

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.15.15>

Зубрицький М.І.,

доктор юридичних наук, проректор з науково-педагогічної роботи

ПУ «Науково-дослідний інститут соціальної безпеки, політики, права, фінансів та бізнесу»

ГЕНЕЗА РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Державна служба є одним з найважливіших елементів функціонування будь-якої країни. Державні службовці, які складають її основу, забезпечують реалізацію політики держави у відповідних сферах, що дозволяє здійснювати загальну політику України. За допомогою цього адміністративно-правового інституту також забезпечується втілення в життя закріплених в Конституції України найважливіших принципів і положень, що передбачають задоволення прав, свобод і законних інтересів кожного громадянина нашої держави.

Враховуючи важливість діяльності державних службовців, в їх встановлюється спеціальна, посилена юридична відповідальність, яка виконує ряд функцій, що, зокрема, передбачають недопущення зловживань наданими державою повноваженнями. Юридична відповідальність державних службовців відіграє важливу громадську роль і максимально виключає здійснення цими особами правопорушень при виконанні державних завдань.

В той же час, важливим на даний момент, є історико-теоретичний аналіз етапів становлення і розвитку дієздатності цієї категорії громадян, оскільки у світлі сучасних подій, які відбуваються в Україні, необхідно проаналізувати, яким чином формувався цей інститут.

Дослідження генезису становлення і розвитку відповідальності державних службовців є актуальним у зв'язку з активною антикорупційною політикою держави і широкою боротьбою проти правопорушень, що здійснюються посадовцями державного апарату, а тому треба ретельно вивчити наукові позиції по періодизації еволюції обкресленого

суспільно-правового явища, а також надати власну, авторську класифікацію історичних періодів і детально її охарактеризувати з метою переслідування тодішньої тенденції до правовий регулювання обкреслених явищ, що фактично дозволить передбачити можливі зміни у майбутньому.

Оскільки більшість учених зв'язують становлення юридичної відповідальності державних службовців з безпосереднім виникненням інституту державної служби, варто розглянути етапи розвитку саме державної служби.

Розвиток правового регулювання досліджуваного явища включає в себе наступні етапи:

1) зародження державної служби в Україні (X ст. - середина XVII ст.)

2) перші прояви законодавчого закріплення основ юридичної відповідальності державних службовців (1721-1831 рр.)

3) дореволюційний період розвитку юридичної відповідальності державних службовців (1832-1916 рр.)

4) юридична відповідальності державних службовців у процесі становлення влади більшовиків (1917-1925 рр.)

5) правове регулювання юридичної відповідальності у Радянському Союзі (1927-1960 рр.)

6) подальше утвердження нормативно-правової бази юридичної відповідальності державних службовців (1961-1970 рр.)

7) формування основ дисциплінарної та адміністративної відповідальності державних службовців (1971-1983 рр.)

8) встановлення сучасного правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців (1984-1992 рр.).

1. Зародження державної служби в Україні (X ст. - середина XVII ст.).

Як відмічають історики, ще за часів Київської Русі відбулося первинне формування примітивного апарату службовців, які служили державі в особі правлячої влади. Перший досвід державної служби, як відмічає Н.А. Максимова, мав місце на початку XI ст. Він пов'язаний із зародженням дружини як організаційно-публічного феномену. Відомості про дружину в «Повісті минулих літ» свідчать об її значну роль в суспільстві з X ст. і про початок переростання її верхівки в елементарний апарат державного управління (рада) при князеві. Починаючи з XIV ст., значна частина українських земель потрапила під владу сусідніх держав, тому інститут державної служби в цей період формувався під впливом їх законодавства.

Після Люблінської унії 1569 року українські землі у рамках єдиної Речі Посполитої стали власністю головної її частини – Польщі. Цікаво, що усі керівники «державних служб» Речі Посполитої мали герби і присягу про дотримання своїх обов'язків. Благородне передавалося у спадок, проте існували і підстави, по яких його можна було втратити: 1) оголошення сеймом «баниції» або «інфамії» (позбавлення прав шляхтича за вбивство); 2) коли шляхтич, який мешкав в місті, займався торгівлею або утримував шинок. Таким чином, на цьому історичному етапі вже формуються такі ознаки державної служби, як присяга, обмеження на державній службі (заборона займатися підприємницькою діяльністю) тощо. [1, с. 7-8]. Впродовж обкресленого періоду відбувається утворення державної служби як політико-правового інституту, разом з поступовим затвердженням механізму стримувань і відповідальності державних службовців за порушення, які здійснювалися ними в процесі виконання владних повноважень. Присяги державними службовцями

фактично було передумовою вступу правового статусу і покладання на них обов'язків і відповідальності.

Тенденція до посилення державно-управлінського апарату одночасно з поступовим розвитком кріпацтва тривала під час існування Галицько-волинської держави (1199-1340 рр.). У Литовсько-російській державі (згодом - в Речі Посполитій), що заступила на її місце, такі тенденції посилювалися ще більшій мірі. Литовські статuti в редакціях 1529, 1566 і 1588 не передбачали відповідальності за службові злочини, зате їх основний напрям - охорона влади великого князя, а також прав і вільностей шляхетских – значною мірою сприяло формуванню благородно-бюрократичного апарату, основним джерелом існування якого було кріпацтво. Протидіючи такій експлуатації, український народ створив власну демократичну козацьку республіку - Запорізьку Січ. Право Запорізької Січі, хоч і мало в основному звичайними характер, все ж також було відображенням демократичних і самоврядних традицій українського народу. Так, козацька старшина, передусім кошовий отаман, обиралася на військовій раді, яка також мала можливість зміщення відповідних посадовців за порушення козацьких звичаїв і прав. Влада старшин, у тому числі й кошового атамана, було обмежено військовою радою. Демократичні принципи казацького управління були розповсюджені по всій території Лівобережної України – Гетьманщини, після визвольної війни під керівництвом Богдана Хмельницького (1648-1654 рр.) [2, с. 254].

Державне утворення, що отримало назву «Запорізька Січ», ввело власні правові норми, основою яких слугували традиції і звичаї правосвідомості людей. Протягом цього періоду здійснюється упорядкування питань юридичної відповідальності державних службовців, яке регулювалося неписаними законами козацтва.

Отже, протягом цього періоду здійснюється зародження інституту державної служби загалом, і навіть її під інститутів як «юридична

відповідальність», що передбачало створення перших механізмів стримувань і заборон у діяльності державних службовців, порушення яких тягло застосування державного примусу. Крім того, необхідно зазначити, що козацька епоха характеризувалася самоврядною діяльністю українського народу, також включала встановлення юридичної відповідальності для посадових осіб фактично на основі звичаїв і традицій, які існували в Запорізькій Січі.

2. Перші прояви законодавчого закріплення основ юридичної відповідальності державних службовців (1720-1831 рр.).

Л.Є. Шепелев вказує, що перший формально-юридичний поділ служби на три види здійснено у Законі від 24 січня 1722 р. під назвою «Табель про ранги всіх чинів військових, статських та придворних, які в якомусь класі чини», який розділив усіх чиновників на військових, цивільних і придворних. Крім того, Петро I затвердив Генеральний регламент 1720 року, в якому було викладено перелік службових правопорушень, за які чиновники притягувалися до дисциплінарної відповідальності. До них були віднесені такі: крадіжка службових документів, включення в доповіді неправдивих відомостей про стан справ, внесення на користь тих чи інших осіб «виправлень» в офіційні протоколи, несанкціоноване поширення інформації про прийняті адміністративними органами рішення. Вчений зазначає, що вже на той час було здійснено перші спроби оформлення складів дисциплінарних провин державних службовців [3, с. 48].

З наведених положень відомо, що у період здійснюються значні зрушення у бік нормативно-правового закріплення юридичної відповідальності державних службовців. Перші нормативно-правові акти, які регулювали громадські правовідносини у сфері державної служби, також встановлювали підстави для притягнення до юридичної відповідальності, зокрема затверджувалися склади правопорушень, які вчиняються державними службовцями.

Згодом Катерина II у «Статуті благочинням» від 8 квітня 1782 р. також визначила ряд складів правопорушень, які були пов'язані з державною службою. Це, зокрема, зловживання посадою, втрата посади, невиконання обов'язків. Ознаки даних правопорушень фактично визначали їх як дисциплінарні, проте за них встановлювалася саме кримінальна відповідальність, що дозволяє говорити про те, що вони були службовими злочинами [4, с. 246]. Цей період характеризується посиленням нормативно-правового врегулювання питання юридичної відповідальності державних службовців. Встановлення кримінальної відповідальності за злочини, які вчинялися у процесі проходження державної служби значно підвищило дисципліну серед державних службовців.

Як зазначає Ю. Шемшученко, в інструкції міністру при гетьмані Семену Нарішкіну з Колегії закордонних справ 1732 року весь перший пункт був присвячений справам суду. Відповідно до цієї інструкції Нарішкін був зобов'язаний стежити за «суддями генеральними великоруськими», щоб вони судили по правді, без зволікання, не брали хабарів і були в цьому прикладі для судді українського походження. Коли Нарішкін виявляв, що судді українського походження вирішують справи не по правді, а кривдять тих, хто судиться, він повинен був це повідомити гетьмана, а сам винести таким суддям догану [5, с. 157]. Отже, можна констатувати, що у період відбувається поступова диференціація в нормативно-правовому регулюванні діяльності державних службовців, зокрема з питань їх юридичної відповідальності. Встановлення механізму притягнення до відповідальності суддів є свідченням того, що необхідно було на той час врегулювати діяльність державних службовців у сфері судочинства з метою належного та справедливого здійснення.

Основним документом, який становив правову основу діяльності державних службовців до 1832 року, був «Статут про службу з визначення від Уряду». Відповідно до зазначеного

Статуту у державному службовцю цінувалося відповідальне ставлення до обов'язків, здатність своєчасно та точно виконувати службові доручення. У зв'язку з цим лінь і неналежне ставлення до обов'язків тягли за собою жорстоке покарання [6, с. 123-128]. Тобто вже на той момент існував комплексний спеціалізований нормативно-правовий акт, який регламентував би всі основні аспекти діяльності державних службовців, а також визначав юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання ними своєї службової діяльності.

Таким чином, проаналізовано історичний період еволюції юридичної відповідальності державних службовців характеризується такими особливостями, як визначення досить чітких складів службових правопорушень та встановлення за них дисциплінарної та кримінальної відповідальності. Існування єдиного спеціалізованого нормативно-правового акта у сфері державної служби дозволило систематизувати правове регулювання цієї галузі, зокрема у контексті юридичної відповідальності. Крім того, відбувається поступова диференціація у правовому регулюванні юридичної відповідальності окремих категорій державних службовців, наприклад суддів.

3. Дореволюційний період розвитку юридичної відповідальності державних службовців (1832-1916 рр.).

1832 «Статут про службу за визначенням від Уряду» був включений до документа, який систематизував законодавство про службу, а саме до «Зводу статутів про службу цивільну» [7, с. 124]. Великий за обсягом він містив у собі значний за змістом нормативно-правовий акт, який регламентував діяльність чиновників. Останнім було встановлено вимоги до ділових якостей службовця, його права, обов'язки та відповідальність. Також він передбачав покарання у вигляді доган і суворих доган [8, с. 49]. Зазначене свідчить про те, що на початку цього історичного періоду було здійснено вагомий внесок у нормативно-правову регламентацію функціонування

державної служби. Зокрема, затвердження Зводу статутів про державну службу, яке по суті являло собою кодифікований нормативно-правовий акт у цій сфері, дозволило здійснити подальшу систематизацію правового регулювання всіх аспектів державної служби, у тому числі й юридичної відповідальності державних службовців, яка з того моменту набуває певних рис сучасної деліктоздатності цих осіб.

Щодо дисциплінарної процедури, то вона також регламентувалася Статутом про службу цивільної 1832 року. Правом накладання дисциплінарних стягнень наділялися безпосередні начальники та керівники, від яких залежало призначення чиновника на державній службі. Стягнення не могло бути накладено без попередньої вимоги від службовця пояснення. Також закріплювалася умова визволення – керівник може застосовувати його лише «з важливою виною». Водночас законодавство фактично не давало можливості судового оскарження дисциплінарних стягнень, оскільки подання справи до суду здійснювалося лише з ініціативи начальника, що породжувало інститут «адміністративної гарантії», згідно з яким для передачі справи до суду потрібна була згода керівництва [1, с. 12-13].

Вже на той момент було досить чітко врегульовано механізм притягнення державних службовців до юридичної відповідальності, зокрема, дисциплінарної. Важливим є той факт, що притягнення до відповідальності посадових осіб здійснювалося безпосередньо особою, яка призначала державних службовців. Це яскраве прояв принципу субординації державної служби.

Основним нормативно-правовим актом у питанні юридичної відповідальності державних службовців стало Уложення про покарання кримінальних та дисциплінарних 1848 року, яке містило норми як кримінальної, так і дисциплінарної відповідальності державних службовців. Вперше було чітко визначено та надано широкий перелік дисциплінарних провин, які разом із злочинами

закріплювалися в окремому розділі Уложення «Про злочини та провини по службі державній». Характерною особливістю Уложення 1848 є відсутність загального поняття дисциплінарної провини і одночасно занадто велика кількість його складів.

Про масштаби такої деталізації можна зробити висновки із назв глав цього розділу: 1) «Про невиконання указів, розпоряджень та законних вимог по службі»; 2) «Про перевищення влади та протизаконну бездіяльність»; 3) «Хабарництво»; 4) «Про порушення встановлених правил служби»; 5) «Про злочини та провини у відносинах між керівниками та підлеглими» та інші. В Уложенні 1848 р. подальшого розвитку набуває правового регулювання дисциплінарної відповідальності керівників державних органів та установ як спеціальних суб'єктів такої відповідальності. Останні могли бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності за такі провини: 1) примус підлеглого виконувати дії, які не належать до його службових обов'язків; 2) затримання без законної причини винагороди за службу; 3) образу підлеглого; 4) слабкий нагляд за підлеглими, що спричинило розлад служби; 5) приховування злочину або провини підлеглих та ін [1, с. 11]. Вищезгадане дозволяє стверджувати, що зазначене Уложення являло собою певний кодифікований акт, що містить у собі правові норми, що визначали правопорушення дисциплінарного та кримінального характеру. Окремо слід зазначити, що Положення про покарання кримінальних та дисциплінарних включали окрему складову частину, яка визначала виключно кримінальні та дисциплінарні правопорушення на державній службі. Це означало, що питання юридичної відповідальності державних службовців вже на той час набувало широкого значення та важливості.

Враховуючи вищесказане та підсумовуючи зазначений період, необхідно вказати на те, що протягом 1832-1916 років здійснювалася поступова систематизація та конкретизація правових норм, що стосуються юридичної

відповідальності державних службовців. Важливими досягненнями у правовому регулюванні юридичної відповідальності державних службовців стало закріплення сучасніших форм дисциплінарних стягнень, зокрема догани, суворої догани і навіть звільнення державного службовця. Крім того, у комплексному нормативно-правовому акті, що регулював загальні питання притягнення до юридичної відповідальності за дисциплінарні та кримінальні правопорушення, було виділено окремий розділ, що регламентує питання притягнення до юридичної відповідальності виключно державних службовців.

4. Юридична відповідальність державних службовців у процесі становлення влади більшовиків (1917-1925 рр.).

Як зазначає С.Є. Дідик, суттєві зміни у розвиток державної служби, зокрема і дисциплінарної відповідальності, внесли Жовтневі події 1917 року, які стали поворотною віхою у розвитку системи органів структури державної влади, що виникли після падіння монархії у Росії. Декретом Ради народних комісарів Радянської Росії від 12 листопада 1917 року були скасовані посади та чини та прийняті «Тимчасові правила про службу в державних установах та підприємствах». Вони включали окремі елементи Статуту про цивільну службу дорадянської Росії. Проте за ступенем опрацювання питань організації державної служби вони не змогли зрівнятися зі старим Статутом. Зазначені Правила встановлювали права та обов'язки службовців, не містили правил проходження служби, не передбачали системи відповідальності персоналу [9; 10, с. 287].

У процесі становлення нової влади законодавча діяльність здійснювалася недостатньо ефективно і, зокрема, питання врегулювання відповідальності державних службовців залишили поза увагою новому нормативно-правовому акті. У зв'язку з революційними подіями, що мали місце на той момент, необхідно було вирішувати коло інших питань, а тому правове регулювання державної служби та

питання юридичної відповідальності державних службовців не були пріоритетними для нової влади пролетаріату.

Разом про те, продовжуючи свій аналіз, С.Є. Дідик вказує, що згодом було прийнято перший вітчизняний кодифікований кримінально-правовий акт, яким став Кримінальний кодекс УРСР 1922 року [11]. Ст. 111 глави «Посадові злочини» регламентувала відповідальність за винесення суддями з корисливих чи інших особистих міркувань неправосудного вироку. Покарання за цей злочин передбачалося у формі позбавлення волі на строк не менше трьох років, обставини, що обтяжують злочин, - найвищою мірою покарання. Окремої норми про відповідальність суддів за хабарництво у цьому Кодексі не було. Відповідальність суддів за хабарництво наступала на загальних підставах, вона була аналогічною до відповідальності посадових осіб за скоєння такого злочину [10, с. 287].

Важливою подією окресленого періоду стало ухвалення Кримінального кодексу, який визначав кримінальну відповідальність за злочини у сфері службової діяльності, у тому числі таких державних службовців судді. Твердження кодифікованого акта кримінального законодавства сприяло формуванню сучаснішого правового регулювання кримінальної відповідальності державних службовців.

З огляду на наведені положення слід констатувати, що післяреволюційний період характеризувався помітним погіршенням нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, зокрема дисциплінарної, яка визначалася Тимчасовими правилами про службу в державних установах та підприємствах. Проте ухвалення Кримінального кодексу УРСР мало своїм наслідком формування інституту кримінальної відповідальності державних службовців, який був систематизований в окремому розділі цього нормативно-правового акта.

5. Правове регулювання юридичної відповідальності у Радянському Союзі (1927-1960 рр.).

Д.А. Новак констатує, що 1 січня 1927 року набув чинності новий Кримінальний кодекс УРСР. Його норми про відповідальність за хабарництво мало чим відрізнялися від Кримінального кодексу УСРР 1922 року [12; 1, с. 14]. Прийняття нового кодифікованого акта кримінального законодавства мало вплинув на правове регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Протягом періоду становлення Радянського Союзу нормотворча діяльність була недостатньо якісною та ефективною, зокрема у контексті врегулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Наступний етап розпочався з прийняттям 13.10.1929 постановою ЦВК та РНК СРСР «Про основи дисциплінарного законодавства Союзу РСР та союзних республік». Цей документ роз'яснював, що дисциплінарна відповідальність здійснюється або у порядку підпорядкованості або відповідно до правил внутрішнього трудового розпорядку [1, с. 14-15]. У цьому документі наголошувалося, що для окремих видів службовців та для окремих видів дисциплінарних провин можливий відхід від встановлених правил, аж до застосування інших дисциплінарних стягнень, не передбачених постановою 1929 року. Як стверджує Д.А. Новак, якщо розглядати цей нормативний акт із сучасних позицій, можна відмітити, що в ньому встановлювалася дисциплінарна відповідальність як службовців державних органів, так і працівників державних підприємств, установ та організацій. Тобто фактично у ньому були об'єднані норми адміністративного та трудового права, загалом характерно для правового регулювання державної служби у радянський період. Правовим документом, у якому конкретизуються та доповнюються норми зазначеної постанови, стала постанова ВЦВК 1932 р. «Про затвердження положення про дисциплінарну відповідальність у порядку підпорядкованості». Підставою дисциплінарної відповідальності держслужбовця у ній визначено «службові недоліки та провини, зокрема

порушення трудової дисципліни, які не переслідуються кримінальним законом». Встановлювалася дисциплінарна відповідальність також за провини, які хоч і були порушенням обов'язків і трудової дисципліни, але були несумісні з призначенням посадових осіб цих категорій та характером виконуваних ними службових обов'язків. Зазначеним документом було встановлено такі дисциплінарні стягнення: зауваження, догану, переведення нижчу посаду терміном до 1 року, звільнення з посади. У ньому визначалися й питання дисциплінарного провадження, саме: дисциплінарне стягнення могло бути накладено особою чи органом, яких залежало призначення посади, чи особами і органами, вищими лінією підпорядкованості. З'являються також конкретні терміни притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності 1 місяць з дня виявлення провини та 6 місяців з дня здійснення такої провини [1, с. 14-15].

Отже, з початку 1930-х років відбувається активна діяльність у сфері благоустрою нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Прийняті ухвали визначали чіткий механізм притягнення до дисциплінарної відповідальності радянських посадових осіб, вказуючи на склади правопорушень та визначаючи додаткові можливі порушення з боку державних службовців, за які вони несли б відповідальність. Зазначене можна трактувати як прецедентне врегулювання питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, яке передбачало можливість притягнення до відповідальності без фактично закріплених порушень повноважень, обов'язків та функцій цими особами, а лише на основі вчинення дій, що не відповідають традиціям та канонам державної служби.

Як зазначає П.П. Музиченко, в умовах воєнного часу велике значення мала дисципліна. Поряд із заохоченням сумлінних працівників зростало застосування примусових заходів до порушників трудової та службової дисципліни. За низку порушень дисципліни поряд

із дисциплінарною відповідальністю застосовувалася кримінальна [13, с. 189]. Очевидний те що, що у військовий період важливого значення набувало більш жорстке врегулювання як дисциплінарної відповідальності, і відповідальності кримінальної, оскільки потрібно було якісно й ефективно впорядковувати поведінку посадових осіб.

Щодо правового регулювання таких державних службовців судді, то С.Є Дідик вказує на те, що у 1956 році на XX з'їзді Комуністичної партії Радянського Союзу було викрито та засуджено факти порушення законності та несправедливості, що мали місце у попередні роки. Це зумовило необхідність законодавчих новацій у вигляді включення до кримінальних кодексів особливого розділу «Злочини проти правосуддя», чим було продемонстровано зростання значення правосуддя у суспільстві та якісно новий, диференційований підхід до його охорони від злочинних посягань. Ухвалений 1960 року Кримінальний кодекс УРСР вперше за ознакою положового об'єкта об'єднав злочини проти правосуддя у самостійну однойменну главу. Незважаючи на це, відповідальність за отримання хабара суддею передбачалася у главі VII «Посадові злочини», вона була аналогічною до відповідальності інших посадових осіб [10, с. 287].

Після Другої світової війни питання врегулювання юридичної відповідальності посадових осіб набувало нового значення. Зокрема у сфері судової влади до державних службовців застосовувалися принципово нові форми кримінальної відповідальності, які у Кримінальному кодексі УРСР 1960 року. Крім того, питання кримінальної відповідальності за службові злочини також регламентувалося кількома розділами вищезгаданого нормативно-правового акту.

Підбиваючи підсумки аналізу правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців у досліджуваній період, необхідно зазначити, що особливостями останнього була впевнена невирішеність питання дисциплінарної відповідально-

сті державних службовців на початку даного історичного етапу, а потім ефективно запровадження чітких механізмів притягнення до даного виду відповідальності державних службовців, які містяться постанови. Військовий період вимагав відповідних імперативних заходів за скоєння правопорушень, тому дисциплінарні правопорушення були на межі кримінальної відповідальності. Ухвалення нового Кримінального кодексу УРСР мало своїм наслідком активне поступове врегулювання аспектів юридичної відповідальності державних службовців.

6. Подальше утвердження нормативно-правової бази юридичної відповідальності державних службовців (1961-1970 рр.).

В.Є. Боднар вказує, що у 50-60-ті роки ХХ ст. актуалізувалося питання визначення кримінальної відповідальності державних службовців. Теоретично кримінального права дедалі більше наполегливо стали лунати голоси у тому, що не службовці може бути суб'єктами посадових злочинів, оскільки поняття «службовець» ширше поняття «посадова особа». Багато з цих суджень увійшло до Кримінального кодексу УРСР, прийнятого 28 грудня 1960 р. і введеного в дію 1 квітня 1961 року. Глава VII його Особливої частини «Службові злочини» включала дев'ять статей, що містять визначення ознак посадового злочину та посадової особи, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, недбалості, отримання хабара, посередництва у хабарництві, та службового підроблення [14, с. 12].

Протягом цього періоду вводиться в дію Кримінальний кодекс УРСР та здійснюється перегляд суб'єктного складу службових злочинів. Набуття юридичної сили цим нормативно-правовим актом мало своїм наслідком набуття чинності механізму притягнення до юридичної відповідальності державних службовців.

Крім того, 1962 був затверджений Типові правила внутрішнього трудового розпорядку

для робітників та службовців державних, кооперативних та громадських підприємств та установ. Цей нормативно-правовий акт як основу застосування дисциплінарного стягнення встановлював порушення трудової дисципліни, не надаючи визначення поняття «дисциплінарний провина». До складу таких дисциплінарних провин відносилися: прогул, відсутність на робочому місці без поважної причини понад три години протягом робочого дня, поява на робочому місці в нетверезому стані тощо. [15, с. 77].

Отже, у період здійснюється формування нормативно-правової бази дисциплінарної відповідальності державних службовців. Прийняті Типові правила встановили нові дисциплінарні правопорушення, серед яких слід зазначити таку, як відсутність на робочому місці без поважної причини понад три години протягом робочого дня. Цей дисциплінарний провина визначався як особливий і передбачав підвищення ефективності службової діяльності в органах державної та місцевої влади.

Отже, цей історичний період у становленні та розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців характеризується тим, що було остаточно введено в дію Кримінальний кодекс, що містить досить широкий перелік статей, що передбачають кримінальну відповідальність цих осіб. Також слід додати, що протягом окресленого періоду здійснюється вдосконалення дисциплінарного законодавства, зокрема, було прийнято новий нормативно-правовий акт, що регламентує дисциплінарну відповідальність державних службовців.

7. Формування основ дисциплінарної та адміністративної відповідальності державних службовців (1971-1983 рр.).

Важливим етапом цього періоду стало прийняття Основ законодавства СРСР та союзних республік про працю, затверджені Законом СРСР від 01.07.1970, та Кодексу законів про працю УРСР 10.12.1971, у ст. 147 якого закріплено види заходів стягнення за порушення

трудої дисципліни (догану, звільнення) та визначено органи, правомочні їх застосовувати, строки та порядок накладення. Порядок з відповідальністю за Кодексом законів про працю УРСР та Правилами внутрішнього трудового розпорядку, значна частина службовців несла дисциплінарну відповідальність відповідно до дисциплінарних статутів та положень, які конкретно уточнювали поняття дисциплінарного проступку, види дисциплінарних стягнень працю (наприклад, позбавлення звання особи командного складу з вилученням диплома) [1, с. 15]. Ухвалений Кодекс законів про працю також встановлював дисциплінарні стягнення, які застосовувалися і до державних службовців, доповнюючи в такий спосіб правове регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб.

13 жовтня 1980 року вперше в історії радянського права були прийняті Основи законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, стали базою для кодифікації всього законодавства про адміністративну відповідальність. У них були сформульовані положення про адміністративну відповідальність, визначено коло органів та осіб, уповноважених накладати адміністративні стягнення, порядок розгляду та вирішення адміністративних справ. Вперше в радянському законодавстві давалося визначення адміністративного правопорушення (провина), яким визнавалася протиправна, винна (навмисна або необережна) дія (бездіяльність) [16]. Цей нормативно-правовий акт став фундаментом для подальшого затвердження адміністративної відповідальності державних службовців, встановлюючи у правопорушення у сфері державної служби, порядок притягнення до них та безпосередньо види стягнень, що застосовуються до державних службовців.

Підбиваючи підсумки цього періоду, слід зазначити, що протягом 70-80-х років минулого століття відбувається становлення правового регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб. Важливим стало

також прийняття 1971 р. Кодексу законів про працю УРСР, який діє досі і визначає види дисциплінарних стягнень, які безпосередньо застосовувалися до державних службовців і застосовуються і зараз у разі вчинення ними порушень службово-трудої дисципліни.

8. Встановлення сучасного правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців (1984-1992 рр.).

Як зазначає К. Колпаков, нормативне розуміння адміністративної провини надає Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий у 1984 році. Саме він закріплює у своїх статтях його поняття (ст. 9), визначає критерії, за якими розмежовуються вчинення адміністративного правопорушення навмисне (ст. 10) та вчинення адміністративного правопорушення з необережності (ст. 11), описує дії, що визнаються адміністративними провинами (статті 41-212) [17, с. 21]. Прийняттям вищезгаданого нормативно-правового акта було розпочато сучасне правове регулювання адміністративної відповідальності, у тому числі з державних службовців щодо порушення порядку здійснення наданих державою повноважень та функцій.

Зазначений нормативно-правовий акт містив цілий розділ, присвячений адміністративним правопорушенням щодо здійснення державними службовцями державно-владних повноважень. Цей розділ, який одержав назву «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», встановлював адміністративну відповідальність за неправомірне використання державного майна, невиконання законних вимог органів державної влади тощо. [18].

Відповідні адміністративне правопорушення мали наслідком настання негативних наслідків примусового характеру як штрафів, диференціювалися у кожному окремому адміністративному правопорушенні щодо державних службовців. Варто зазначити, що цей кодифікований акт адміністративного законодавства досі є чинним, а отже, цей період

можна вважати періодом початку сучасного нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців.

Підсумовуючи, слід зазначити, що прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення стало важливим у контексті затвердження та подальшого розвитку адмі-

ністративної відповідальності державних службовців. Цей нормативно-правовий акт визначив конкретні адміністративні правопорушення, скоєні посадовими особами, і навіть закріпив адміністративні стягнення, зокрема штраф, за відповідні адміністративні правопорушення відрізнявся щодо звичайних громадян, і державних службовців.

Анотація

У статті проаналізована специфіка передумов зародження правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Розкриті особливості кожного з етапів. Визначений зміст і роль законодавства у вказаній сфері.

Ключові слова: генеза, правове регулювання, юридична відповідальність, державна служба, державний службовець.

Zubrytskyi M. The genesis of the development of legal regulation of civil servants' legal liability

Summary

In the article the specificity of the prerequisites for the emergence of legal regulation of legal responsibility from public servants is analyzed. The features of each of the stages are disclosed. The content and role of legislation in this area has been determined.

Key words: genesis, legal regulation, legal responsibility, civil service, public servant.

Список використаних джерел:

1. Новак О.Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія. Х.: Право, 2015. 200 с.
2. Нерсисян А.С. Розвиток нормативного регулювання протидії службовій злочинності в Україні. Журнал Київського університету права. 2013. № 1. С. 254-257.
3. Шепелев Л.Е. Отмененные историей. Чины и звания в Российской империи. Л., 1977. 153 с.
4. Маньков А.Г. Российское законодательство X-XX вв. : в 9-и т. М. : Юридическая литература, 1986. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. 511 с.
5. Шемшученко Ю.С. Антологія української юридичної думки: у 6 т. К: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. Т. 3: Історія держави і права України: козацько-гетьманська доба / укладач І.Б. Усенка. 584 с.
6. Собрание законодательства Российской Империи. Т. 3. М., 1910. 288 с.
7. Устав в службе по определению от Правительства. СЗРБ. Т. 3. Кн. I. 118 с.
8. Єрмоленко-Князева Л. Історико-правовий аналіз становлення дисциплінарної відповідальності. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренко. 2011. Вип. 4. С. 47-55.
9. Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов. Опубликовано в № 9 Газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства 12 ноября 1917 года. Собрание Указов и распоряжений Правительства. Ярославль, 1918. 18 с.
10. Дідик С.Є. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву суддів в Україні. Журнал Київського університету права. 2012. № 2. С. 285-289.
11. Уголовный кодекс УССР. Х., 1922. 142 с.

12. Уголовный кодекс УССР. Х., 1927. 108 с.
13. Музыченко П.П. История государства и права Украины: учеб. пособие. 3-е изд., Стереотип. М.: Знание, 2001. 429 с.
14. Боднар В.С. Историчний генезис протидії службової злочинності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2014. Вип. 5. Т. 3. З. 9-14.
15. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность от государственных гражданских служащих Российской Федерации: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. 208 с.
16. История государства и права Украины. Основные черты развития законодательства УССР в 70-е и в начале 80-х годов. URL: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/istoria-derzavi-ta-prava-ukraieni/osnovni-risi-rozvitku-zakonodavstva-ursr-v-70-ti-ta-na-pocatku-80-h-rokiv>
17. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. М.: Інтер, 2008. 256 с.
18. Кодекс Украины об административных правонарушениях (статьи 1 212-21): Закон Украины № 8073-Х от 07.12.1984. Сведения Верховной Рады Украинской ССР. 1984. Приложение к № 51. Ст. 1122.