

Панкова Олена, ст. магістратури юридичного факультету; науковий керівник – к.філос.н, професор Матвійчук А. В. (Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука, м. Рівне)

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ЯК ЗАПОРУКА РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання та основні напрямки удосконалення чинного законодавства про державну службу. Досліджено правовий феномен дисциплінарної відповідальності державного службовця. Показано, що це особливий правовий інститут, оскільки регулюється нормами не тільки адміністративного і трудового права, але й великою кількістю нормативних документів. Обґрунтовано тезу про необхідність ухвалення Закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців, у якому слід нормативно визначити межі дозволеної та забороненої поведінки вказаних осіб.*

***Ключові слова:** держава, державна служба, державний службовець.*

***Аннотация.** В статье изучено современное состояние правового регулирования и основные направления совершенствования действующего законодательства о государственной службе. Исследован правовой феномен дисциплинарной ответственности государственного служащего. Показано, что это особый правовой институт, поскольку регулируется нормами не только административного и трудового права, но и большим количеством специальных нормативных документов. Обосновывается тезис о необходимости принятия Закона о дисциплинарной ответственности государственных служащих, в котором следует нормативно определить границы служебного поведения указанных лиц.*

***Ключевые слова:** государство, государственная служба, государственный служащий.*

***Annotation.** The modern state of law regulation and main options on how to improve current legislation on state service were shown. The law phenomenon of discipline responsibility of civil servant was examined. It was shown, that it is the special legal system, because it is regulated not only by labor and administrative law but also by big amount of official documents. It was justified*

that approval of a law about disciplinary responsibility of civil servants, where forbidden and allowed behavior will be determined, should be done.

Keywords: *state, civil service, civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary fault.*

Сьогодні Україна знаходиться у стані становлення нових соціальних відносин. При цьому перехід до високих стандартів соціальних відносин, які будуть відповідати європейським вимогам, потребує наявності ефективної та гнучкої сфери державного управління, яка буде користуватися повагою та підтримкою громадян. Тому системі державного управління, а також інституту державної служби потрібно приділяти надзвичайно велику увагу у процесі побудови зразкової Української держави. Адже, саме державні службовці забезпечують втілення у життя переважної більшості принципів демократичної та правової держави. Враховуючи викладене, український законодавець майже з самого початку набуття Україною статусу суверенної та незалежної держави здійснював рух у напрямку розбудови законодавства про державну службу як необхідного напрямку забезпечення становлення та розвитку інституту державної служби.

Втім, і досі правове забезпечення інституту дисциплінарної відповідальності є ще досить далеким до досягнення стадії остаточного оформлення. Урегулювання питань, пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю державних службовців, є вкрай важливим, адже встановлення та забезпечення дисципліни в державних органах усіх рівнів є невід'ємною складовою ефективного державного управління. Найбільш важливим питаннями на даний момент є систематизація чинних нормативно-правових актів, що регулюють інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в єдиний кодифікований акт, який би чітко встановив сутність дисциплінарної відповідальності, дав визначення дисциплінарним проступкам, розподілив їх на види та встановив які саме дисциплінарні стягнення необхідно застосувати у кожному окремому випадку. За допомогою вказаного акту повинні бути вирішені усі питання які виникають під час здійснення дисциплінарного провадження.

Все це зумовлює необхідність переосмислення ряду науково-теоретичних положень щодо державної служби, удосконалення чинного законодавства про державну службу, створення відповідних умов функціонування державної служби, становлення інституту дисциплінарної відповідальності як важливого гаранту забезпечення дієвості та ефективності державної служби, професійної компетентності державного службовця.

Питання, пов'язані з дисциплінарною відповідальністю державних службовців, досліджувалися вченими різних галузей права. Означеною проблематикою тією чи іншою мірою займалися такі науковці, як Ю. С. Адушкін, О. Т. Барабаш, Ю. П. Битяк, С. М. Братусь, В. С. Венедіктов, В. М. Горшенев, Н. М. Коркунов, С. М. Прилипка та ін. Проте системного, комплексного адміністративно-правового дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців у вітчизняній доктрині поки-що бракує.

Мета статті полягає в тому, щоб з урахуванням вимог чинного законодавства та правозастосовної практики здійснити науково-теоретичний аналіз дисциплінарної відповідальності державних службовців, визначити сучасний стан правового регулювання та основні напрямки удосконалення чинного законодавства про державну службу.

Дисциплінарна відповідальність державного службовця є особливим правовим інститутом, оскільки на відміну від інших інститутів відповідальності регулюється нормами не тільки адміністративного і трудового права, але й великою кількістю нормативних документів.

Якщо провести аналіз наукової літератури, то можна виділити найбільш точні думки вчених з цього приводу. Зокрема, І. Л. Бородін стверджує, що дисциплінарна відповідальність державних службовців – це окремий вид юридичної відповідальності, що полягає в накладенні дисциплінарних стягнень на державних службовців згідно з чинним законодавством. Своєю чергою, Д. М. Овсянко вважає, що дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу до державних службовців у порядку службового підпорядкування за вини порушення правил державної служби, не переслідуваних кримінальним законом.

Вчений В. В. Зуй вважає, що «під чинним законодавством України слід розуміти накладення на правопорушників дисциплінарних стягнень за скоєне дисциплінарне правопорушення». На думку О.М. Ярошенко та С.М. Прилипка, «дисциплінарна відповідальність працівників є одним із видів юридичної відповідальності, тобто обов'язок працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків».

На думку В. М. Скобелкіна, необхідно вирізнити два різновиди дисциплінарної відповідальності – загальну і спеціальну. Перша регулюється лише КЗпП. Згідно зі ст.147 даного Кодексу за порушення трудової дисципліни до працівників може бути застосовано лише один з заходів стягнення – догана або звільнення. А другий вид – спеціальна дисциплінарна відповідальність – регламентується не тільки КЗпПУ, але й спеціальними нормативними актами. Наприклад, ст.53 Закону України «Про державну службу» передбачає такі види стягнень, як попередження

про неповну службову відповідність, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду. Загальна дисциплінарна відповідальність встановлена для всіх робітників і службовців. Її правила, що визначають види стягнень, порядок їх застосування і зняття, певною мірою віддзеркалюються й у спеціальній дисциплінарній відповідальності.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Отже, забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Такі положення Основного Закону країни актуалізують функціонування організаційно-правового механізму забезпечення основних прав і свобод громадян. Особливе місце в зазначеному механізмі відводиться державним органам – Міністерству внутрішніх справ України, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, Державній митній службі України, Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та ін. Проте реалізація покладених на зазначені державні органи завдань можлива лише за умови належного виконання їх працівниками своїх службових обов'язків. Випадки порушення службової дисципліни завдають значної шкоди авторитету державних органів, ставлять під сумнів, а іноді й унеможливають виконання їх завдань і функцій. У зв'язку з цим підвищення та підтримання авторитету державних органів найтіснішим чином пов'язано із забезпеченням службової дисципліни її посадових осіб.

Значні особливості є в порядку застосування та видах дисциплінарних стягнень, передбачених дисциплінарними статутами або положеннями про дисципліну в сфері державного управління. Їх пов'язано з характером тих функцій і завдань, що виконують відповідні органи, їх службовці. В деяких випадках дисциплінарну відповідальність регулюють відповідні кодекси (Повітряний кодекс, Митний кодекс тощо). Так, згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовують за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить їх як працівників прокуратури. Доведено, що сучасне законодавство про державну службу в цілому, і про дисциплінарну відповідальність, зокрема, є роздрібненим, розпорошеним, таким, що, скоріше, становить сукупність, а не систему нормативно-правових актів, дія яких поширюється, переважно, на той чи інший вид державної служби і вид державних службовців.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців регулюється такими нормативно-правовими актами: Кодексом законів про працю України; Законом України «Про державну службу»; Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року «Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»; Наказом Головного управління державної служби України від 04 серпня 2010 року «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», та іншими. Як ми бачимо, єдиного законодавчого акту або відповідного його розділу, який би системно врегулював дисциплінарну відповідальність державних службовців, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», поки що (за винятком кількох норм зазначеного Закону) не існує. Однак аналіз чинного законодавства дає змогу окреслити характеристику цієї відповідальності.

Слід розмежовувати види дисциплінарної відповідальності за нормативно-правовими актами, які регламентують дисциплінарну відповідальність державних службовців на дві групи: загальну та спеціальну. Загальна дисциплінарна відповідальність настає на підставі норм КЗпПУ і правил внутрішнього трудового розпорядку та поширюється на більшість працівників. Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена для вузького кола працівників. Її суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами: статутами, положеннями, законами; передбачає застосування специфічних заходів дисциплінарного впливу. Така дисциплінарна відповідальність обумовлена двома чинниками: по-перше, специфікою трудових функцій, що виконують працівники; по-друге, особливо тяжкими наслідками, які можуть настати в результаті невиконання чи неналежного виконання покладених на них трудових обов'язків. Таким чином, спеціальна дисциплінарна відповідальність - це окремий вид дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися в межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень.

Загальним правилом, яке слугує підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є порушенням трудової дисципліни, а саме, невиконання або неналежне виконання, з вини працівника, покладених на нього трудових обов'язків, що проявились в порушенні: правил внутрішнього трудового розпорядку; посадових інструкцій; положень, наказів та розпоряджень керівника органу влади, якщо вони

мають законний характер. Однак, окремими нормативно-правовими актами встановлюються і інші підстави такої відповідальності, це стосується у першу чергу, дисциплінарних статутів.

Не зважаючи на наявність значної кількості робіт, які стосуються питань дисциплінарної відповідальності державних службовців, значний інтерес та певну наукову новизну становлять питання про визначення єдиної, загальноприйнятої системи принципів зазначеного виду відповідальності для державних службовців. Аналіз змісту наукової літератури стосовно принципів дисциплінарної відповідальності свідчить, що не існує єдиної думки з цього приводу.

Необхідно зазначити про відсутність прямого законодавчого закріплення принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців у нормах-принципах. Їх визначення у законодавстві здійснюється в «прихованому» вигляді. Виявлення цих принципів можливе лише шляхом аналізу норм чинного законодавства, що регулює питання інституту дисциплінарної відповідальності державного службовця. Уважно проаналізувавши відповідні джерела, можна зауважити, що принципи дисциплінарної відповідальності становлять певну систему, в якій можна виділити дві групи. До першої групи потрібно віднести принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців, які відбивають загальні принципи юридичної відповідальності. До них відносимо принципи: законності, справедливості, доцільності, невідворотності, гласності, гуманізму, демократизму.

До другої групи принципів особливі принципи дисциплінарної відповідальності, що відображають її специфіку: швидкість настання дисциплінарної відповідальності; персональна відповідальність державного службовця за невиконання повноважень та обов'язків; презумпція невинуватості державного службовця; повнота, всебічність та об'єктивність дослідження вчиненого порушення службової дисципліни; невідворотність притягнення до дисциплінарної відповідальності з урахуванням обставин учиненого проступку та попередньої поведінки державного службовця, його ставлення до своїх службових обов'язків; відповідність накладеного дисциплінарного стягнення характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.

Очевидно, що на сучасному етапі розвитку й удосконалення законодавства про державну службу та реформування у цій сфері визначення та закріплення принципів дисциплінарної відповідальності державного службовця сприятимуть здійсненню ефективних демократичних перетворень у системі державно-службових відносин. Удосконалення цього аспекту інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців сприятиме підвищенню ефективності функціонування державних органів та апарату, забезпеченню належної

якості надання державними службовцями управлінських послуг громадянам і задоволенню їх законних прав та інтересів.

Правове становище державних службовців визначається не лише їх правами, але й обов'язками, одним із них є обов'язок додержуватися службової дисципліни. Порушення службової дисципліни – особливий вид правопорушення, який прийнято називати дисциплінарним проступком. Проте не будь-яке порушення обов'язків може стати підставою для звільнення. Тільки чітко визначені в законі дисциплінарні проступки повинні визнаватися підставами для звільнення, а право вибору роботодавця про те кого і за що звільняти повинно бути зведено до мінімуму. В протилежному разі законодавча регламентація припинення трудових відносин на державній службі не буде відповідати соціальному характеру цих відносин і принципам правового регулювання найманої праці, які направлені на соціальну захищеність працівника, на стабільність зайнятості та захист від сваволі роботодавця. Взагалі розрізняють: 1) фактичні підстави загальної дисциплінарної відповідальності державного службовця; 2) фактичні підстави спеціальної дисциплінарної відповідальності державного службовця.

Фактичною підставою загальної дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, тобто протиправна, винна, шкідлива дія чи бездіяльність, що посягає на встановлений порядок проходження державної служби, а також службову дисципліну, за який до державного службовця застосовуються заходи дисциплінарної відповідальності. Фактичні підстави спеціальної дисциплінарної відповідальності державного службовця визначені у спеціальних законодавчих актах щодо окремих видів державних службовців – дисциплінарних статутах.

Залишається недостатньо дослідженою проблема визначення поняття, складу дисциплінарного проступку та його юридична природа як підстави припинення трудових правовідносин із державними службовцями. Разом з тим, незалежно від того, на підставі якого законодавчого акту наступає дисциплінарна відповідальність, вона характеризується такими загальними ознаками: 1) її підставою є дисциплінарна провина; 2) за таку провину передбачене накладення дисциплінарного стягнення; 3) стягнення накладає уповноваженим на те органом (посадовою особою) у порядку підпорядкованості; 4) рамки «дисциплінарної» влади цього органа (посадової особи) чітко встановлюються правовими нормами; 5) службовець, на який накладене дисциплінарні санкції, може оскаржити його у вищий орган (вищестоящий посадовій особі) або в суд; 6) за одну дисциплінарну провину може бути накладено тільки одне дисциплінарне стягнення.

Залежно від виду невиконаного обов'язку дисциплінарні проступки державних службовців класифікуються за трьома групами. До першої

належать дисциплінарні правопорушення, пов'язані з невиконанням ними своїх функціональних обов'язків; до другої – пов'язані з невиконанням внутрішньо-організаційних обов'язків; до третьої – неправомірні дії, пов'язані з невиконанням морально-етичних обов'язків.

Важливим у сфері дисциплінарної відповідальності державного службовця є те, що його діяння можна вважати дисциплінарним проступком тільки тоді, коли наявні всі обов'язкові ознаки складу такого проступку, вчиненого державним службовцем. Це свідчить про необхідність визначення й розуміння складу дисциплінарного проступку державного службовця. В іншому ж випадку можливо необґрунтоване та несправедливе притягнення такого суб'єкта до дисциплінарної відповідальності.

В загальному, особливістю дисциплінарної відповідальності державних службовців є те, що на відміну від кримінальної і адміністративної відповідальності, чинне законодавство не передбачає переліку посадових проступків, за які, власне вона й наступає. Це зумовлено надзвичайною різноманітністю таких проступків. Питання щодо наявності чи відсутності посадового проступку, а також обставин вчинення такого проступку у кожному конкретному випадку вирішує керівник державного органу виходячи із обставин конкретної справи. Тому, суспільна важливість завдань, які поставлені перед державними службовцями, зобов'язує їх до належного та вчасного виконання своїх обов'язків. Інститут дисциплінарної відповідальності має бути тим механізмом, який спонукає особу дотримуватися правил трудової дисципліни та інших, встановлених законодавством, вимог. Адже, якщо особа знає про негативні наслідки, які чекають на неї у випадку порушення дисципліни, вона старатиметься їх уникати.

Дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Тобто, характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їх відповідальності. Дисциплінарні стягнення можуть накладатися на державного службовця за невиконання або неналежне виконання покладених на нього завдань. При цьому необхідно врахувати, що дисциплінарну відповідальність може бути накладено і на тих державних службовців, хто надав інформацію, що спонукала до незаконних дій. Видами дисциплінарних стягнень є зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну службу невідповідність, звільнення. Варто зазначити, що звільнення як міра дисциплінарного покарання державного службовця допускається лише за наявності підстав, зазначених у Законі України «Про державну службу» та в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції». Дисциплінарне стягнення

накладається органом державної влади або його керівником, які мають на це право. Це право зумовлено характером стягнень. Право попереджати про неповну службову відповідність і вирішувати питання про звільнення з посади надається тим органам і керівникам, які мають право призначати на посаду. Також, державний службовець, яких скоїв дисциплінарний проступок, може бути, до вирішення питання про його дисциплінарну відповідальність, відсторонений від виконання службових обов'язків зі збереженням заробітної плати. Порядок проведення службових розслідувань, застосування та оскарження дисциплінарного стягнення визначається законодавством і відповідними нормативно-правовими актами.

Отже, на підставі проведеного аналізу, можна зробити висновки що застосування дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні спрямоване на застосування заходів дисциплінарного впливу в порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, що не підпадають під дію кримінальної відповідальності. Вона визначена на загальних засадах для всіх громадян. Поряд з цим характер професійної діяльності державних службовців передбачає певні особливості регулювання їх відповідальності. Ознайомившись з поглядами науковців на інститут дисциплінарної відповідальності чітко видно, що кожен з них розуміє його по своєму і спирається на різні ознаки і характеристики, кожен виділяє свої види дисциплінарної відповідальності, а також зовсім по іншому дивляться на підстави її настання. Однак зовсім точно видно, що дисциплінарну відповідальність державних службовців слід розглядати у 2-х аспектах: 1) як правовий інститут, що становить собою сукупність норм (а) матеріально-правових, що визначають комплекс прав та обов'язків, обмежень і заборон державного службовця, підстави дисциплінарної відповідальності, види стягнень, і (б) процесуально-правових, що встановлюють порядок застосування уповноваженою особою до державного службовця за вчинений дисциплінарний проступок передбаченого законом дисциплінарного стягнення; 2) як правове положення державного службовця, що настає внаслідок застосування до нього дисциплінарного стягнення й характеризується наявністю негативних правових наслідків для правопорушника.

З метою попередження та усунення причин і умов, що сприяють здійсненню, та запобігання здійсненню державними службовцями під час виконання ними службових обов'язків правопорушень чи дій, що можуть призвести до скоєння протиправних дій, потребують нормативного врегулювання питання профілактики правопорушень такими особами. У такому нормативному акті з цього питання необхідно передбачити здійснення як заходів загальної профілактики (інформування органів державної влади, заінтересованих міністерств та інших органів виконавчої

влади про наявні обставини, що можуть сприяти вчиненню злочинів, пов'язаних зі здійсненням службової діяльності, для вжиття заходів щодо усунення цих обставин; інформування особового складу щодо відповідальності за службові злочини, а також про стан дотримання законності, про результати службових розслідувань та наслідки правопорушень, вчинених співробітниками; проведення нарад профілактичного напрямку уповноваженими посадовими особами у разі наявності негативних явищ чи обставин у трудових колективах та ін.), так й індивідуальної профілактики – індивідуального впливу на свідомість і поведінку осіб, дії яких можуть призвести до скоєння правопорушень, пов'язаних із виконанням покладених на них службових обов'язків.

Удосконаленню механізму дисциплінарної відповідальності слугуватиме прийняття Закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців, у якому слід нормативно визначити межі дозволеної та забороненої поведінки вказаних осіб. Цей Закон повинен передбачити чіткий перелік підстав дисциплінарної відповідальності, встановлення єдиної процедури дисциплінарного провадження, системи дисциплінарних стягнень. Щодо дисциплінарних стягнень важливо зазначити, що варто було би передбачити перелік всіх дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців..

1. Михеєнко М. М. Кримінальний процес України. Підручник / М. М. Михеєнко. – К. : Професіонал, 2005. – 217 С.
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341>.
3. Кримінальний процес України: Підручник / В. П. Шибіко. – К.: Атіка, 2006. – 584 с.
4. Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності / Ю. В. Баулін. – К. : Атіка, 2004. – 296 с.