

**ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПІДСТАВ
ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ
THEORETICAL AND PRACTICAL ANALYSIS OF THE REASONS
OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF STATE EMPLOYEES IN UKRAINE**

Корнута Л.М.,
*аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті визначено теоретичний та практичний аспекти дисциплінарної відповідальності державного службовця. Аналізуються правові основи дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. Наводиться поняття дисциплінарного проступку.

Ключові слова: державний службовець, дисциплінарна відповідальність державного службовця, дисциплінарний проступок.

В статье определяются теоретический и практический аспекты дисциплинарной ответственности государственного служащего. Анализируются правовые основы дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине. Приводится понятие дисциплинарного проступка.

Ключевые слова: государственный служащий, дисциплинарная ответственность государственного служащего, дисциплинарный проступок.

This article describes the definitions of theoretical and practical aspects of the disciplinary responsibility of any statesman. The legal causes of disciplinary responsibility of the public servants are being analyzed in Ukraine. We give the concept of the offense.

Key words: statesman, disciplinary responsibility of statesman, disciplinary case.

Постановка проблеми. Основним видом відповідальності, що може застосовуватися до державного службовця, є дисциплінарна відповідальність, що виражається в застосуванні до державного службовця відповідних заходів впливу у відповідному порядку, визначеному законодавством, за вчинення дисциплінарного проступку.

Необхідно зазначити, що дисциплінарна відповідальність повинна наставати за наявності юридичної (правової) та фактичної підстав. Під юридичною підставою розуміють сукупність нормативних актів, в яких повинні міститися поняття та підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних санкцій та детальний механізм застосування відповідальності. Фактичною підставою дисциплінарної відповідальності виступає склад дисциплінарного проступку, тобто сукупність об'єктивних та суб'єктивних ознак, що визначають відповідне діяння як дисциплінарний проступок. Саме тому чітке визначення та регламентація підстав дисциплінарної відповідальності мають вкрай важливе значення.

Стан дослідження. Проблемою дисциплінарної відповідальності державного службовця займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: А.А. Абрамова, В.Б. Авер'янов, А.П. Алексін, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Х.П. Ярмакі, А.М. Ярошенко та ін.

Разом з тим комплексний та повний аналіз підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців не проводився. Тому метою статті є законодавча аргументація, визначення поняття та подальша теоретична розробка підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Викладення основного матеріалу. Звертаючи увагу на особливості дисциплінарної відповідальності державного службовця, необхідно констатувати, що основним актом, який регламентує дисциплінарну відповідальність державних службовців, має бути Закон України «Про державну службу». Проте, зважаючи на те, що інститут державної служби перебуває на шляху активного становлення та розвитку, задля повного аналізу законодавчих норм та з'ясування сучасного стану дисциплінарної відповідальності державних службовців, а також для формулювання основ подальшого розвитку інституту державної служби вбачається необхідним проаналізувати Закон України «Про державну службу» 1993 року [2] та новий Закон «Про державну службу» 2011 року, який набуває чинності з 2014 року [3], що дозволить виділити як позитивні, так і негативні моменти законодавчого розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Статтею, що регулює дисциплінарну відповідальність державних службовців є стаття 14 Закону «Про державну службу» 1993 року. Так, дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця у випадку:

1) невиконання службових обов'язків. Відповідно, під невиконанням своїх службових обов'язків слід ро-

зуміти «чисту» бездіяльність, тобто службова особа повинно не виконувати своїх обов'язків;

2) неналежне виконання службових обов'язків. Неналежне виконання своїх службових обов'язків – це «змішана бездіяльність, тобто такі дії, які виконані не так, як цього вимагають інтереси служби (неналежно, діє не до кінця, не вчиняє всіх очікуваних від неї дій);

3) перевищення своїх повноважень. Під перевищенням службових повноважень слід розуміти дії службової особи, яка не має владних повноважень і виходить під час виконання своїх адміністративно-господарських функцій за їх межі, або дії службової особи, яка має владні повноваження, але в конкретному випадку перевищує не тільки їх, а інші свої повноваження, або перевищує свої владні повноваження стосовно осіб, які не входять до числа підлеглих [8, с. 513-514]. Також державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державному органу; існують й інші встановлені законом обмеження;

4) порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби. Такі обмеження визначає стаття 16 Закону «Про державну службу» 1993 року. Відповідно до вказаної статті на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року [4];

5) вчинення дії, що порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. Державний службовець не може вчиняти дії та вчинки, які ганьблять честь і гідність державного службовця, негативно впливають на його репутацію. Як зазначається в теорії державної служби, проступком, який ганьбить честь і гідність державного службовця, є дія чи бездіяльність, яка хоча і не є злочинною, але за своїм характером несумісна з високим званням державного службовця і робить неможливим подальше виконання ним своїх службових обов'язків; грубе порушення загальноприйнятих норм і правил поведінки, що принижує авторитет державної служби; навмисні порушення закону; недобросовісність, що має суттєві негативні наслідки; систематичні дії чи бездіяльність, які свідчать про навмисне порушення державним службовцем даної ним присяги. Навпаки, державний службовець має дбати про позитивний імідж та авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом, не допускати невитриманості у висловлюваннях або інших чином поводитися в такий спосіб, що дискредитує орган державної влади або ганьбить репутацію державного службовця [8, с. 76].

Зазначені умови можна розглядати як спробу законодавця закріпити підстави застосування дисциплінарних стягнень. Проте, аналізуючи випадки застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців, слід відзначити, що це лише окремі порушення, за вчинення яких державний службовець підлягає дисциплінарній відповідальності.

Новий Закон України «Про державну службу» 2011 року значно конкретизує застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців. У ньому дисциплінарній відповідальності присвячено окремий розділ (Розділ VIII) [3].

Згідно зі статтею 52 Закону «Про державну службу» 2011 року дисциплінарна відповідальність полягає у накладенні на державного службовця дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, що визначені відповідним Законом. Законодавець визначив, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. Дисциплінарними проступками визначено такі:

1) вияв неповаги до державних символів України. Згідно з Конституцією України державними символами є: Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України. Державний службовець є представником держави, тому його поведінка та дії повинні слугувати прикладом для оточуючих. Шанобливе ставлення до державних символів вказує як на високі моральні цінності державного службовця, так і на його професійні якості;

2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень. Враховуючи метод субординації, який застосовується на державній службі, необхідно зазначити, що, окрім безпосередніх обов'язків, що покладені на державного службовця при проходженні державної служби, для державного службовця доручення керівника, надані в межах його повноваження, є обов'язковими для виконання (ст. 12 Закону 2011р.). Проте не слід забувати, що в разі виникнення сумніву щодо законності наданого керівником доручення державний службовець має право вимагати письмового підтвердження цього доручення, після отримання якого зобов'язаний його виконати. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності, якщо доручення буде визнане незаконним у встановленому порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу. У свою чергу, керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідне доручення;

3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків. Стаття 1 нового Закону «Про державну службу» 2011 року визначила, що посадовими обов'язками є перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією. Однак у даному випадку можна не погодитися із законодавцем, адже, якщо невиконання посадових обов'язків тягне за собою застосування відповідальності, в тому числі й дисциплінарної, то такі обов'язки повинні чітко визначатися законодавчими нормами, а не міститися в інструкціях чи залежати від волі чи бажання керівника органу;

4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення. Порівняно з діючим Законом у новому Законі «Про державну службу» законодавець уточнює, що дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця у випадку, якщо дії, що виражаються у перевищенні службових повноважень, не містять злочинні діяння (звичайно ж, у випадку наявності складу злочину). У такому разі до державного службовця застосовуються норми кримінального права. Якщо в діянні держслужбовця міститься склад адміністративного правопорушення, то, відповідно, державний службовець несе відповідальність згідно з Кодексом про адміністративні правопорушення [1];

5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів. Закон «Про державну службу» 1993 року взагалі не визначав такого випадку. Саме поняття «конфлікт інтересів» з'явилося нещодавно, з розвитком та вдосконаленням процесу державного управління та забезпеченням контролю за здійсненням своїх професійних обов'язків. Поняття конфлікту інтересів закріплено в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції». Так, законодавець визначив, що конфлікт інтересів – це суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або не-

упередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень;

6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством. У даному випадку необхідно зазначити, що Закон «Про державну службу» 1993 року не містив норми, яка б містила вимогу політичної нейтральності державного службовця, – такі умови та обмеження регламентувалися залежно від окремого виду державної служби та визначалися принципами служби. У свою чергу, новий Закон містить окрему статтю, що закріпила вимоги до політичної неупередженості державного службовця (стаття 13);

7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку. Такі правила встановлюються відповідними нормативними актами та можуть відрізнятися залежно від виду державної служби та посади, яку обіймає державний службовець. Кожен державний службовець обов'язково повинен ознайомитися з правилами внутрішнього трудового розпорядку та їх виконувати;

8) порушення правил професійної етики державного службовця. Питання етики державного службовця є актуальним, вкрай важливим, проте дуже складним. Порушення етичних вимог державним службовцем тягне за собою застосування відповідальності до державного службовця. Це одна з особливостей, яка завжди вирізняла державну службу з-поміж інших видів діяльності, що не пов'язані з виконанням функцій держави, про що зазначалося вище. Так, Закон «Про державну службу» 1993 року містить статтю 5 «Етика поведінки державного службовця», яка визначає, що державний службовець повинен: по-перше, сумлінно виконувати свої службові обов'язки; по-друге, шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; по-третє, не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Новий Закон окремої норми, яка б визначала етику поведінки державного службовця, не містить. Звичайно ж, питання етики державних службовців є вкрай важливим, проте підходить до його вирішення необхідно комплексно, уникаючи декларативних норм та актів. Питання щодо того, яким чином законодавець врегулює цю проблему, залишається відкритим;

9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин. Питанні про застосування дисциплінарних санкцій вирішується індивідуально в кожному окремому випадку. Звичайно ж, якщо державний службовець є відсутній на робочому місці у зв'язку із виконанням своїх професійних обов'язків та повноважень, або доручень, то це не може бути підставою для притягнення до відповідальності;

10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння. Звичайно ж, для будь-якого працівника це є порушенням, що тягне за собою міру покарання. Особливо це стосується державного службовця, що представляє державу. Така поведінка тягне за собою порушення, наприклад, етики поведінки. Зазначена поведінка є несумісною з державною службою, та залишається сподіватися, що в таких випадках покарання з боку уповноваженої особи чи органу буде відповідним за умови, якщо такий стан держслужбовця буде доведено та підтверджено.

Вкрай важливим є констатування законодавцем того, що підставою застосування дисциплінарної відповідальності є саме вчинення дисциплінарного проступку, а не правопорушення. Адже, не дивлячись на те, що в окремих випадках на законодавчому рівні такі поняття

ототожнюються (наприклад, стаття 9 Кодексу про адміністративні правопорушення) [1], поняття правопорушення є ширшим, аніж проступок. А відповідно, особа може бути притягнута до відповідальності саме у випадку, якщо діяння яке вона вчинила, містить склад відповідного проступку.

Безумовно, чітке законодавче закріплення видів дисциплінарних проступків у Законі «Про державну службу» 2011 року є позитивним моментом та значним кроком вперед на шляху розвитку та вдосконалення механізму реалізації державної служби. Однак у законі наводяться види дисциплінарних проступків, а чіткого поняття, що слід розуміти під дисциплінарним проступком державного службовця, законодавець не надає.

Насамперед необхідно визначити суть дисциплінарного проступку як підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, оскільки тільки на цій основі можливо правильно зрозуміти значення дисциплінарної відповідальності у зміцненні службової дисципліни й законності, в покращенні якості роботи державного апарату і посиленні захисту прав державних службовців та інтересів держави. У літературі підставу юридичної відповідальності часто розуміють у двох значеннях. Стосовно визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця думки дослідників різняться. Так, деякі вчені-адміністративісти під дисциплінарним проступком розуміють протиправне, суспільно небезпечне, винне діяння (дію чи бездіяльність), що завдало шкоди суспільству і державі, хоч і не суттєвої [9].

Іншої точки зору дотримуються А.П. Алехін та Ю.М. Козлов, які вважають, що дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, що не тягне кримінальної відповідальності [6].

З точки зору адміністративного права Д.М. Бахрах визначає дисциплінарний проступок як шкідливе, анти-суспільне діяння, вчинене членом колективу, що полягає в порушенні обов'язків, пов'язаних із перебуванням особи в такому колективі [7].

В.І. Щербина розглядає вказане поняття як протиправне, винне діяння, яке посягає на службу дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями або вчинення проступку, який порочить його як державного службовця чи дискредитує орган, в якому він працює [11].

Дисциплінарний проступок В.В. Зуй розуміє як невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також вчинення проступку, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює [5].

О.Д. Новак визначає дисциплінарний проступок державного службовця як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), яке полягає у невиконанні або у неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, порушенні морально-етичних правил, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність [10, с. 130].

Вважається, що наведення в Законі легального поняття дисциплінарного проступку державного службовця є необхідною умовою для кваліфікації конкретного негативного вчинку, такого, що порушує законодавчі норми, а саме, дисциплінарного проступку. Законодавче закріплення поняття дисциплінарного проступку державного службовця дозволить чітко усвідомити сутність дисциплінарного проступку та відмежувати його від злочинів та адміністративних правопорушень у сфері державної служби.

Аналізуючи дисциплінарні проступки, що визначаються в Законі «Про державну службу» 2011 року, можна виокремити їхні характерні ознаки, що в подальшому дозволить визначити саме поняття. Ознаками дисциплінарного проступку державного службовця є :

1) дисциплінарний проступок може виражатися як у дії, так і в бездіяльності (невиконання або неналежне виконання державним службовцем у межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів);

2) дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця виключно за винні дії;

3) дисциплінарний проступок є протиправним та шкідливим вчинком державного службовця;

4) дисциплінарний проступок полягає в порушенні державним службовцем присяги та обов'язків, що визначені законодавством;

5) порушення службової дисципліни державним службовцем вважається таким за умов, якщо воно сталося при виконанні держслужбовцем своїх професійних обов'язків;

б) за вчинення дисциплінарного проступку державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності.

Наведений вище аналіз думок вчених-адміністративістів та ознак дисциплінарного проступку дозволяє сформулювати його визначення. Отже, вважається, що на законодавчому рівні доцільно було б закріпити таку дефініцію: дисциплінарний проступок державного службовця – це протиправне, винне, шкідливе невиконання чи неналежне виконання державним службовцем під час проходження державної служби присяги та своїх поса-

дових обов'язків, порушення морально-етичних норм, що визначені законодавством, а також законних наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень, за яке до державного службовця застосовується дисциплінарна відповідальність.

Також слід звернути увагу на те, що законодавець визначив далеко не всі дії та вчинки державних службовців, які повинні передбачати дисциплінарну відповідальність. Наприклад, це може стосуватися окремих видів державної служби (в органах внутрішніх справ, збройних силах тощо). Водночас відповідна стаття Нового Закону не містить слів «... законом можуть бути передбачені й інші підстави застосування дисциплінарної відповідальності», тому це дає можливість стверджувати, що визначений перелік дисциплінарних проступків є вичерпним. Окремі підстави, що були визначені законодавцем, потребують додаткового уточнення та регламентації їх застосування.

Висновок. Отже, проаналізувавши законодавчі нововведення, що передбачені в Законі «Про державну службу» 2011 року, можна зробити висновок, що законодавець закріпив чіткий, вичерпний перелік дисциплінарних проступків, які є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Такі проступки визначають особливості сфери діяльності, в якій вони застосовуються, та особливості статусу суб'єкта, що може вчинити дисциплінарні проступки. Проте визначений перелік законодавчо визначених підстав не можна вважати вичерпним, а окремі підстави, що знайшли своє закріплення в новому Законі, потребують уточнення та роз'яснення. Також новий Закон «Про державну службу» не визначив, що необхідно розуміти під дисциплінарним проступком державного службовця. Законодавче закріплення даного поняття має вкрай важливе теоретичне та практичне значення для розвитку інституту державної служби та забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Адміністративне право: підруч. / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
6. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебн. / Под ред.: А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова. – М.: Изда-во «Зерцало», 1996. – 680 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебн. для вузов / Бахрах Д.Н. – М.: Норма – Инфа, 2000. – 651 с.
8. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : Наук.-практичн. коментар. 2-е вид., змінене і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова – Одеса: Фенікс, 2009. – 692 с.
9. Манохин В.М. Советское административное право: учебн. / В.М. Манохин. – М.: Юрид. лит-ра, 1977. – 541 с.
10. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців / О.Д. Новак // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 129-133.
11. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Х., 1998. – 174 с.