

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК РІЗНОВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY AS A KIND OF LEGAL LIABILITY OF PUBLIC SERVANTS

Собакарь А.О., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та значення дисциплінарної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності державних службовців.

Встановлено, що дисциплінарна відповідальність настає за порушення конкретних норм службового права, здійснюється у певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади. На відміну від інших видів юридичної відповідальності, дисциплінарна відповідальність спрямована на забезпечення дисципліни в основному в межах службового підпорядкування, хоча й інколи мають місце винятки із загального правила.

Виділено ключові ознаки дисциплінарної відповідальності, серед яких: по-перше, вона існує лише в межах службово-трудова відносин; по-друге, виникає за фактом здійснення дисциплінарного проступку; по-третє, дисциплінарна відповідальність передбачає накладення на порушника чітко визначених законом стягнень; по-четверте, має примусовий характер, переважно адміністративний.

Визначено дисциплінарну відповідальність як вид юридичної відповідальності, а саме врегульовану нормами права систему суспільних відносин, яка виникає на підставі скоєння працівником дисциплінарного проступку і тягне за собою настання негативних юридичних наслідків у вигляді застосування передбачених законом дисциплінарних стягнень.

Підтримано думку вчених, які обґрунтовують приналежність інституту дисциплінарної відповідальності до адміністративного права, адже цей інститут реалізується у сфері функціонування органів державної влади, тобто пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами; стосується особливого суб'єкта – державних службовців, тобто осіб, які заміщують державні посади в державних органах; реалізують державно-владні повноваження; забезпечують реалізацію державно-публічних завдань і функцій; уперше законодавчо визначено фактичні підстави застосування дисциплінарної відповідальності, яких не передбачено у КЗпП України; уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у КЗпП України; уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень, який характеризується рядом особливостей.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, відповідальність, юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність державних службовців, добросовісність, законність, дисциплінарний проступок.

Based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, including foreign experience, the article clarifies the essence and meaning of disciplinary responsibility as a type of legal responsibility of civil servants.

It has been established that disciplinary responsibility arises from violation of specific norms of service law and is carried out in certain procedural forms by authorized bodies (officials) of state power. Unlike other types of legal responsibility, disciplinary responsibility is aimed at ensuring discipline mainly within the limits of official subordination, although there are sometimes exceptions to the general rule.

The key features of disciplinary responsibility are highlighted, among which: first, it exists only within the limits of official and labor relations; secondly, it arises due to the fact of committing a disciplinary offense; thirdly, disciplinary responsibility involves the imposition of penalties clearly defined by law on the violator; fourthly, it has a coercive nature, mainly administrative.

Disciplinary responsibility is defined as a type of legal responsibility, namely, a system of social relations regulated by legal norms, which arises on the basis of a disciplinary offense committed by an employee and entails negative legal consequences in the form of the application of disciplinary sanctions provided for by law.

The opinion of scientists who justify the affiliation of the institution of disciplinary responsibility to administrative law is supported, because this institution is implemented in the sphere of functioning of state authorities, that is, it is connected with public and legal social relations; refers to a special subject – civil servants, i.e. persons filling public positions in state bodies; exercise state-authority powers; ensure the implementation of state-public tasks and functions; for the first time, the factual grounds for the application of disciplinary responsibility, which are not provided for in the Labor Code of Ukraine, are legally defined; for the first time, the system of disciplinary penalties, including those not provided for in the Code of Criminal Procedure of Ukraine, is legally defined; for the first time, the procedure for imposing disciplinary sanctions, which is characterized by a number of features, was determined by law.

Key words: public service, public servant, responsibility, legal responsibility, disciplinary responsibility, disciplinary responsibility of public servants, integrity, legality, disciplinary offense.

Постановка проблеми. Одним з найефективніших способів забезпечення службової дисципліни є дисциплінарна відповідальність, яка спрямована на підтримання службової дисципліни та забезпечення реалізації основних принципів державної служби (верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності та ін.).

Дисциплінарна відповідальність настає за порушення конкретних норм службового права, здійснюється у певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади. На відміну від інших видів юридичної відповідальності, дисциплінарна відповідальність спрямована на забезпечення дисципліни в основному в межах службового підпорядкування, хоча й інколи мають місце винятки із загального правила. Тому

для найбільш цілісного розуміння дисциплінарної відповідальності пропонується розглядати її як правовий інститут, що складається з матеріально-правових норм, які встановлюють комплекс обов'язків та прав, обмежень та заборон, встановлених для державних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, ряд важливих для цього виду відповідальності понять (наприклад, службова дисципліна, службовий контракт тощо) та ін., а також процесуально-правових норм, що встановлюють порядок застосування уповноваженою особою до державного службовця за вчинений дисциплінарний проступок передбаченого законом дисциплінарного стягнення.

Враховуючи суспільну важливість державної служби, неналежне або невчасне виконання державними служ-

бовцями своїх посадових обов'язків, недотримання законодавства становить ризик для якісного функціонування державної служби та підриває довіру суспільства до державної служби. Відтак розбудова сильного та професійного інституту державної служби прямо залежить і від вдосконалення механізму застосування дисциплінарної відповідальності державних службовців, визначення санкцій за порушення трудової дисципліни зазначеної категорії осіб.

Сьогодні питання ефективного застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців закріплені у нормативно-правових актах різних за юридичною силою, а це негативно позначається на практиці і часто дає змогу державним службовцям уникати такої відповідальності. Підвищення вимог щодо державних службовців і своєчасне застосування заходів дисциплінарної відповідальності передусім, сприяє запобіганню корупційним ризикам і сприяє підвищенню якості надання адміністративних послуг громадянам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні маємо чималу кількість праць, присвячених аналізу інституту дисциплінарної відповідальності як на загальнонотериторіальному, так і на галузевому рівнях. Не залишалося поза увагою вчених-адміністративістів і питання дослідження особливостей дисциплінарної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності державних службовців, яке зокрема розглядалося в наукових працях В. Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.А. Галагана, В.В. Галунька, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, Р.В. Ігоніна, Д.П. Калаянова, Р.А. Калужного, Л.В. Ковалюк, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янца, В. К. Малиновського, Р. С. Мельника, Р.В. Миролюка, С. О. Мосьондза, О.М. Музичука, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, С.В. Петкова, Д. В. Приймаченка, О.С. Юніна та ін. Водночас дослідження, в яких питання дисциплінарної відповідальності державних службовців розглядалися б з урахуванням законодавчих перетворень та реформ, сьогодні практично відсутні. Попри зусилля цих та інших відомих вчених, стан сучасних суспільних відносин переконує у тому, що наразі інститут дисциплінарної відповідальності як різновид юридичної відповідальності державних службовців все ще недостатньо ефективно працює, що, у свою чергу, відображається на якості роботи усієї системи органів державної влади. При цьому одним із суттєвих питань, якому слід приділити окрему увагу є визначення характерних рис дисциплінарної відповідальності, що окреслюють її особливе місце серед інших видів юридичної відповідальності державних службовців.

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності, значення та змісту дисциплінарної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності державних службовців, визначенні особливостей застосування та шляхів підвищення її застосування.

Виклад основного матеріалу. Серед інших видів юридичної відповідальності дисциплінарний її різновид характеризується власним колом особливостей, які відповідним чином впливають на її зміст. Така відповідальність поєднує в собі як класичні аспекти юридичної відповідальності, та і специфічні, зумовлені сферою, в якій вона існує, суб'єктивним складом, юридичними фактами тощо.

Дисциплінарну відповідальність вчені переважно визначають, як «врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопо-

рушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» [1, с. 142].

Як самостійний вид юридичної відповідальності дисциплінарна відповідальність є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактом, що забезпечує правомірну поведінку державного службовця під час виконання ним службових обов'язків.

Дисциплінарну відповідальність державних службовців А.І. Плетньова пропонує визначати як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» й іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушенням правил етичної поведінки та іншим порушенням службової дисципліни [2].

З іншого боку С. Г. Стеценко пропонує визначати дисциплінарну відповідальність державного службовця як «застосування до особи, яка здійснила порушення службової дисципліни, певних дисциплінарних стягнень» [3, с. 156].

Лавренко Б. В. при з'ясуванні сутності дисциплінарної відповідальності державного службовця робить акцент на особливостях правовідносин, в яких реалізується обов'язок державного службовця відповісти за скоєне ним дисциплінарне правопорушення перед особою, правомочною в установленому порядку залучати державного службовця до дисциплінарної відповідальності (а опосередковано – і перед суспільством і державою), і зазнати дії тієї санкції (тих санкцій), яку (які) застосовує до нього встановлений у суворій відповідності до законодавства суб'єкт [4].

Однією з особливостей дисциплінарної відповідальності є те, що завдання внаслідок вчинення дисциплінарного проступку матеріальної чи іншої шкоди не є обов'язковим, а суспільно шкідливим є вже факт вчинення дисциплінарного проступку [5, с. 374].

Дисциплінарній відповідальності державних службовців присвячено розділ VIII Закону України «Про державну службу», в якому визначено шляхи забезпечення службової дисципліни, обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни, обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни, підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності тощо.

У статті 64 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII вказуються головні передумови застосування заходів дисциплінарної відповідальності до державних службовців, зокрема «за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності» [6].

Виходячи із буквального розуміння статті 65 Закону України «Про державну службу» підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [6]. Необхідно зазначити, що у всіх випадках вчені наголошують на наявності обов'язкового аспекту дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного проступку.

Відповідно до ч. 2 ст.65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, дисциплінарними

проступками визнаються: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актив органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необгрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [6].

Отже, підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності є скоєння державним службовцем дисциплінарного проступку – протиправної, винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення (ч. 1 ст. 65). Таким чином, основними ознаками дисциплінарного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових відносин; 3) наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних та ін.) для підприємства, колективу, установи, суспільства; 4) причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; 5) дисциплінарна відповідальність у вигляді застосування дисциплінарних санкцій [7, с. 127].

Звичайно, без застосування відповідного стягнення, казати про те, що особа притягнута до дисциплінарної відповідальності неможливо. Однак, не варто забувати про те, що відповідальність не є тільки фактом застосування покарання, а й особливим правовим станом після цього. Особа, яку притягли до відповідальності та обрали один із передбачених законом вид дисциплінарного стягнення. Іншими словами, притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачає також і певні негативні наслідки майнового, матеріального, морального та ін. характеру, що настає для особи після застосування заходів дії. Вказівка на несприятливі наслідки вже після застосування стягнення має місце у визначенні дисциплінарної відповідальності, яку сформулював.

Консолідуючи погляди вчених та положення наукової літератури, можна дійти висновку, що дисциплінарна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, а саме врегульована норма права система суспільних відносин, яка виникає на підставі скоєння працівником дисциплінарного проступку і тягне за собою настання

негативних юридичних наслідків у вигляді застосування передбачених законом дисциплінарних стягнень.

Подане визначення дає нам можливість виділити ключові ознаки дисциплінарної відповідальності: по-перше, вона існує лише в межах службово-трудова відносин; по-друге, виникає за фактом здійснення дисциплінарного проступку; по-третє, дисциплінарна відповідальність передбачає накладення на порушника чітко визначених законом стягнень; по-четверте, має примусовий характер, переважно адміністративний. У зв'язку із цим слід погодитися із вченими, які слушно обгрутовують приналежність інституту дисциплінарної відповідальності до адміністративного права, що базується на тому, що: 1) цей інститут реалізується у сфері функціонування органів державної влади, тобто пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами; 2) цей інститут стосується особливого суб'єкта – державних службовців, тобто осіб, які заміщують державні посади в державних органах; реалізують державно-владні повноваження; забезпечують реалізацію державно-публічних завдань і функцій; 3) джерелами цього інституту є здебільшого норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права; 4) уперше законодавчо визначено фактичні підстави застосування дисциплінарної відповідальності, яких не передбачено у КЗпП України; 5) уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у КЗпП України; 6) уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень, який характеризується рядом особливостей [8, с. 16].

Відтак, дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу у порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, які не переслідуються в кримінальному порядку. До державних службовців вона застосовується на спільних з іншими громадянами підстави (рівність прав перед законом, єдина процесуальна форма розгляду справ про правопорушення тощо).

Проте характер професійної діяльності державних службовців визначає і деякі особливості регулювання їх відповідальності. Наприклад, у ряді випадків для них встановлено підвищену відповідальність, пропорційність відповідальності посади, що заміщується, передбачені санкції, які можуть бути застосовані лише у щодо службовця.

Таким чином, при з'ясуванні сутності дисциплінарної відповідальності не слід зводити останню лише до факту застосування дисциплінарного стягнення, оскільки дисциплінарне стягнення – це міра дисциплінарної відповідальності, яка породжує певний правовий стан, що характеризує правопорушника несприятливими наслідками, переважно, матеріального і морального характеру. Проте не слід, у свою чергу, розглядати дисциплінарну відповідальність лише як стан, що настає унаслідок застосування до винної особи стягнення.

Незважаючи на те, що законом не зазначено, що дисциплінарне стягнення є мірою дисциплінарної відповідальності, проте неможливо вважати факт притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, що відбулися без застосування до нього встановленого законом дисциплінарного стягнення. Особисті розмови, усні зауваження, обговорення на нарадах та інші заходи, які не вказані у законі, не можуть бути дисциплінарними стягненнями, і, отже, не свідчать про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Висновок. Таким чином, правопорушення державних службовців, у тому числі дисциплінарні проступки, характеризуються підвищеним рівнем шкідливості для інтересів держави, правопорядку, конституційних прав і свобод людини та громадянина. Дисциплінарна відповідальність державних службовців є одним із заходів забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби в Україні. Водночас, встановлена законом система

дисциплінарної відповідальності державних службовців (глава 2 Закону України «Про державну службу») з вичерпним переліком підстав щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності (стаття 65 Закону України «Про державну службу») та порядком накладення стягнень за дисциплінарні проступки, з одного боку є позитивним зрушенням у розв'язанні цієї проблеми, але з іншого, – сумнівною видається можливість передбачити всі підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Крім цього, визначений у ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII перелік дисциплінарних проступків, за вчинення яких до дер-

жавних службовців можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, об'єктивно переконує в необхідності додаткового нормативного тлумачення та регламентації кожного різновиду названих вище дисциплінарних проступків.

В законі також передбачено створення в органах державної влади постійно діючих дисциплінарних комісій, що розглядатимуть дисциплінарні справи працівників та визначено порядок створення таких комісій. Водночас, викликає відвертий подив «постійний» склад таких комісій та «компетентність» одних і тих же членів щодо професійного та об'єктивного розгляду дисциплінарних справ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
2. Плетньова А. Є. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: актуальні питання сьогодення / А. Є. Плетньова // *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 2. С. 56-60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2016_2_10
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник / С. Г. Стеценко. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
4. Лавренко Б. В. До питання дисциплінарної відповідальності державного службовця / Б. В. Лавренко // *Право та інновації*. 2016. № 3. С. 123–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2016_3_22
5. Андрушко А.В. Основні проблеми загальної дисциплінарної відповідальності у трудовому праві // *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 37. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. С. 371–377.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Середа В. В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку / В. В. Середа // *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 125–129.
8. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. М. Корнута. Одеса, 2013. 19 с.