

.....

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.38>

І. А. Мацелюх

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Н. А. Литвин

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Н. Ю. Задирака

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права та процесу
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУТ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ВІД ВИТОКІВ ДО СУЧАСНОСТІ

У статті проаналізовано історію юридичної відповідальності державних службовців. Констатовано, що вона бере свій початок з моменту утворення державності і, залежно від форм правління, місцевого звичаєвого права, мала власні особливості та була нероздільною частиною системи державної влади.

Констатовано, що вперше на нормативному рівні відповідальність державних службовців була закріплена в Стародавній Греції. Вона базувалася на засадах демократії та правосуддя, які характеризували афінську політичну систему управління. Простежено за розвитком інституту юридичної відповідальності державних службовців в Стародавньому Римі. Він закріплювався нормами звичаєвого права і римським законодавством. У середньовічній Європі виникали інші форми відповідальності державних службовців, часто пов'язані з феодалською системою та особливими відносинами між владою та підлеглими особами. Розглянуто особливості формування інституту відповідальності державних службовців у Руській державі, який базувався на феодалській системі суспільних відносин.

У період Великого князівства Литовського юридична відповідальність державних службовців мала свої особливості. Литовські статuti встановлювали правила і норми, які регулювали діяльність державних службовців. В період утворення Речі Посполитої та входження окремих українських територій до її складу сформувалася нова модель юридичної відповідальності державних службовців в силу особливостей форми правління, яка мала виборного короля та станovo-представницький орган влади. Механізм державного управління країни фіксувався Генріховими артикулами 1573 р.

Українська гетьманська держава (Військо Запорозьке) із полково-сотенною системою державного устрою і управління послуговувалися нормами звичаєвого права та принципом здорового глузду, що регулювали інститут юридичної відповідальності державних службовців. Лише «Пакти і Конституційних законів і вольностей Війська Запорозького», ухвалені 5 квітня 1710 року, визначили відповідальність державних чиновників, яка

виходила із змісту присяги, яку обов'язково проголошував державний чиновник при вступі на службу.

Простежено за трансформацією державної служби в умовах поглинання українських територій Російською імперією. Наголошено на численності нормативно правових актів про державну службу, які встановлювали тотальний контроль над державним апаратом.

Розглянуто за відродженням національних тенденцій формування інституту державної служби в період Української революції на початку XX ст. Апогеєм періоду стало правління гетьмана Павла Скоропадського, коли були ухвалені спеціальні законодавчі акти, що закріпили принцип діяльності публічної служби загалом та юридичну відповідальність державних службовців зокрема, в тому числі за порушення державної присяги. Однак радянська навала на десятиліття відкинула набуті здобутки, які могли продовжувати примножуватися лише в межах діяльності українського уряду в екзилі.

Проаналізовано за формуванням інституту відповідальності державних службовців після проголошення незалежності України, який визначався приписами Закону «Про державну службу» 1993 року та удосконалювався Закон України «Про державну службу» 2015 року. Документ закріплював текст присяги державного службовця через призму особистої відповідальності. Окрема увага в законі присвячена питанням дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців.

Наголошено, що процес європейської інтеграції також сприяв удосконаленню системи юридичної відповідальності державних службовців в Україні. Європейські зобов'язання симулюють до дотримання міжнародних стандартів у сфері державного управління, боротьби з корупцією, формування євроорієнтованого інституту відповідальності державних службовців, який передбачає ефективний та прозорий механізм контролю за їхньою діяльністю, при цьому не встановлюючи тотального нагляду, залишаючи місце для принципів субсидіарності, доброї адміністрації, верховенства права.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, службове право, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, цивільна відповідальність, кримінальна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Сучасні умови, які характеризуються повномасштабним вторгненням північного сусіда, остаточно і безповоротно вказують нам єдиний шлях порятунку, який направлений на євроінтеграційні процеси, а набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу та початок переговорів щодо цього питання, зобов'язують державну владу до проведення реформ і перетворень з метою приведення у відповідність сектору публічного управління до міжнародних, демократичних стандартів. Не виключенням є і сфера державної служби загалом та інституту відповідальності державних службовців зокрема, який передбачає ефективний та прозорий механізм контролю за їхньою діяльністю. Відтак, **маємо на меті** простежити за еволюцією означеного інституту заради окреслення витоків, осмислення позитивних еволюційних змін і перетворень заради розуміння сучасних викликів і проблем, які потребують негайного вирішення у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означена тема перебуває

на межі історії права та адміністративної галузі права, відтак привертає увагу як провідних істориків, так і юристів, серед яких О. Новак, А. Коротких, А. Берлач, О. Проневич, П. Діхтієвський, Ю. Кізілов, Л. Прокопенко, М. Кокошко та інші. Кожен з авторів, працюючи над означеною тематикою, підкреслював її актуальність та багатогранність.

Виклад основного матеріалу. Історія юридичної відповідальності державних службовців охоплює великий період часу. Він сформувався з моменту утворення державності і, залежно від форм правління, місцевого звичаєвого права, мав власні особливості. Генетично інститут відповідальності державних службовців був нероздільною частиною системи державної влади. Зазвичай він регулювався нормами звичаєвого права.

Вперше на нормативному рівні відповідальність державних службовців була закріплена в Стародавній Греції. Вона базувалася на засадах демократії та правосуддя, які характеризували афінську політичну систему управління. Так, у

більшості демократичних полісів, таких як Афіни, державні службовці обиралися народом, виконували свої обов'язки та звітували перед ним. Вони були обрані для виконання конкретних функцій та мали відповідати перед народними зборами про їх належне виконання. Державні службовці несли відповідальність за розподіл та використання державних коштів, майна. Корупція та зловживання владою могли призвести до їхньої відповідальності перед судом або перед народом. Державні службовці також були під впливом етичних стандартів та моральної відповідальності. Зловживання владою або порушення довіри народу могли підірвати їхню репутацію та призвести до втрати авторитету. За порушення закону чи зловживання владою державних службовців притягували в судовому порядку до відповідальності чи здійснювали процес політичного судочинства. Останній йменувався як *остракізм* (з грец. «ostrakismos») або суд черепків. Це процес політичного судочинства, де шляхом таємного голосування на черепках вирішувалося питання про вигнання державного діяча з міста на певний термін без конфіскації майна і позбавлення громадянських прав. Означена практика існувала для запобігання тиранії, підтримки демократії в місті-державі, накладення відповідальності на публічного службовця [1, с. 152].

Особливо активно розвивається інститут юридичної відповідальності державних службовців в Стародавньому Римі. Він закріплювався нормами звичаєвого права та римського законодавства. Державні службовці (консули, претори, квестори, адміністратори провінцій тощо) мали виконувати свої обов'язки, відповідно до законів та інструкцій, встановлених Римською республікою або імперією. При цьому головним принципом їхньої діяльності завжди залишалася відповідальність перед тими інституціями (народними зборами), які їх обрали ти вищою владою, яка їх призначила (принципсом, імпераором). Вони відповідали за порушення законів чи статутів, за здійсненні власні вчинки чи ухвалені рішення, за негативні наслідки, які виникли через їхню діяльність тощо. Важливо відзначити, що відповідальність

державних службовців у Стародавньому Римі могла варіюватися в залежності від їхнього статусу, посади та авторитету. Також існували винятки та впливи, які могли змінювати стандарти відповідальності [1, с. 253 – 254].

У середньовічній Європі виникали інші форми відповідальності державних службовців, часто пов'язані з феодалною системою та особливими відносинами між владою та підлеглими особами. У цей період влада в основному була децентралізованою і роздробленою. Феодали мали свої володіння, над якими вони панували та володіли великою автономією у вирішенні правових питань, включаючи відповідальність своїх підданих – службовців. Так, відповідальність державних службовців здебільшого визначалася рівнем феодалних зав'язків та відносинами васалітету сюзеренітету. Васал зобов'язувався виконувати волю свого феодала, нести службу на його користь та мав інші повинності. Позаяк норми феодалного права були, здебільшого, закріплені у звичаях, то стандарти відповідальності не були однаковими і могли варіюватися в залежності від окремих країн середньовічної Європи [2, с. 123].

У Руській державі, яка формувалася на феодалній системі суспільних відносин, відповідальність державних службовців була характерною для свого часу із урахуванням окремих особливостей. Так, до прикладу, набуття князівської влади відбувалося шляхом проходження певної публічної процедури, яка передбачала під час віче посаження народом обраного на князівський стіл, що спочатку розміщувався на місці обрання, а потім переносився у середину князівського палацу. Таким чином, відбувалося укладення договору князя з народом, у якому вперше регламентувалися особливості організації публічної влади [3, с. 23]. За порушення умов такого договору віче могло позбавити князя його влади, тобто притягнути в такий спосіб до відповідальності.

Як слушно стверджує дослідниця інституту юридичної відповідальності державних службовців в Україні Ю. Ольшевська, особливих злочинів, пов'язаних саме із службою державі, в Руській Правді виок-

ремлено не було. Так само як і не існувало найвищої міри покарання – смертної кари [4, с. 23]. Однак, зважаючи на існування розгалуженої двірцево-вотчиної системи управління [5, с. 90], не можна відкидати, що чиновників не притягувалися до тієї чи іншої юридичної відповідальності за порушення нормативних приписів чи волі князя. Літописи фіксують приклади, де у випадку зради князю чи відмови від бою таких чиновників чи воїнів притягували до відповідальності шляхом застосування смертної кари [6, с. 181].

У період Великого князівства Литовського (1386–1569) юридична відповідальність державних службовців мала свої особливості, які відрізнялися від інших правових систем того часу. Литовські статuti встановлювали правила і норми, які регулювали діяльність державних службовців у Великому князівстві Литовському. У разі порушення законів або зловживання владою державні службовці могли бути притягнуті до відповідальності. Окремо діяли внутрішні звичаєві правила та стандарти службової поведінки, яких державні службовці повинні були дотримуватися. Їх порушення могло тягнути за собою дисциплінарну відповідальність чи звільнення з посади [7].

В період утворення Речі Посполитої та входження окремих українських територій до її складу сформувалася нова модель юридичної відповідальності державних службовців в силу особливостей форми правління, яка мала виборного короля та станово-представницький орган влади. Механізм державного управління країни фіксувався Генріховими артикулами 1573 р. Документ у 21 пункті визначав повноваження та обмеження королівської влади. Утверджувалися принципи виборності. При королі створювався постійно діючий орган – рада сенаторів. Встановлювалася циклічність скликання Вольного сейму – кожні два роки. Без згоди останнього король не мав права самостійно вирішувати питання оголошення війни чи підписання миру, а також не міг скликати і народне ополчення. Визначався порядок призначення чиновників на інші посади, а також, що є найважливішим для нашого дослідження – закріплювалася їх відпо-

відальність за порушення законодавства. «Одна королівська особа в таких великих державах не може керувати всіма справами, що може призвести до того, що Корона впаде ..., отже, ми хочемо, щоб кожний Генеральний парламент мав вічне право призначати шістнадцять осіб із Коронних рад, як з Польщі та Литви, так і з інших держав, що належать до Корони, - йшлося у 6 артикулі, - і ці джентльмени повинні будуть забезпечити, щоб у всіх справах нічого не робилося проти загального права, а якщо ні, то тоді вони повинні будуть відповісти на це на наступних загальних зборах» [8]. Загалом, види відповідальності державних службовців у Речі Посполитій залежали від політико-правових, суспільних та інших умов того часу і базувалися на складній системі організації публічної влади.

Українська гетьманська держава (Військо Запорозьке), яка існувала в XVII-XVIII століттях, без вагань визначилася із формою правління, яка ввібрала в себе риси демократичної республіки з виборною системою органів державної влади. Система виконавчих органів складалася із трьох ланок: генеральної, полкової та сотенної. Державу очолював гетьман, якому належала вища законодавча, виконавча та судова влада. Він був головнокомандувачем війська, затверджував ухвалені Генеральною радою акти, організовував роботу органів центрального управління, здійснював контроль та нагляд за органами місцевої влади. Гетьмана обирала Генеральна військова рада пожиттєво [3, с. 38]. Зважаючи на те, що головним джерелом права в молодій державі були норми звичаєвого права та принципи здорового глузду, то інститут юридичної відповідальності державних службовців формувався відповідно до них та з урахуванням відповідної полково-сотенної ієрархії, на якій, в тому числі, ґрунтувалася і система судоустрою країни.

Апогеєм розвитку службового права в Українській гетьманській державі стало ухвалення в екзилі (м. Бендери, Молдова) 5 квітня 1710 року під час обрання гетьманом Пилипа Орлика Конституції – «Пактів і Конституційних законів і вольностей Війська Запорозького» [9].

Документ складався із 16 розділів і уособлював договір між обраним гетьманом, з одного боку, і військовою старшиною та усім Військом Запорозьким, тобто козацьким населенням, з другого, про організацію влади в Україні після визволення її від московського панування зусиллями коаліції двох країн – Швеції і України. Це, без сумніву, акт конституційного характеру, адже в ньому знайшли відображення приписи, які затверджували основи державного устрою та суспільного ладу. Документ також визначав високий статус осіб, що обіймали державні посади, вступ на які розпочинався із присяги. «Щоб на таємних та публічних радах між Ясновельможним гетьманом і Генеральною Старшиною, полковниками та генеральними радниками була дієва, обопільна довіра, - мовилося в конституційному документі, - кожен з них повинен буде скласти формальну присягу шляхом публічно здійсненої клятви на вірність Вітчизні, на відданість своєму керівнику, на дотримання своїх повноважень відповідно до посади, яку вони обіймають» [10]. Таким чином, наявність у документі присяги державного службовця є важливим елементом встановлення його відповідальності перед державою та громадянами. Присяга є формальним зобов'язанням, яке передбачало виконання не лише професійних обов'язків, визначених законом чи звичаєм, а й вірність та відданість. Її порушення чи відмова зумовлювали серйозні наслідки для державного службовця, включаючи відсторонення від посади, дисциплінарні заходи, а в окремих випадках навіть кримінальну відповідальність. Фіксує у документі присягу, гетьман Пилип Орлик закладав підвалини для формування потужного інструменту для забезпечення відповідальності державних службовців перед державою, посполитими, а також для забезпечення дотримання закону, звичаїв, професійних стандартів у виконанні обов'язків.

Після ліквідації автономії України, перетворення її на одну із багатьох національних провінцій Російської імперії на неї поширювався загальноімперський адміністративний устрій та законодавство про військову службу. Функціонування того-

часних абсолютистських монархій характеризувалося централізацією управління при розгалуженому державному апараті, що і позначилося на трансформації юридичної відповідальності державних службовців.

Впродовж XIX до початку XX ст. російською владою було видано понад 10 тис. нормативно правових актів про державну службу, які на законодавчому рівні врегульовували порядок добору та призначення посадових осіб, їх матеріальне та пенсійне забезпечення, процес проходження державної служби, систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, юридичну відповідальність за неналежне виконання чи за не виконання своїх професійних обов'язків. Йдеться, насамперед, про закон «Про канцелярських службовців цивільного відомства» від 14 жовтня 1827 року, «Звід статутів про службу цивільну» 1832 р. та «Положення про порядок надання чинів по цивільній службі» від 25 червня 1834 року [11, с. 63 – 65].

Процедура зарахування на цивільну державну службу вимагала від кандидата на посаду подати клопотання, надати документи і заповнити типову анкету. У ній претендент повідомляв про своє походження, освіту і вік, відповідав на запитання, чи не притягався до юридичної відповідальності, чи перебував під наглядом поліції тощо. При переході з одного відомства до іншого чиновник надавав з попереднього місця служби атестат, в якому відзначалися всі службові посади, які він займав раніше. При вступі на державну службу особа проголошувала присягу, в якій зобов'язувалася вірно служити «імператору, вітчизні, відстоювати державні інтереси, добросовісно й відповідально ставитися до справ» [11, с. 64].

За порушення законодавчих приписів чи волі імператора, невиконання посадових обов'язків самі державні службовці могли бути притягнуті до юридичної відповідальності, як дисциплінарного, цивільного, так і кримінального характеру. Натомість, відмінне виконання завдань гарантувало підвищення по службі, державні нагороди, майнові пожалування, пам'ятні відзнаки. За дотриманням відповідного порядку

наглядала спеціальна інспекція, що забезпечувала безальтернативне дотримання абсолютистського режиму в імперії.

Таким чином, Російська імперія, що поглинула українську державність у середині XVIII ст., ліквідувала національну, козацьку, полково-сотенну систему державного управління та запровадила власну рангову стратифікацію державних чиновників, посилила юридичну відповідальність за недотримання імперських постанов. Існуючий політичний режим абсолютистської монархії, який пов'язаний з встановленням контролю над усіма сферами життя суспільства, із великою увагою ставився до нагляду за апаратом державних службовців. Діяльність останніх мала ретельну регламентацію, що виключало можливість існування принципів верховенства права, здорового глузду, доброго адміністрування. Натомість створювалася і паралельно функціонувала система державних інституцій, які забезпечували контроль ефективності діяльності чиновників, із можливістю притягнення їх до юридичної відповідальності. Звісно, у означеному режимі самодержавства місця для альтернативного громадського контролю не могло бути [3, с. 46].

Початок Української революції 1917 р. – це перший крок до формування держави сучасного типу. Він позначився падінням Російської імперії. На фоні цих бурхливих подій українська інтелігенція, яка впродовж XIX ст. шукала шляхи відокремлення від Російської імперії, вирішила розпочати власну політичну боротьбу, що привела до формування Української Центральної ради і, згодом, проголошення Української Народної Республіки. В молодій державі одразу були ухвалені перші акти конституційного характеру – Універсали, а 15 червня 1917 року сформовано виконавчу гілку влади – Генеральний секретаріат. На жаль, за короткий період часу не вдалося впорядкувати і розмежувати роботу органів місцевого самоврядування, так само як і сформувати інститут юридичної відповідальності державних службовців.

Значно більше у цій сфері досягнув гетьман Української держави Павло Скоропадський (квітень — грудень 1918 року). За

його правління було ухвалено ряд законодавчих актів, які сформували потужний інститут державної служби, серед яких: Закон «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» від 30 травня 1918 року, Закон «Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств» від 26 червня 1918 року, Закон «Про порядок призначення на урядову службу» від 24 липня 1918 року. Вони вдруге в історії України на законодавчому рівні закріпили засади функціонування інституту професійної державної служби, особливості функціонування та проходження, якої ґрунтуються на сучасних європейських демократичних стандартах.

Обов'язковою вимогою для набуття статусу державного службовця стало проголошення присяги: «Обіцяю та заприсягаюся бути завжди вірним Українській Державі, як своїй Батьківщині, охороняти інтереси держави і всіма силами допомагати її славі та розцвіту, не жалкуючи навіть і життя свого» [12]. Вона стала гарантом виконання професійних обов'язків, визначених законом, вірності та відданості Українській Державі та її народу. Звісно, порушення чи відмова від присяги формально тягли за собою настання юридичної відповідальності. Однак зміни політико-правового режиму диктували інші історичні умови. Зокрема, 14 грудня 1918 р. Директорія проголосила відродження Української Народної Республіки. У непростих умовах воєнного часу Директорія створила уряд – Раду Народних Міністрів. Саме їй було передано законодавчі та виконавчі функції. Директорія при цьому залишила для себе можливість верховного правління країною [3, с. 56].

Утверджувати державотворчі процеси в умовах військової агресії було не можливо. На початку 1919 р. значна частина української території була захоплена російськими військами, а уряд УНР був змушений залишити Київ і відступити до західних кордонів і, зрештою, покинути територію України [13, с. 217 – 218].

На підставі Закону «Про форму української влади» від 26 січня 1919 року, Закону «Про тимчасове верховне управ-

ління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», Закону «Про Державну Народну Раду УНР», схвалених Радою Народних Міністрів та затверджених головою Директорії Симоном Петлюрою від 12 листопада 1920 року, було створено Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі (вигнанні), який уповноважувався безперервно працювати до відновлення української державності. Впродовж 72-х років він був повноправним представницьким органом українського народу в його боротьбі за вольності, державну самостійність, незалежність та репрезентував Україну за кордоном [14, с. 12 – 14]. Він продовжував безперервно працювати над проектами основоположних законодавчих актів, в тому числі над розробленням інституту юридичної відповідальності державних службовців, які в майбутньому молода держава могла б використати.

24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Акт проголошення незалежності України. 22 серпня 1992 р. президент Української Народної Республіки в екзилі Микола Плав'юк урочисто склав повноваження Державного Центру Української Народної республіки і проголосив молоду державу правонаступницею УНР [15].

Україна стала першою з країн колишнього радянського Союзу, яка в 1993 р. ухвалила Закон «Про державну службу» [16]. Ним був визначений правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Закон передбачав принципи діяльності державної служби, умови та вимоги до зарахування на державну службу, основні стадії її проходження, процес атестації державних службовців, соціальні гарантії, особливості припинення державної служби та підстави настання юридичної відповідальності за порушення законодавства. Він утратив чинність з 1 травня 2016 р. Його замінив новий – Закон України «Про державну службу», ухвалений 10 грудня 2015 р. Документ визначав присягу державного службовця через призму особистої відповідальності. Так, стаття 36 фіксує текст присяги: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити

Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки» [17]. Питанням дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців присвячено 8 розділ Закону. Зокрема, закон регламентує засади настання та порядок притягнення до службової, дисциплінарної, матеріальної відповідальності [17]. Інші аспекти відповідальності державних службовців регламентуються іншими законодавчими актами. Так, відповідальність за корупційні та пов'язані із корупцією правопорушення фіксуються Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., який встановлює адміністративну, дисциплінарну, кримінальну, цивільно-правову відповідальність [18]. Регулювання означеної проблеми продовжено і в Кодексі України про адміністративні правопорушення [19]. Обов'язок відшкодування шкоди цивільній особі, завданої незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, покладається Цивільним кодексом України [20].

У період після 2000 року в Україні були проведені реформи у сфері державного управління, в тому числі створення нових органів контролю та нагляду за діяльністю державних службовців, таких як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Національне антикорупційне бюро (НАБУ). Ці органи мають на меті забезпечити високий рівень відповідальності та боротьбу з корупцією серед державних службовців.

Таким чином, історія розвитку юридичної відповідальності державних службовців свідчить про поступове удосконалення та розширення принципів, за якими вони притягувалися до відповідальності за свої дії. У середньовіччі відповідальність державних службовців ґрунтувалася на феодалних відносинах. Період Української гетьманської держави подарував світу документ, що йменується істориками права як Конституція Пилипа Орлика. Вона вперше в історії формування вітчизняної

державної служби зафіксувала текст присяги державного службовця, яка ознаменувала офіційне його зобов'язання виконувати належним чином свої професійні обов'язки, визначені законом чи звичаєм, а також бути вірним Українській державі та відданим її народу. Етап нового часу, який супроводжувався захопленням українських територій Російською імперією, позначився встановленням контролю над апаратом державних службовців. Діяльність останніх ретельно регламентувалася, що виключало можливість існування принципів верховенства права, здорового глузду, доброго адміністрування.

Відродження національних підходів до формування державної служби спостерігаємо у ході Української революції 1917 – 1921 рр. Квінтесенцією періоду стає правління гетьмана Павла Скоропадського, за якого були ухвалені спеціальні законодавчі акти, що закріпили принцип діяльності публічної служби загалом та юридичну відповідальність державних службовців зокрема, в тому числі за порушення державної присяги. Радянська навала на десятиліття відкинула набуті здобутки, проте вони могли продовжувати примножуватися в межах діяльності українського уряду в екзилі.

Із проголошенням незалежності України та ухваленням ряду спеціальних нормативно правових актів система відповідальності державних службовців стає все більш розвинена та комплексна. Це включає в себе встановлення етичних стандартів, механізми контролю та нагляду за порушення закону та зловживання владою. Процес європейської інтеграції також сприяв удосконаленню системи юридичної відповідальності державних службовців в Україні. Вступ до Ради Європи, підписання угод про асоціацію з Європейським Союзом, набуття Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу та початок переговорів щодо цього питання, зобов'язали державну владу до ухвалення та виконання міжнародних стандартів у сфері державного управління, боротьби з корупцією, формування євроорієнтованого інституту відповідальності державних службовців, який передбачає ефективний та прозорий механізм контролю за їхньою

діяльністю, при цьому не встановлюючи тотального нагляду, залишаючи місце для принципів субсидіарності, доброї адміністрації, верховенства права.

Список використаної літератури:

1. Тищик Б. Й. Історія держави і права країн Стародавнього світу : навчальний посібник. Львів: Світ, 2001. 384 с.
2. Тищик Б. Й. Історія держави і права зарубіжних країн. Середні віки та ранній новий час : навчальний посібник. Львів: Світ, 2006. 696 с.
3. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берlach, О. С. Проневич, Н. А. Литвин та ін. К.: ВПЦ «Київський університет», 2022. 505 с.
4. Ольшевська Ю. М. Генеза інституту юридичної відповідальності державних службовців. Право та державне управління. №3. 2022. С. 170 – 176.
5. Державна служба : підручник : у 2 т. / : Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. К. Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
6. Котляр М. Ф. Київський літопис XII століття. Історичне дослідження. К.: Інститут історії України НАН України, 2009. 316 с.
7. Статути Великого князівства Литовського 1566. Розділ 1. Про персону нашу господарську. URL: <http://litopys.org.ua/statut2/st1566.htm>
8. Artykuły henrykowskie przyjęte 20 maja 1573 roku. URL: https://web.archive.org/web/20100819051859/http://www.trybunal.gov.pl/wszechnica/akty/art_henr.htm
9. «Пакти і Конституції Української козацької держави» (До 300-річчя Конституції Пилипа Орлика). Львів: Світ, 2011. 440 с.
10. Договори і постанови прав і свобод військових. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_003#Text
11. Кізілов Ю.Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи. Дисертація. Національна академія державного управління при президенті України. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. Дніпро, 2017. 274 с.
12. Державна служба в Україні та Павло Скоропадський. Чим сьогодні нам цікавий досвід 95-річної давності. День. URL: <https://day.kyiv.ua/article/podrobytsi/derzhavna-sluzhba-ukrayiny-ta-pavlo-skoropadsky>

13. Бойко О. Територія, кордони і адміністративно-територіальний поділ Української Держави гетьмана П. Скоропадського (1918). *Регіональна історія України. Збірник наукових статей*. 2009. Випуск 3. С. 217 – 218.
14. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / за заг. редакцією І. С. Гриценка. К.: Дакор, 2015. 500 с.
15. 1992: останній президент УНР передає Кравчуку клейноди. Історична правда. URL: <https://www.istpravda.com.ua/videos/2012/01/22/69657/>
16. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>
17. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
18. Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 №1700-VII. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. № 8073-X. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
20. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

Matseliukh I., Lytvyn N., Zadyraka N. Institute of legal responsibility of state officials: from the origin to the present

The article analyses the history of the legal responsibility of civil servants. It was established that it originated from the moment of the formation of statehood and, depending on the forms of government, local customary law, had its own characteristics and was an inseparable part of the system of state power.

It was established that for the first time at the regulatory level, the responsibility of civil servants was established in Ancient Greece. It was based on the principles of democracy and justice that characterized the Athenian political system of governance. The development of the institution of legal responsibility of civil servants in ancient Rome is traced. It was established by the norms of customary law and Roman legislation. In medieval Europe, other forms of civil servant responsibility arose, often associated with the feudal system and special relations between the authorities and subordinates. The peculiarities of the formation of the institution of civil servants' responsibility in the Russian state, which was based on the feudal system of social relations, were considered.

During the period of the Grand Duchy of Lithuania, the legal responsibility of civil servants had its own characteristics. Lithuanian statutes established rules and norms that regulated the activities of civil servants. During the formation of the Polish-Lithuanian Commonwealth and the inclusion of separate Ukrainian territories into its composition, a new model of legal responsibility of civil servants was formed due to the peculiarities of the form of government, which had an elected king and a state-representative body of power. The mechanism of state administration of the country was fixed by Henry's Articles of 1573.

The Ukrainian hetman state (Zaporozhe Army) with the regimental-hundred system of government and administration used the norms of customary law and the principle of common sense, which regulated the institution of legal responsibility of civil servants. Only the «Pacts and Constitutional Laws and Freedoms of the Zaporizhzhya Army», adopted on April 5, 1710, defined the responsibility of state officials, which was based on the content of the oath that a state official had to take when entering the service.

The transformation of the civil service in the conditions of the absorption of the Ukrainian territories by the Russian Empire is traced. Emphasis is placed on the number of normative legal acts on civil service, which established total control over the state apparatus.

Considered according to the revival of national trends in the formation of the civil service institute during the Ukrainian revolution at the beginning of the 20th century. The apogee of the period was the reign of Hetman Pavel Skoropadskyi, when special legislative acts were adopted that established the principle of public service in general and the legal responsibility of civil servants in particular, including for violation of the state oath. However, the Soviet invasion for a decade set aside the acquired gains, which could continue to multiply only within the framework of the activities of the Ukrainian government in exile.

It was analysed according to the formation of the institution of responsibility of civil servants after the declaration of independence of Ukraine, which was determined by the provisions of the Law «On Civil Service» of 1993 and improved by the Law of Ukraine «On Civil Service» of 2015. The document fixed the text of the oath of a civil servant through the prism of personal responsibility. Special attention in the law is devoted to issues of disciplinary and material responsibility of civil servants.

It is emphasized that the process of European integration also contributed to the improvement of the system of legal responsibility of civil servants in Ukraine. European obligations simulate the observance of international standards in the field of public administration, the fight against corruption, the formation of a European-oriented institute of responsibility of civil servants, which provides for an effective and transparent mechanism of control over their activities, while not establishing total supervision, leaving room for the principles of subsidiarity, good administration, rule of law.

Key words: *civil service, civil servant, official law, legal responsibility, administrative responsibility, civil responsibility, criminal responsibility, disciplinary responsibility, European integration.*