисциплінарного проступку лежав виключно на суб'єкті призначення (керівнику) та дисциплінарній комісії, яка проводить службове розслідування. Кузьменко Н. А. [12] звертає увагу на те, що адміністративні суди, розглядаючи справи про оскарження дисциплінарних стягнень, ретельно перевіряють, чи було дотримано процедури доведення вини. Будь-які сумніви щодо вини службовця тлумачаться на його користь, що є важливою процесуальною гарантією захисту його прав та законних інтересів.

Сучасні науковці також піднімають проблему недосконалості законодавчого визначення деяких елементів проступку. Боровик А. В. та Трифонов О. І. [45, с. 120] вказують на правові проблеми визначення критеріїв доброчесності, порушення яких становить окремий вид проступку. Оскільки доброчесність є оціночною категорією, її юридикація вимагає чітких та об'єктивних індикаторів, щоб уникнути суб'єктивізму при кваліфікації проступку і забезпечити службовцям можливість адекватно прогнозувати наслідки своєї поведінки.

Таким чином, для правової характеристики дисциплінарного проступку недостатньо лише констатувати факт порушення. Необхідне повне та всебічне встановлення всіх чотирьох елементів його юридичного складу, що є

процесуальною гарантією захисту прав публічного службовця від необґрунтованого чи неправомірного притягнення до дисциплінарної відповідальності, як наголошує Шовкун Ю. І. [46, с. 294].

У сучасному законодавстві України, зокрема у Законі України «Про державну службу» 2015 року [14], закріплено розгорнуту класифікацію видів дисциплінарних проступків, що є однією з новацій реформи. Ця класифікація відійшла від суто загальних формулювань і надала деталізований перелік, який можна умовно поділити на загальні та спеціальні види.

До загальних видів відносять проступки, пов'язані з неналежним виконанням або невиконанням службових обов'язків, порушенням правил внутрішнього службового розпорядку, перевищенням службових повноважень. Ці проступки стосуються базових вимог до службової діяльності.

Спеціальні види проступків відображають сучасні вимоги до публічної служби, зокрема, тісно пов'язані з антикорупційним законодавством та етичною поведінкою. До них належать порушення встановлених законом обмежень щодо сумісництва, недотримання вимог доброчесності, порушення правил етичної поведінки, неподання або несвоєчасне подання декларацій. Губанов О. О. [47, с. 95] детально аналізує корупційні правопорушення, підкреслюючи, що вони мають підвищену суспільну небезпеку і часто тягнуть за собою найсуворіше стягнення – звільнення. У свою чергу, Сорочкін О. [48, с. 227] та Кравченко С. О. [44] досліджують важливість правового регулювання етичної поведінки як основи для кваліфікації проступків, пов'язаних із порушенням професійної етики. Чітке розмежування цих видів проступків дозволяє суб'єкту призначення адекватно оцінити тяжкість порушення та обрати пропорційне стягнення.

Важливою є також класифікація за тяжкістю проступку, хоча закон не завжди дає чітких критеріїв для кожного виду. Ступінь тяжкості (грубий, менш грубий) впливає на вибір стягнення. Наприклад, прогул, поява на службі в нетверезому стані, чи порушення присяги, як правило, кваліфікуються як грубі, що можуть бути підставою для звільнення.

Дисциплінарний проступок є ключовим елементом механізму дисциплінарної відповідальності, що характеризується чіткою структурою (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, вина) і виступає єдиною правовою підставою для стягнення. Сучасне законодавство закріплює розгорнуту класифікацію проступків, включаючи як загальні, так і спеціальні види, особливо ті, що пов'язані з доброчесністю та антикорупційними вимогами. Правильна правова характеристика проступку, з урахуванням вини та тяжкості, є необхідною умовою для забезпечення законності, об'єктивності та пропорційності притягнення публічних службовців до відповідальності.

2.2. Порядок проведення службового розслідування

Ефективність функціонування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців безпосередньо залежить від забезпечення законності та об'єктивності на ключовому етапі встановлення фактів – службового розслідування. З набуттям чинності новим Законом України «Про державну службу» у 2015 році, службове розслідування було вперше закріплено як обов'язкова процесуальна передумова для притягнення до дисциплінарної відповідальності, що стало якісним кроком у бік європеїзації службового права. Цей механізм має на меті відхід від суб'єктивного адміністративного розсуду до формалізованої та гарантованої процедури, метою якої є всебічне, повне та неупереджене з'ясування обставин вчинення проступку.

Службове розслідування є комплексом організаційних та процесуальних заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами для встановлення складу дисциплінарного проступку, наявності вини службовця, причин і умов, що сприяли його вчиненню, а також ступеня тяжкості проступку. Підставою для його призначення є виявлення суб'єктом призначення чи керівником органу фактів, що свідчать про вчинення публічним службовцем дисциплінарного проступку, зокрема порушення службової дисципліни, присяги, правил етичної поведінки або виявлення ознак корупційних діянь.

Миронюк Р. В. [9] відзначає, що закріплення службового розслідування як обов'язкового елемента є новітнім підходом, який підвищує рівень правових гарантій, перетворюючи дисциплінарний процес із суто адміністративного на адміністративно-процедурний.

Процедура призначення та проведення розслідування детально регламентована чинним законодавством (зокрема, статтями 69–77 Закону «Про державну службу» [14] та порядками, затвердженими Кабінетом Міністрів України). Розслідування починається з видання наказу суб'єкта призначення про створення дисциплінарної комісії, яка, як правило, складається не менше ніж з трьох осіб. Основним завданням комісії є збір та дослідження доказів: отримання письмових пояснень від службовця, щодо якого проводиться розслідування, та свідків, запитування необхідних документів, вивчення матеріалів справи. Закон встановлює чіткі строки проведення розслідування – не більше 15 календарних днів, які можуть бути продовжені до 30 днів. Ковбаса В. М. [3, с. 401] підкреслює, що дотримання цих строків є критично важливим, оскільки їхнє порушення може бути підставою для визнання процедури неправомірною, навіть якщо факт проступку був встановлений правильно.

Повноваження дисциплінарної комісії у процесі збору доказів є достатньо широкими, але строго обмежені рамками службового права. Комісія має право вимагати надання документів та інформації від усіх структурних підрозділів органу, у якому працює службовець, а також, за необхідності, звертатися до інших органів влади для отримання потрібних матеріалів. Згідно з положеннями Закону, службовець, щодо якого проводиться розслідування, може бути відсторонений від виконання службових повноважень на час розслідування, що є запобіжним заходом і не є дисциплінарним стягненням. Маринів І. І. та Котенко А. О. [49] звертають увагу на те, що процедура відсторонення має бути чітко обґрунтована та нести виключно функціональний характер, аби уникнути необґрунтованого тиску на службовця та порушення його прав.

Центральне місце у порядку проведення службового розслідування посідає забезпечення процесуальних гарантій прав публічного службовця, що є

втіленням принципу верховенства права. Службовець має право надавати усні та письмові пояснення, подавати відповідні документи та докази, клопотати про витребування додаткових матеріалів, а також ознайомлюватися з усіма матеріалами розслідування та залучати адвоката. Кузьменко Н. А. [12] наголошує, що адміністративно-процесуальні гарантії, які реалізуються на цьому етапі, є межею для адміністративного розсуду і слугують захисту законних інтересів службовців. Відсутність або порушення таких гарантій під час збору доказів ставить під сумнів об'єктивність висновків комісії та кінцевого рішення про притягнення до відповідальності.

Особливе значення має процедура отримання пояснень від службовця. Згідно з процедурою, службовець має право відмовитися від надання пояснень, і така відмова не може бути трактована як визнання вини чи доказ його недоброчесності. Проте, факт відмови повинен бути обов'язково зафіксований комісією у відповідному акті. Аблов Є. В. [42] підкреслює, що право на мовчання є однією з фундаментальних гарантій, яка забезпечує службовцю можливість реалізації права на захист. У свою чергу, надані пояснення є одним із найважливіших джерел доказів, які комісія повинна ретельно перевірити на предмет їхньої повноти, логічності та відповідності іншим матеріалам справи.

На етапі збору доказів комісія зобов'язана оцінювати їх за критеріями належності, допустимості та достовірності. Це означає, що докази мають стосуватися суті дисциплінарного проступку (належність); бути отримані з дотриманням законодавства (допустимість); та бути правдивими та достатніми для встановлення істини (достовірність). Як зауважує Шовкун Ю. І. [46], неналежне документування чи отримання доказів з порушенням процедури може призвести до їхньої юридичної нікчемності, унеможливлюючи їхнє використання для обґрунтування вини. Таким чином, дисциплінарна комісія несе відповідальність за дотримання суворих процесуальних стандартів, подібних до тих, що застосовуються у судовому провадженні.

У процесі підготовки висновку комісія здійснює всебічний аналіз, включаючи з'ясування обставин, що пом'якшують чи обтяжують

відповідальність, відповідно до статті 68 Закону «Про державну службу» [14]. До пом'якшуючих обставин належать, наприклад, визнання вини, усунення наслідків проступку чи його вчинення під впливом тяжких особистих обставин. До обтяжуючих – повторність проступку, заподіяння значної шкоди чи вчинення проступку групою осіб. Сушинський О. І., Калашник Н. С. та Березовська Н. І. [26] стверджують, що ретельний облік цих обставин забезпечує принцип пропорційності стягнення, дозволяючи суб'єкту призначення обрати адекватний захід впливу.

За результатами проведеного розслідування дисциплінарна комісія складає висновок, у якому обов'язково зазначається: встановлені факти проступку, наявність чи відсутність його складу (включно з виною), обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також пропозиції щодо застосування конкретного дисциплінарного стягнення. Цей висновок передається суб'єкту призначення для прийняття остаточного рішення. Згідно зі статтею 74 Закону «Про державну службу», суб'єкт призначення не пов'язаний пропозицією комісії щодо виду стягнення, але зобов'язаний приймати рішення в межах запропонованих стягнень або закрити дисциплінарне провадження. Це рішення оформлюється наказом і є адміністративним актом, який підлягає обов'язковому судовому контролю. Миколенко О. І. та Миколенко О. М. [22] зауважують, що така формалізація процесу винесення висновку перетворює його з внутрішнього документа на юридично вагомий акт, який підлягає ретельній перевірці у межах судового контролю. Право оскаржити рішення про накладення стягнення в адміністративному суді виступає найвищою гарантією законності процедури, де суд перевіряє не лише правильність застосування норм матеріального права, але й дотримання всієї процедури розслідування.

Особливе значення має процедура отримання пояснень від службовця. Згідно з процедурою, службовець має право відмовитися від надання пояснень, і така відмова не може бути трактована як визнання вини чи доказ його недоброчесності. Проте, факт відмови повинен бути обов'язково зафіксований комісією у відповідному акті. Аблов Є. В. [42] підкреслює, що право на мовчання

є однією з фундаментальних гарантій, яка забезпечує службовцю можливість реалізації права на захист. У свою чергу, надані пояснення є одним із найважливіших джерел доказів, які комісія повинна ретельно перевірити на предмет їхньої повноти, логічності та відповідності іншим матеріалам справи.

Слід зазначити, що у випадках, коли службовець надає пояснення, він має право робити це за присутності свого адвоката чи представника, що є додатковою гарантією дотримання його прав під час допиту та фіксації інформації. Крім того, якщо пояснення службовця суперечать іншим фактичним даним, зібраним комісією, це не автоматично означає, що його пояснення є неправдивими. Лопушинський І. та Кухар В. [50, с. 48-50] вказують на важливість застосування принципу об'єктивної істини, що вимагає від комісії активної позиції щодо усунення таких суперечностей шляхом проведення додаткових досліджень чи порівняння різних джерел доказів, а не простого ігнорування показань службовця, який може бути ключовим джерелом інформації про мотиви проступку (суб'єктивну сторону).

2.3. Дисциплінарні стягнення та порядок їх застосування

Застосування заходів примусу є логічним і необхідним завершенням процедури притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності. У контексті службового права, таким заходом є дисциплінарне стягнення, яке виступає як кара за вчинений дисциплінарний проступок і одночасно виконує превентивну функцію, спрямовану на недопущення подібних порушень у майбутньому. Правова характеристика та порядок застосування стягнень є однією з найбільш дискусійних і водночас практично важливих складових інституту дисциплінарної відповідальності, оскільки саме на цьому етапі реалізується принцип невідворотності покарання.

Як ми вже визначали у першому підрозділі, дисциплінарне стягнення визначається як захід державного примусу, який застосовується суб'єктом призначення (керівником) до публічного службовця за вчинення

дисциплінарного проступку та полягає в обмеженні його службових прав чи інтересів. Чинний Закон України «Про державну службу» [14] встановлює вичерпний перелік таких стягнень, що забезпечує принцип законності та запобігає адміністративному свавілля. До них належать: зауваження, догана, сувора догана (для окремих категорій службовців), попередження про неповну службову відповідність та звільнення з посади. Як зазначає Миронюк Р. В. [9], запровадження чіткого переліку, на відміну від попереднього законодавства, яке містило більш розпливчасті формулювання, є важливим кроком до гуманізації та формалізації службового права.

Особливе значення в контексті стягнень має принцип пропорційності, який вимагає, щоб обраний вид стягнення відповідав тяжкості вчиненого проступку, характеру шкоди та ступеню вини службовця. Стаття 68 Закону «Про державну службу» зобов'язує суб'єкта призначення враховувати низку обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність. Сушинський О. І., Калашник Н. С. та Березовська Н. І. [26] підкреслюють, що пропорційність є не просто декларативною нормою, а ключовим критерієм для адміністративного суду при перевірці законності наказу про накладення стягнення. Якщо за незначний проступок (вчинений через необережність і без тяжких наслідків) застосовується найсуворіший захід, такий наказ є неправомірним.

Реалізація принципу пропорційності на практиці вимагає від суб'єкта призначення не формального, а змістовного аналізу всіх обставин справи, встановлених у ході службового розслідування. Це означає, що, приймаючи рішення, керівник повинен не лише констатувати факт порушення, а й обґрунтувати, чому саме обраний вид стягнення (наприклад, догана, а не зауваження) є адекватним вчиненому. Махно А. А. [40] звертає увагу на те, що принцип пропорційності є безпосереднім відображенням загальноправового принципу справедливості та індивідуалізації юридичної відповідальності. У сфері публічної служби це має особливе значення, оскільки застосування стягнення впливає на професійний статус, репутацію та подальшу кар'єру службовця.

Водночас, Міненко К. В. [1] зазначає, що в українській адміністративно-правовій доктрині досі не існує чітких, математично вивірених критеріїв визначення тяжкості проступку. Фактично, суб'єкт призначення вимушений покладатися на своє адміністративне судження та внутрішнє переконання, ґрунтуючись на загальних приписах статті 68 Закону. Це створює певні ризики суб'єктивізму, які можуть бути нівельовані лише через підвищення рівня правової культури та професійної підготовки керівників, а також через ефективний судовий контроль.

Проблема пропорційності набуває особливої гостроти у випадках застосування стягнень за порушення, які мають формальний склад, наприклад, несвоєчасне подання декларації. Хоча законодавство передбачає можливість звільнення за такі порушення, Шовкун Ю. І. [30] підкреслює, що в судовій практиці простежується тенденція до врахування, чи була шкода заподіяна суспільним інтересам, і чи був у службовця умисел на приховування інформації. Якщо порушення було технічним, вчинене через необережність і без мети приховати статки, застосування звільнення може бути визнано судом непропорційним і скасовано.

Крім того, Боровик А. В. та Трифонов О. І. [45] акцентують увагу на тому, що суб'єкт призначення, обираючи стягнення, повинен також оцінити, чи може м'якший захід досягти тієї ж мети. Наприклад, якщо проступок вчинено вперше, а службовець виявив щире каяття та усунув наслідки, застосування суворой догани замість звільнення є більш пропорційним. Відповідно, стягнення має бути індивідуалізованим, спрямованим не на тотальне усунення службовця, а на виправлення його поведінки та відновлення порушеного стану службової дисципліни.

Найсуворішим видом стягнення є звільнення з посади, яке застосовується виключно за вчинення грубих або систематичних порушень службової дисципліни. Законодавство чітко визначає підстави для звільнення, серед яких: прогул, поява на службі в нетверезому стані, а також грубе порушення правил етичної поведінки чи вчинення корупційного правопорушення. Губанов О. О.

[51, с. 59] акцентує увагу на тому, що проступки, пов'язані з корупцією, завжди мають підвищену суспільну небезпеку, що обумовлює можливість застосування до винної особи найсуворішого стягнення – звільнення, що має на меті не лише покарання, але й очищення публічної служби від недоброчесних кадрів.

Юридична відмінність між грубим і систематичним порушенням є ключовою при обґрунтуванні наказу про звільнення. Грубе порушення, як правило, може стати підставою для звільнення навіть за одноразове вчинення, оскільки воно спричиняє значну шкоду публічним інтересам або підриває авторитет органу (наприклад, корупційне правопорушення чи прогул). Систематичне ж порушення передбачає, що службовець раніше вже був притягнутий до дисциплінарної відповідальності (зазвичай, у формі догани чи попередження), і, незважаючи на застосовані заходи, протягом встановленого законом строку він знову вчинив проступок. Карпа М. І. та Кіцак Т. М. [18] підкреслюють, що наявність попередніх, не знятих стягнень є обов'язковою передумовою для кваліфікації порушення як систематичного і, відповідно, для застосування звільнення.

Звільнення з посади за грубе порушення правил етичної поведінки чи норм доброчесності набуло особливого значення після реформування публічної служби. Це стягнення спрямоване на захист нематеріальних цінностей держави – довіри суспільства та репутації публічної адміністрації. Кравченко С. О. [44] зауважує, що у цьому контексті поняття «грубе порушення» є оціночним, але воно завжди пов'язується з діями, які суттєво дискредитують державну владу в очах громадян, наприклад, конфлікт інтересів, негідна поведінка поза службою, що завдала репутаційної шкоди. Тому для застосування звільнення важливо не лише встановити факт порушення, а й довести його ступінь тяжкості з точки зору публічного інтересу.

Особливі вимоги ставляться до процедури застосування звільнення, оскільки це є крайнім заходом. Шершель О. В. [32] наголошує, що оскільки звільнення тягне за собою найбільш суттєві обмеження прав службовця (втрату роботи, статусу, ускладнення подальшого працевлаштування), суб'єкт

призначення зобов'язаний дотримуватися всіх процедурних гарантій з максимальною точністю. Будь-які порушення, як-от недотримання строків, неналежне оформлення матеріалів службового розслідування чи відсутність належної фіксації вини, можуть стати безумовною підставою для скасування наказу судом. Це підкреслює, що законність самого стягнення нерозривно пов'язана із законністю його застосування.

Вирішальна роль у перевірці законності звільнення належить адміністративним судам. Судова практика свідчить про ретельний розгляд судами таких справ, де перевіряється не лише формальна наявність підстави, а й дотримання принципу пропорційності та обґрунтованості вибору стягнення. Кузьменко Н. А. [29] зазначає, що в рамках судового контролю суд фактично здійснює переоцінку адміністративного розсуду суб'єкта призначення. Якщо суд дійде висновку, що за встановлених обставин проступку можна було застосувати менш суворе стягнення (наприклад, догану), або що не було належним чином доведено систематичність порушень, він скасує наказ про звільнення. Таким чином, судова влада забезпечує баланс між необхідністю підтримання дисципліни у публічній службі та захистом прав службовців.

Процедура застосування стягнення починається після завершення службового розслідування та отримання висновку дисциплінарної комісії. Згідно зі статтею 74 Закону України «Про державну службу» [14], суб'єкт призначення зобов'язаний прийняти рішення про накладення стягнення або закриття дисциплінарного провадження протягом десяти календарних днів з дня отримання висновку. Важливо, що стягнення може бути накладено не пізніше шести місяців з дня виявлення проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності чи відпустки службовця. Дотримання цих строків є імперативною вимогою закону. Андреев В. М. [52, с. 45] зазначає, що сплив строків давності є безумовною підставою для закриття провадження, навіть якщо провина службовця була повністю доведена.

Визначення моменту виявлення проступку має вирішальне значення для обчислення шестимісячного строку давності, і це питання часто стає предметом

судових спорів. Згідно із законодавством та усталеною практикою, днем виявлення вважається той день, коли суб'єкту, уповноваженому накладати стягнення (керівнику), стало відомо про вчинення дисциплінарного проступку, незалежно від того, чи проводилося службове розслідування. Логвиненко А. О. [11] звертає увагу на те, що у випадках, коли для встановлення факту проступку потрібне обов'язкове службове розслідування, початок перебігу строку пов'язується із моментом, коли керівник отримав документ, який підтверджує факт порушення (наприклад, акт, доповідна записка чи висновок розслідування).

Окрім загального шестимісячного строку давності, існують спеціальні строки. Так, відповідно до статті 74 Закону [14], дисциплінарне стягнення не може бути застосовано пізніше одного року з дня його вчинення. Ця норма встановлює абсолютний граничний термін, після якого притягнення до відповідальності стає неможливим, навіть якщо про проступок стало відомо пізніше. Чехович Т. В. [27] підкреслює, що встановлення таких чітких строків є важливим елементом правової визначеності та гарантує, що публічний службовець не буде перебувати під загрозою дисциплінарного провадження протягом невизначено тривалого часу.

У процесі прийняття рішення суб'єкт призначення має право не лише погодитися з висновком комісії, а й не погодитися з ним, а також обрати інший вид стягнення, ніж той, що запропонований комісією, або взагалі закрити провадження. Проте, як зазначає Адамська І. П. [17], таке рішення має бути належним чином обґрунтоване у відповідному наказі (розпорядженні). Якщо суб'єкт призначення вирішує накласти стягнення, він повинен чітко послатися на фактичні обставини, встановлені розслідуванням, та обґрунтувати, чому саме цей вид стягнення є пропорційним вчиненому проступку, враховуючи при цьому всі пом'якшуючі та обтяжуючі обставини.

Важливою законодавчою вимогою, закріпленою в статті 74 Закону [14], є заборона застосовувати за один дисциплінарний проступок два і більше дисциплінарних стягнення. Ця норма є втіленням принципу *non bis in idem* (не двічі за те саме) у сфері службової відповідальності. Аблов Є. В. [42, с. 224]

стверджує, що недотримання цієї заборони, навіть якщо стягнення є різними за формою, є безумовним порушенням прав службовця та підставою для визнання такого наказу неправомірним. Ця вимога забезпечує законність і стримує адміністративний орган від надмірного дисциплінарного тиску на службовця.

Рішення про застосування стягнення оформлюється наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення, який має бути доведений до відома службовця під підпис. У разі відмови службовця від ознайомлення, складається відповідний акт. Семенченко А. І. та Власенко Р. В. [53, с. 91] підкреслюють, що наказ є індивідуальним адміністративним актом, який породжує юридичні наслідки для службовця, а тому він повинен бути належним чином мотивований, містити посилання на конкретну норму закону, що була порушена, та відомості про всі обставини, враховані при обранні виду стягнення. Право публічного службовця на судове оскарження цього наказу є останньою та найвищою гарантією його прав, що дозволяє судовому органу перевірити як законність процедури розслідування, так і обґрунтованість та пропорційність обраного стягнення.

Вимога щодо мотивованості наказу про накладення дисциплінарного стягнення є не формальністю, а запорукою реалізації права службовця на захист. Недотримання цієї вимоги, тобто відсутність чіткого зазначення, який саме проступок вчинено, які докази це підтверджують, та які обставини були враховані, робить наказ юридично вразливим. Рядінська В. О. та Гаврилюк Л. В. [19] зазначають, що мотивованість наказу дозволяє службовцю ефективно підготувати свою позицію для оскарження, адже він розуміє, які саме претензії до нього висуваються і на яких доказах вони ґрунтуються. Без належної мотивації наказ перетворюється на акт адміністративного свавілля.

Окрім обов'язку зазначити підстави та мотиви, наказ має чітко визначити вид дисциплінарного стягнення (наприклад, догана, попередження про неповну службову відповідність) та дату, з якої стягнення вважається застосованим. Згідно з частиною 4 статті 74 Закону «Про державну службу» [14], стягнення оголошується в наказі і повідомляється службовцю. Ця норма забезпечує

публічність і фіксацію моменту настання юридичних наслідків. Наказ про звільнення, наприклад, має містити посилання на відповідний пункт статті 87 Закону (якщо звільнення відбувається за ініціативою суб'єкта призначення), що є імперативною вимогою.

Процедура ознайомлення службовця з наказом під підпис має критичне значення для обчислення строку на оскарження. Зазвичай, відлік строку для подання адміністративного позову починається з моменту, коли особа дізналася про порушення своїх прав, тобто з моменту ознайомлення з наказом. Адамська І. П. [31] підкреслює, що в разі відмови службовця від підпису, акт про відмову, складений комісією (або іншими посадовими особами), стає юридичним доказом факту доведення інформації до відома службовця, що унеможливорює його подальші посилання на необізнаність.

Найважливішою гарантією прав службовця є можливість судового оскарження наказу. Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України, адміністративні суди перевіряють рішення суб'єктів владних повноважень на відповідність критеріям законності, серед яких – обґрунтованість, пропорційність, добросовісність та розсудливість. Гаран О. В. та Степанова Т. В. [37] зазначають, що судовий контроль охоплює перевірку всієї процедури: від правомірності створення дисциплінарної комісії та дотримання строків розслідування до оцінки достатності доказів та відповідності обраного стягнення тяжкості проступку. Таким чином, суд виступає арбітром, який запобігає зловживанню владою з боку суб'єкта призначення.

Дисциплінарні стягнення є ключовим інструментом реалізації дисциплінарної відповідальності публічних службовців, їхній вичерпний перелік та порядок застосування чітко регламентовані чинним законодавством. Ефективність цього інституту базується на принципах пропорційності та індивідуалізації покарання, що вимагає ретельного обліку тяжкості проступку та вини службовця. Суворе дотримання процесуальних строків, належне оформлення наказу про стягнення та можливість судового оскарження є

фундаментальними правовими гарантіями, що забезпечують законність і справедливість у сфері службової дисципліни.

Отже, на основі проведеного комплексного аналізу нормативно-правових актів та науково-доктринальних джерел, що регламентують процесуальний аспект притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, узагальнено низку ключових положень, які виносяться у висновки до другого розділу:

Було встановлено, що чинне законодавство України, центральне місце в якому посідає Закон України «Про державну службу», формує комплексний та детально формалізований адміністративно-процедурний механізм притягнення службовців до відповідальності. Цей механізм, що охоплює етапи від ініціювання провадження до застосування стягнення, є необхідною умовою для забезпечення законності, об'єктивності та публічності у сфері службової дисципліни.

Службове розслідування визначено як обов'язковий та вирішальний етап, що має суворо цільове призначення: всебічне, повне та об'єктивне встановлення складу дисциплінарного проступку, ступеня вини службовця та обставин, що мають значення для прийняття рішення. Ключовим суб'єктом на цьому етапі є дисциплінарна комісія, діяльність якої підпорядкована принципу неупередженості та зосереджена на зборі якісної доказової бази.

Законодавство закріплює фундаментальні процесуальні гарантії для публічного службовця під час провадження, зокрема, право на захист, право на ознайомлення з матеріалами та право на мовчання (відмова від надання пояснень). Було доведено, що факт відмови від пояснень не може бути використаний як доказ вини, а самі надані пояснення є одним із найважливіших джерел доказів, що підлягає ретельній перевірці комісією. Дотримання цих гарантій є критично важливим для легітимності всього дисциплінарного процесу.

Застосування дисциплінарних стягнень суворо обмежене вичерпним переліком, встановленим законом, і підпорядковане принципу пропорційності та

індивідуалізації. Це вимагає від суб'єкта призначення змістовного аналізу тяжкості проступку, характеру заподіяної шкоди та ступеня вини при обранні конкретного заходу примусу. Найсуворіше стягнення – звільнення з посади – може бути застосоване виключно за грубе або систематичне порушення, що обумовлює підвищені вимоги до доведення вини та обґрунтування рішення.

Встановлено імперативне дотримання строків давності притягнення до відповідальності. Рішення про накладення стягнення має бути прийнято суб'єктом призначення протягом 10 календарних днів з моменту отримання висновку комісії. Водночас, абсолютний термін для застосування стягнення складає шість місяців з дня виявлення проступку (і не пізніше одного року з дня його вчинення). Сплив цих строків є безумовною підставою для припинення провадження, незалежно від доведеності вини службовця.

Рішення про застосування стягнення оформлюється мотивованим наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення, який є індивідуальним адміністративним актом, що породжує юридичні наслідки. Найвищою гарантією прав службовця є судові оскарження цього наказу. У рамках судового контролю адміністративний суд перевіряє не лише дотримання всіх процедурних вимог, а й законність, обґрунтованість та пропорційність обраного стягнення, виступаючи арбітром, що забезпечує баланс між публічними та приватними інтересами.

Узагальнюючи, законодавче забезпечення процедури притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності є деталізованим і містить вагомий арсенал процесуальних гарантій. Однак, його ефективність прямо залежить від бездоганного та добросовісного дотримання всіх формальностей та принципів адміністративної процедури суб'єктами призначення.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Проблемні питання застосування норм дисциплінарної відповідальності та шляхи їх вирішення

Незважаючи на значну деталізацію та законодавче оновлення інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців, його практична реалізація в Україні стикається з низкою системних проблем, які вимагають наукового осмислення та невідкладного вирішення. Ці проблеми значною мірою стосуються як прогалин у нормативному регулюванні, так і складнощів правозастосування, що в сукупності підриває принцип невідворотності відповідальності та ефективність механізму підтримання службової дисципліни. Аналіз ключових дискусійних питань дозволяє визначити пріоритетні напрями для вдосконалення законодавства та правозастосовної практики.

Однією з найбільш гострих проблем є відсутність чітких та уніфікованих критеріїв для кваліфікації дисциплінарного проступку, особливо у випадках, що стосуються неналежного виконання обов'язків. Хоча Закон України «Про державну службу» [14] наводить загальне визначення, більшість формулювань, як-от «неналежне виконання службових обов'язків» або «порушення правил етичної поведінки», є оціночними. Міненко К. В. [1] наголошує, що ця невизначеність створює значний простір для адміністративного розсуду суб'єкта призначення, що несе ризик суб'єктивізму, а часом і зловживання, у процесі ініціювання та проведення службового розслідування. Шляхом вирішення цієї проблеми є розробка та затвердження на підзаконному рівні (наприклад, у відомчих інструкціях чи типовому положенні) деталізованих методичних рекомендацій щодо тлумачення ознак найбільш поширених проступків, спираючись на узагальнення судової практики.

Законодавство, зокрема стаття 66 Закону «Про державну службу» [53], лише перелічує види дисциплінарних проступків, не надаючи інструментів для їхньої якісної диференціації. Наприклад, категорія «неналежне виконання службових обов'язків» може охоплювати як незначну помилку у звіті, так і провал важливого державного завдання. Ця універсальність формулювань ускладнює діяльність дисциплінарних комісій, які змушені самотійно визначати, чи досягає діяння того рівня суспільної небезпеки, який вимагає накладення стягнення. Панова Н. С. [4] підкреслює, що такий підхід суперечить принципу правової визначеності, який є фундаментальною вимогою до актів публічної адміністрації, і особливо до тих, що обмежують права та інтереси громадян (у цьому випадку – службовців).

Окрему проблему становить кваліфікація порушень, пов'язаних із доброчесністю та етичною поведінкою. Закон України «Про запобігання корупції» [5] встановлює низку обмежень та обов'язків, порушення яких може бути підставою для дисциплінарної відповідальності. Проте, як зазначає Осипов Д. М. [54], сам термін «порушення правил етичної поведінки» є надто широким і нечітким. Через відсутність конкретизації у відомчих кодексах етики виникає правова невизначеність, коли приватна поведінка службовця може бути довільно інтерпретована як така, що дискредитує державну владу. Це вимагає розробки чітких антикорупційних та етичних стандартів, які б конкретизували, які саме дії вважаються грубим порушенням, що тягне за собою звільнення.

Крім того, проблема уніфікації критеріїв тісно пов'язана з проблемою доказування вини у разі пасивного проступку – бездіяльності. Якщо активні дії (наприклад, прогул) легко фіксуються документально, то доведення неналежного виконання чи несвоєчасного виконання обов'язків вимагає глибокого аналізу причинно-наслідкового зв'язку між бездіяльністю та настанням негативних наслідків. Як вказують Миколенко О. І. та Миколенко О. М. [22], для усунення цих прогалин недостатньо лише загального посилення на посадову інструкцію. Наказ про накладення стягнення має містити детальний опис об'єктивної сторони проступку, чітке визначення норми

посадової інструкції, яка була порушена, і доведення суб'єктивної сторони (форми вини – умислу чи необережності).

Шляхи вирішення цієї проблеми, як слушно підкреслюється, лежать у сфері підзаконного нормотворення та узагальнення судової практики. Необхідно, щоб Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), відповідно до своїх повноважень, розробило методичні рекомендації або уніфіковані «довідники проступків» для органів влади. Це б забезпечило єдність у тлумаченні та застосуванні оціночних категорій. Лише через таку конкретизацію та систематизацію можна буде мінімізувати суб'єктивізм у прийнятті рішень, підвищити прогнозованість правозастосування і, відповідно, зміцнити правові гарантії публічних службовців від необґрунтованого притягнення до відповідальності.

Наступною системною проблемою є недостатня ефективність та незалежність дисциплінарних комісій. Хоча закон передбачає їх створення та функціонування, Шершель О. В. [32] справедливо зауважує, що комісії часто формуються з працівників того ж органу, що неминуче викликає сумніви у їхній об'єктивності та незалежності від суб'єкта призначення, особливо у резонансних справах. Це фактично перетворює комісію на інструмент, підконтрольний керівнику, що суперечить принципу неупередженості провадження. Для підвищення рівня довіри та забезпечення об'єктивності Карпа М. І. та Кіцак Т. М. [18] пропонують запровадити практику залучення до складу комісій незалежних експертів (наприклад, представників НАДС чи громадськості, які мають бездоганну репутацію), а також розглянути можливість створення міжвідомчих дисциплінарних комісій для розгляду справ щодо керівників високого рівня.

Законодавче забезпечення діяльності дисциплінарних комісій міститься у статтях 69–71 Закону України «Про державну службу» [14]. Ці норми чітко визначають, що комісія створюється суб'єктом призначення, а до її складу можуть входити державні службовці, у тому числі й тих, що займають посади категорії «Б» і «В». Однак саме ця внутрішньовідомча природа формування

комісій і породжує проблему конфлікту інтересів. Фактично, члени комісії, які є підлеглими або колегами службовця, щодо якого проводиться розслідування, та водночас підзвітні суб'єкту призначення, не мають належних інституційних гарантій незалежності.

Проблема незалежності посилюється відсутністю чіткого правового механізму, який би передбачав відвід члена комісії не лише у разі прямого конфлікту інтересів, а й за наявності обставин, що можуть викликати обґрунтовані сумніви в його неупередженості. Ковбаса В. М. [3] зазначає, що чинне законодавство, хоча і вимагає об'єктивності, не надає достатніх інструментів для її забезпечення. У результаті висновки таких комісій, які часто є лише формальним підтвердженням позиції керівництва, стають вразливими при судовому оскарженні. Це призводить до зростання кількості скасованих наказів про стягнення, оскільки суд має право перевіряти дотримання не лише процедури, а й принципів неупередженості та добросовісності.

Для усунення цих недоліків доцільно розглянути пропозицію щодо обов'язкового залучення зовнішніх фахівців до складу комісій, що є поширеною практикою у країнах ЄС. Наприклад, законодавчо можна було б закріпити вимогу, що у складі комісії обов'язково має бути один представник іншого державного органу або Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), який не перебуває у прямій підпорядкованості суб'єкту призначення. Це б забезпечило так званий «зовнішній погляд» і знизило б ризик корпоративної солідарності.

Наступний крок до підвищення ефективності – законодавче розмежування компетенції між внутрішніми комісіями органу та міжвідомчими (централізованими) органами. Як зазначають Гаран О. В. та Степанова Т. В. [36], внутрішні комісії можуть залишатися для розгляду нескладних проступків, а для справ щодо керівників категорії «А» та інших резонансних випадків необхідно створити єдиний, незалежний Центральний дисциплінарний орган у системі НАДС. Такий орган мав би більш високий ступінь інституційної незалежності та міг би забезпечити уніфікацію підходів до кваліфікації проступків на

національному рівні, що є необхідним для зміцнення довіри до механізму дисциплінарної відповідальності.

Значні труднощі виникають також при застосуванні принципу пропорційності при обранні виду стягнення. Хоча суди активно використовують цей принцип як критерій для скасування неправомірних наказів, на рівні первинного правозастосування, як стверджують Сушинський О. І., Калашник Н. С. та Березовська Н. І. [25], керівники часто застосовують найсуворіші стягнення (звільнення) навіть за незначні проступки, що не мали тяжких наслідків. Це, з одного боку, спричиняє зростання кількості судових позовів, а з іншого – демонструє недосконалість внутрішнього механізму оцінки тяжкості діяння. Вирішення цієї проблеми лежить у площині уніфікації судової практики та її обов'язкового врахування суб'єктами призначення при винесенні наказів. Необхідно запровадити чіткі індикатори оцінки тяжкості проступку, виходячи з розміру шкоди, ступеня вини (умисел чи необережність) та наявності попередніх стягнень.

Принцип пропорційності є наріжним каменем у публічному праві та імперативно вимагає від суб'єкта владних повноважень дотримання розумного співвідношення між обраним заходом (стягненням) та цілями, які мають бути досягнуті (відновлення дисципліни, покарання). У контексті дисциплінарної відповідальності його юридичне закріплення міститься у частині 2 статті 68 Закону України «Про державну службу» [14], яка зобов'язує суб'єкта призначення враховувати низку обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. До цих обставин належать: тяжкість проступку, заподіяна шкода, обставини, за яких вчинено проступок, попередня службова історія державного службовця та ступінь його вини. Однак, незважаючи на законодавче перерахування, Закон не надає вагової оцінки цим критеріям, що залишає простір для широкого та часто необґрунтованого адміністративного розсуду.

Судова практика виступає головним коректором недосконалого механізму первинного правозастосування. Кодекс адміністративного судочинства України [55] дозволяє суду перевіряти рішення суб'єктів владних повноважень, зокрема,

на відповідність критеріям обґрунтованості, пропорційності та добросовісності. У багатьох рішеннях Верховного Суду чітко простежується підхід, згідно з яким накладення найсуворішого стягнення – звільнення – за проступок, вчинений без умислу, вперше, та без істотних негативних наслідків, визнається явно непропорційним (наприклад, технічна помилка у декларації без мети приховування). Кузьменко Н. А. [12] наголошує, що судова оцінка фактично заповнює нормативну прогалину, створюючи прецедентні індикатори для диференціації проступків.

Ключовим моментом, який необхідно чітко диференціювати, є ступінь вини службовця (умисел чи необережність) та характер заподіяної шкоди (матеріальна, репутаційна, шкода інтересам служби). Згідно з юридичною доктриною, на яку посиляється Логвиненко А. О. [11], дисциплінарний проступок, вчинений з умислом (особливо умисел на отримання неправомірної вигоди), завжди має вищий ступінь суспільної небезпеки і може виправдовувати застосування звільнення. Натомість, проступки, вчинені через недбалість чи технічну помилку, мають бути об'єктом застосування м'якших стягнень (зауваження або догана), відповідно до принципу *ultima ratio* (крайній захід). Недотримання цієї диференціації свідчить про використання стягнення не як засобу виправлення та відновлення дисципліни, а як інструменту кадрової розправи.

Для системного вирішення цієї проблеми доцільно на рівні підзаконного регулювання (НАДС) або шляхом внесення змін до Порядку проведення дисциплінарного провадження запровадити матрицю оцінки тяжкості проступку. Ця матриця могла б встановлювати шкалу балів для кожного індикатора (наприклад, Ступінь вини: Умисел = 5 балів, Необережність = 1 бал; Наявність попередніх стягнень: +2 бали; Розмір шкоди: Істотна = 4 бали, Незначна = 1 бал). Накладення найсуворішого стягнення могло б бути можливим лише при досягненні певного кумулятивного порогу. Такий механізм, хоч і не може повністю виключити адміністративний розсуд, значно формалізує процес прийняття рішення, роблячи його більш прозорим, обґрунтованим та

відповідальним.

Нарешті, окремої уваги потребують проблеми строків давності та процесуальних строків. Хоча стаття 74 Закону України «Про державну службу» [53] встановлює шестимісячний строк для накладення стягнення, на практиці виникають складнощі з визначенням точного моменту «виявлення проступку», особливо у випадках тривалого чи прихованого порушення. Логвиненко А. О. [11] акцентує на тому, що у випадках, коли для виявлення проступку необхідна аудиторська перевірка чи тривале службове розслідування, початок відліку строку часто ставиться під сумнів, що може призвести до уникнення відповідальності. У цьому контексті доцільно законодавчо уточнити, що днем виявлення проступку у складних випадках є день затвердження висновку відповідної перевірки, який вперше зафіксував факт порушення. Крім того, необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням десятиденного строку прийняття рішення суб'єктом призначення після отримання висновку комісії.

Складність обчислення шестимісячного строку давності, визначеного частиною 2 статті 74 Закону [14], зростає у сфері фінансового контролю та антикорупційних розслідувань. У таких випадках проступок (наприклад, нецільове використання коштів або прихований конфлікт інтересів) може тривалий час залишатися невідомим для суб'єкта призначення. Юридична невизначеність полягає в тому, чи слід вважати моментом виявлення дату складання первинного документа (акту, доповідної записки про підозру) чи ж дату, коли суб'єкт призначення офіційно ознайомився з кінцевим висновком чи актом перевірки. Усталена судова практика схиляється до того, що днем виявлення є день, коли уповноважена особа (суб'єкт призначення) фактично дізналася про порушення, проте при тривалих перевірках, як-от фінансовий аудит, лише затверджений висновок чи акт дає об'єктивні підстави для ініціювання дисциплінарного провадження.

Крім загального строку давності, існує і абсолютний строк. Згідно з частиною 3 статті 74 Закону [14], дисциплінарне стягнення не може бути

застосовано, якщо минув один рік з дня вчинення проступку, за винятком випадків, передбачених законом (зокрема, щодо корупційних правопорушень). Ця норма слугує інструментом правової визначеності, гарантуючи, що службовець не може бути притягнутий до відповідальності за діяння, вчинене у віддаленому минулому, навіть якщо про нього стало відомо лише через тривалий час. Чехович Т. В. [27] підкреслює, що чітке встановлення граничних строків притягнення є важливим елементом захисту прав особи, що запобігає надмірному та безстроковому дисциплінарному тиску з боку адміністративного апарату.

Особливе процесуальне значення має десятиденний строк прийняття рішення, передбачений частиною 1 статті 74 Закону [14]. Цей строк починає відраховуватися з моменту отримання суб'єктом призначення висновку дисциплінарної комісії та є імперативним. Його призначення полягає в забезпеченні оперативності реагування на встановлений проступок та недопущенні необґрунтованої затримки, яка могла б створити додатковий психологічний тиск на службовця. Як зазначає Аблов Є. В. [42], порушення цього короткого строку, незалежно від доведеності вини, часто стає самостійною та безумовною підставою для скасування наказу про стягнення адміністративним судом. Суд у таких випадках керується принципом суворого дотримання процедури.

На практиці, для забезпечення законності та мінімізації судових ризиків, пропонується законодавчо уточнити, що у випадках, коли факт вчинення проступку може бути встановлений лише на підставі документів, складених за результатами контрольно-ревізійних заходів, аудиту, або експертизи, днем виявлення проступку має вважатися дата затвердження та реєстрації відповідного акта або висновку, а не дата початку чи завершення самої перевірки. Таке уточнення у Порядку проведення дисциплінарного провадження дозволить усунути правову колізію, посилить дисциплінарну відповідальність та зменшить кількість випадків уникнення покарання через формальне спливання строку давності.

Аналіз проблемних питань у сфері дисциплінарної відповідальності публічних службовців свідчить про необхідність вдосконалення як матеріальних, так і процесуальних норм. Ключовими напрямками є: уніфікація критеріїв кваліфікації проступків для мінімізації адміністративного розсуду; забезпечення реальної незалежності дисциплінарних комісій шляхом залучення незалежних експертів; систематизація практики застосування принципу пропорційності при накладенні стягнень; а також уточнення механізму обчислення строків давності у складних випадках. Вирішення цих проблем дозволить підвищити ефективність інституту дисциплінарної відповідальності та зміцнити правові гарантії службовців.

Проведений у третьому розділі аналіз засвідчив, що попри значну формалізацію та прогресивність чинного законодавства, сфера дисциплінарної відповідальності публічних службовців обтяжена низкою системних проблем, які негативно впливають на ефективність правозастосування та реалізацію принципу верховенства права. Ці проблеми стосуються як матеріальних норм (кваліфікація проступку), так і процесуальних (незалежність комісій, дотримання строків).

На основі виявлених недоліків та обґрунтованих наукових пропозицій, сформульовано такі узагальнюючі висновки та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання:

Необхідність уніфікації критеріїв кваліфікації проступків. Встановлено, що широке використання оціночних понять, як-от «неналежне виконання службових обов'язків» або «порушення правил етичної поведінки», створює ризики необґрунтованого адміністративного розсуду та суб'єктивізму. З метою мінімізації цих ризиків та забезпечення правової визначеності, доцільною є розробка та затвердження на підзаконному рівні (наприклад, Національним агентством України з питань державної служби) методичних рекомендацій та типових індикаторів тяжкості найбільш поширених проступків, спираючись на узагальнення адміністративної та судової практики.

Забезпечення інституційної незалежності дисциплінарних комісій. Виявлено проблему недостатньої об'єктивності внутрішньовідомчих комісій, що є наслідком їх формування з числа підлеглих або колег суб'єкта призначення. Для усунення цієї вади пропонується запровадити обов'язкове залучення до складу комісій незалежних зовнішніх експертів (представників НАДС, юристів з бездоганною репутацією) у резонансних справах. Крім того, перспективним напрямом є створення єдиного Центрального дисциплінарного органу для розгляду справ щодо публічних службовців високого рівня (категорії «А»), що забезпечить не лише незалежність, а й уніфікований підхід до правозастосування на національному рівні.

Формалізація застосування принципу пропорційності. Визначено, що відсутність чітких законодавчих індикаторів для оцінки вагомості пом'якшуючих та обтяжуючих обставин призводить до непропорційного застосування найсуворіших стягнень. Рекомендується на рівні підзаконного акта розробити та імплементувати формалізовану матрицю оцінки тяжкості проступку, яка б обов'язково враховувала ступінь вини службовця (умисел чи необережність), розмір заподіяної шкоди (фінансової, репутаційної) та наявність попередніх стягнень.

Це забезпечить обґрунтованість та відповідальність при виборі виду стягнення, мінімізуючи випадки скасування наказів у судовому порядку.

Уточнення порядку обчислення строків давності. Виявлено правову невизначеність щодо моменту початку відліку шестимісячного строку давності у випадках тривалого чи прихованого проступку, виявленого за результатами аудиту або перевірки. Для запобігання уникнення відповідальності через формальне спливання строку, необхідно законодавчо закріпити положення, згідно з яким днем виявлення проступку, що встановлений у результаті контрольно-ревізійних заходів, є дата затвердження та реєстрації відповідного акта або висновку, який вперше фіксує факт порушення. Крім того, слід посилити адміністративний контроль за дотриманням десятиденного строку прийняття рішення суб'єктом призначення.

ВИСНОВКИ

У процесі виконання магістерської кваліфікаційної роботи досягнуто поставленої мети – комплексного дослідження законодавчого врегулювання інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців в Україні, ідентифікації його проблемних аспектів та обґрунтування науково-практичних рекомендацій щодо його вдосконалення. На основі проведеного аналізу матеріальних та процесуальних норм, а також доктринальних поглядів, сформульовано такі узагальнюючі висновки.

1. Щодо теоретико-правової сутності дисциплінарної відповідальності встановлено наступне:

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців є самостійним видом юридичної відповідальності, що реалізується в межах службово-правових відносин. Її матеріальною підставою є дисциплінарний проступок – винне протиправне діяння або бездіяльність, що полягає у порушенні службовцем своїх обов'язків, закріплених у законодавстві та посадових інструкціях.

Доведено, що ключовими елементами складу проступку є об'єкт, об'єктивна сторона (протиправність, шкідливі наслідки та причинний зв'язок), суб'єкт (публічний службовець) і суб'єктивна сторона (вина у формі умислу чи необережності). На відміну від інших видів відповідальності, дисциплінарна відповідальність має на меті не лише покарання, а й забезпечення службової дисципліни та відновлення авторитету публічної служби.

2. Щодо законодавчого врегулювання дисциплінарної відповідальності зазначено наступне:

Чинне законодавство України, центральне місце в якому посідає Закон України «Про державну службу», створює формалізований, багатоступінний адміністративно-процедурний механізм притягнення до відповідальності. Цей механізм охоплює: ініціювання дисциплінарного провадження, проведення службового розслідування дисциплінарною комісією, складання висновку, прийняття суб'єктом призначення рішення та його оскарження. Особливе

значення має чітке законодавче закріплення принципів провадження (законність, об'єктивність, неупередженість, презумпція невинуватості) та процесуальних гарантій прав службовця (право на захист, право на ознайомлення з матеріалами, право на оскарження).

3. Щодо проблемних аспектів застосування норм констатовано, що незважаючи на високу деталізацію регулювання, практичне застосування норм зіштовхується з такими системними проблемами:

- невизначеність критеріїв кваліфікації. Широке використання оціночних понять («неналежне виконання обов'язків», «порушення етики») створює підґрунтя для адміністративного розсуду та суб'єктивізму у правозастосуванні, що порушує принцип правової визначеності;

- недостатня незалежність дисциплінарних комісій: Формування комісій із внутрішніх працівників органу створює інституційну вразливість, породжуючи сумніви в їхній об'єктивності та незалежності від суб'єкта призначення

- порушення принципу пропорційності. На практиці часто спостерігається неадекватне застосування найсуворіших стягнень (звільнення) за проступки, які не мали тяжких наслідків та вчинені з необережності, що призводить до масового скасування таких наказів у судах;

- колізії при обчисленні строків давності. Виникають труднощі з визначенням моменту «виявлення проступку» у випадках, коли для його встановлення необхідні тривалі контрольно-ревізійні заходи чи аудит, що може дозволити службовцям уникнути відповідальності.

4. Щодо шляхів та перспектив удосконалення законодавчого регулювання визначено, що з метою підвищення ефективності та законності інституту дисциплінарної відповідальності, обґрунтовано необхідність реалізації таких науково-практичних рекомендацій:

- нормативна уніфікація кваліфікації. На підзаконному рівні (через НАДС) необхідно розробити та затвердити деталізовані методичні рекомендації та

індикатори тяжкості проступків, які мінімізують адміністративний розсуд та забезпечать єдність правозастосування;

– інституційне посилення незалежності. Шляхом внесення змін до Закону, необхідно запровадити обов’язкове залучення незалежних зовнішніх експертів до складу дисциплінарних комісій. Перспективним є створення Центрального дисциплінарного органу для розгляду справ щодо керівників найвищого рівня;

– формалізація пропорційності. Рекомендується запровадити матрицю (шкалу) для оцінки обставин, що пом’якшують та обтяжують відповідальність, з чітким співвідношенням кумулятивного балу тяжкості до виду стягнення;

– уточнення строків давності. Законодавчо закріпити, що у складних випадках (ревізія, аудит) днем виявлення проступку вважається дата затвердження кінцевого акта чи висновку, що вперше фіксує порушення, для усунення правової невизначеності.

Таким чином, результати проведеного дослідження підтвердили, що законодавче врегулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців є динамічним інститутом, який потребує постійного вдосконалення. Усунення виявлених правових та правозастосовних прогалин, особливо в частині забезпечення неупередженості провадження та пропорційності стягнень, є критично важливим для формування професійної, доброчесної та ефективної системи публічної служби в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міненко К. В. Доктринальні джерела дослідження публічної служби і правового статусу публічних службовців. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11(2). С. 33–40. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2019_11\(2\)_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2019_11(2)_6).
2. Іванцов В. О., Чишко К. О., Авдєєв О. О. Проблеми правового забезпечення військової служби, обліку та мобілізації публічних службовців (на прикладі Національної поліції, ДСНС, ДБР). *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. № 1. С. 671–682. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkauk_2024_1_60.
3. Ковбаса В. М. Дисциплінарна відповідальність публічних службовців в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 398–404. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvdy_s_2021_2_59.
4. Панова Н. С. Структурно-змістовий пошук визначення правового статусу публічного службовця. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2017. Вип. 29(1). С. 75–78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_29\(1\)_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_29(1)_21).
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Губанов О. О. Дисциплінарна відповідальність публічних службовців за корупційні правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2016. Вип. 22. С. 64–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2016_22_16.
7. Любимов О. К. Універсальна модель правового статусу публічного службовця за законодавством України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 2. С. 98–103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvppp_2020_2_20.
8. Качан Я. В. Правове регулювання проходження публічної служби та професійного розвитку публічних службовців. *Менеджер*. 2019. № 3. С. 77–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2019_3_11.

9. Миронюк Р. В. Новітні підходи щодо встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 200–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2015_1_29.

10. Гнітько І. В. Нормативне-правове забезпечення професійного здоров'я публічних службовців. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С. 157–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2019_7_12_18.

11. Логвиненко А. О. До питання вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2019. № 1. С. 78–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2019_1_13.

12. Кузьменко Н. А. Особливості судового розгляду адміністративної справи та ухвалення судового рішення при гарантуванні прав та законних інтересів публічних службовців. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2015. Вип. 2. С. 95–101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2015_2_17.

13. Шовкун Ю. І. Поняття та система захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2024. Т. 35(74), № 1. С. 118–123. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2024_35\(74\)_1_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2024_35(74)_1_22).

14. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.

15. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

16. Любимов О. К. Правосуб'єктність професійного публічного службовця в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1(5.2). С. 57–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2018_1

17. Адамська І. П. Права публічних службовців як основа їх правового статусу. *Демократичне врядування*. 2020. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2020_2_3.

18. М. І., Кіцак Т. М. Статусні характеристики публічних службовців як передумова становлення та захисту їх прав. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 7. С. 100–105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2023_7_17.

19. Рядінська В. О., Гаврилюк Л. В. Правові проблеми визначення критеріїв доброчесності публічних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2023. Т. 34(73), № 4. С. 134–142. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2023_34\(73\)_4_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2023_34(73)_4_22).

20. Рогульський О. Становлення та розвиток системи підготовки публічних службовців в Україні: історико-правовий аспект. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2017. Вип. 21. С. 101–109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2017_21_13.

21. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216#Text>

22. Миколенко О. І., Миколенко О. М. Сучасні тенденції у сфері юридичної відповідальності публічних службовців, службового права України та їх критичний аналіз. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 61–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2021_41_10.

23. Губанов О. О. Ефективність юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах Європейського Союзу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 2(1). С. 57–61. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2017_2\(1\)_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2017_2(1)_17).

24. Губанов О. О. Ефективність юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення у країнах Європейського Союзу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 2(1). С. 57–61. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2017_2\(1\)_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2017_2(1)_17).

25. Самойленко О. С. Честь і гідність публічного службовця як категорії службового права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 39–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvppp_2020_4_9.

26. Сушинський О. І., Калашник Н. С., Березовська Н. І. Відповідальність публічних службовців перед суспільством в умовах війни: правовий та моральний контекст. *Ефективність державного управління*. 2023. Вип. 1–2. С. 10–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2023_1-2_3.

27. Чехович Т. В. Особливості нормативно-правового забезпечення механізму притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців як засобу гарантування та реалізації принципу рівності перед законом. *Право і суспільство*. 2019. № 1(2). С. 107–114. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2019_1\(2\)_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2019_1(2)_20).

28. Івановська А. М., Владовська К. П. Правові засади звернення до суду в інтересах інших осіб органів публічної влади та посадових осіб та їх участі у справах про правопорушення, що пов'язані з корупцією, вчинені публічними службовцями. *Економіка. Фінанси. Право*. 2022. № 11(2). С. 19–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2022_11\(2\)_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2022_11(2)_6).

29. Кузьменко Н. А. Межі адміністративно-процесуальних гарантій прав та законних інтересів публічних службовців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 137–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29

30. Шовкун Ю. І. Види контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень. *Ампаро*. 2023. № 2. С. 63–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2023_2_11.

31. Адамська І. П. Дотримання прав публічних службовців як оптимізаційний засіб побудови ефективної держави в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 31. С. 60–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/puau_2022_31_13.

32. Шершель О. В. Обмеження прав публічних службовців: проблемні питання. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 2. С. 103–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2022_2_13.

33. Титаренко М. Стимули для публічних службовців у зарубіжних країнах: правове закріплення видів, застосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 116–122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2018_8_23.

34. Ларіна Н., Сніжко Д. Формування правосвідомості у публічних службовців: понятійне поле, види, структура. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 4. С. 13–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup_2021_9_4_4.

35. Сніжко Д. В. Концепти ціннісно-правового механізму забезпечення розвитку правосвідомості публічних службовців. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2022. № 15. С. 210–223. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2022_15_12.

36. Пятківський Р. О. Цінності публічної служби: правове закріплення та сприйняття публічними службовцями в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 1. С. 137–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2021_1_16.

37. Гаран О. В., Степанова Т. В. Сучасні концепти адміністративно-правового статусу публічного службовця. *Правова позиція*. 2024. № 2. С. 111–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2024_2_24.

38. Дорохіна Ю. А. Забезпечення прав публічних службовців у процесі публічного правонаступництва суб'єкта владних повноважень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29(68), № 4. С. 90–93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29\(68\)_4_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_4_17).

39. Никитюк Б. М. Нормативно-правові засади ведення ділових переговорів у структурі комунікативної компетентності публічного службовця. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2023. № 11. С. 7–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubans_2023_11_3.

40. Махно А. А. Право публічних службовців на свободу слова у практиці Європейського суду з прав людини. *Приватне та публічне право*. 2023. № 3. С. 61–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2023_3_13.

41. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text/>

42. Аблов Є. В. Права та законні інтереси публічних службовців, їх захист у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11(1). С. 222–228. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2019_11\(1\)_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2019_11(1)_30).

43. Польовий П. В. Нормативно-правовий механізм цифрових трансформацій в органах публічної влади та розвитку цифрових компетентностей публічних службовців. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т. 33(72), № 4. С. 84–93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2022_33\(72\)_4_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2022_33(72)_4_16).

44. Кравченко С. О. Правове регулювання етичної поведінки публічних службовців: міжнародний досвід для України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т. 33(72), № 3. С. 104–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2022_33\(72\)_3_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2022_33(72)_3_20).

45. Боровик А. В., Трифонов О. І. Звільнення публічних службовців у зв'язку зі скороченням їх чисельності або штату чи реорганізацією органів державної влади та місцевого самоврядування: проблеми та перспективи правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 119–125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2023_3_22.

46. Шовкун Ю. І. Суб'єктний склад контролю за дотриманням публічними службовцями встановлених для них правових обмежень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 4. С. 292–296. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2023_4_51.

47. Губанов О. О. Проблеми правового регулювання інформаційно-просвітницької діяльності серед публічних службовців України, спрямованої на підвищення рівня обізнаності з положеннями законодавства ЄС. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С. 93–96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2017_3_22.

48. Сорочкін О. Етичні стандарти діяльності службовців органів публічної адміністрації: зарубіжний досвід та міжнародно-правова регламентація. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 4. С. 221–230. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2020_7_4_34.

49. Маринів І. І., Котенко А. О. Адміністративно-судові механізми Європейського Союзу щодо захисту прав публічних службовців. *Право та інновації*. 2021. № 4. С. 21–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2021_4_5.

50. Лопушинський І., Кухар В. Удосконалення нормативно-правового механізму підготовки публічних службовців до професійної діяльності. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти*. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2024. № 1. С. 46–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdanopua_2024_1_9.

51. Губанов О. О. Кримінальна відповідальність публічних службовців в Україні та Франції: порівняльно-правове дослідження. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 5. С. 58–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2016_5_15.

52. Андреев В. М. Нормативно-правове забезпечення системи селекції публічних службовців в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68), № 1. С. 42–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_1_10.

53. Семенченко А. І., Власенко Р. В. Теоретико-методологічні основи організаційно-правових механізмів навчання публічних службовців електронному урядуванню. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 1–2. С. 88–95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_1-2_13.

54. Осипов Д. М. Нормативно-правове регулювання процесів формування та оцінювання професійних інтересів публічних службовців в Україні. *Економіка та держава. Серія : Державне управління*. 2020. № 3. С. 71–77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eddu_2020_3_16.

55. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.