

ПРАВОВА ПРИРОДА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

LEGAL NATURE OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS

Ковтун М.С., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Крамінська Д.М., студентка II курсу

Інститут прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Головащенко Д.С., студентка II курсу

Інститут прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена правовій природі та сутнісним ознакам дисциплінарної відповідальності державних службовців. Відзначається, що проблема визначення галузевої приналежності дисциплінарної відповідальності державних службовців похідна від визначення галузевої приналежності правового інституту державної служби. З огляду на це, на основі аналізу різних поглядів на вказане питання автором констатується, що представники адміністративно-правової науки традиційно сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини, розглядають як складову частину адміністративного права.

Водночас наголошується, що існуюча модель дисциплінарної відповідальності у державній службі відчуває сильний вплив трудового права з притаманною йому диспозитивністю, що суперечить адміністративно-правовій природі цього виду юридичної відповідальності та загалом адміністративно-правової концепції побудови службового законодавства.

Однак підкреслено, що, незважаючи на зовнішню схожість, загальна дисциплінарна відповідальність працівників і спеціальна дисциплінарна відповідальність державних службовців мають серйозні відмінності, які дозволяють зробити висновок про публічний характер дисциплінарної відповідальності державних службовців і наявність підстав для диференціації дисциплінарної відповідальності залежно від підходу до правового регулювання на: 1) службово-дисциплінарну відповідальність (дисциплінарну відповідальність державних службовців); 2) дисциплінарну відповідальність працівників. Особливість такої диференціації пов'язана насамперед із колом осіб, на яких вона поширюється, джерелами її правового регулювання, більш широким поняттям дисциплінарного проступку, цільовим і функціональним призначенням відповідальності, сутністю і змістом правовідносин, у межах яких державні службовці притягаються до відповідальності, видами дисциплінарних стягнень та порядком їх застосування.

У підсумку зазначено, що на основі аналізу правової природи і сутнісних ознак дисциплінарну відповідальність державних службовців можна визначити як вид юридичної відповідальності державних службовців, що має адміністративно-правову природу та є різновидом заходів дисциплінарного примусу, що застосовуються в системі державно-службових правовідносин, пов'язаний з накладенням дисциплінарних стягнень уповноваженою на те посадовою особою за невиконання або неналежне виконання державним службовцем покладених на нього службових обов'язків.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, правова природа, державна служба, дисциплінарний проступок.

The author analyzes the legal nature and essential features of disciplinary liability of civil servants.

In particular, it is noted that the problem of determining the sectoral affiliation of the disciplinary responsibility of civil servants is derived from the definition of the sectoral affiliation of the legal institution of civil service. In view of this, based on the analysis of different points of view on this issue, the author states that representatives of administrative law traditionally consider a set of legal norms governing civil service relations, as part of administrative law.

At the same time, it is emphasized that the current model of disciplinary responsibility in the civil service is strongly influenced by labor law with its inherent dispositiveness, which contradicts the administrative-legal nature of this type of legal responsibility and the general administrative-legal concept of service law.

However, the author emphasizes that despite the external similarities, the general disciplinary responsibility of employees and the special disciplinary responsibility of civil servants have serious differences, which allow us to conclude about the public nature of disciplinary responsibility of civil servants and, accordingly, the grounds for differentiating disciplinary responsibility depending on the approach. to legal regulation on: 1) service-disciplinary responsibility (disciplinary responsibility of civil servants); 2) disciplinary liability of employees. The peculiarity of such differentiation is primarily related to the range of persons to whom it applies, the sources of its legal regulation, the broader concept of disciplinary misconduct, the purpose and functional purpose of responsibility, the nature and content of legal relations in which civil servants are prosecuted, types disciplinary sanctions and the procedure for their application.

As a result, the author noted that based on the analysis of the legal nature and essential features, disciplinary liability of civil servants can be defined as a type of legal liability of civil servants, which has administrative and legal nature and is a kind of disciplinary coercion applied in civil service. associated with the imposition of disciplinary sanctions by an authorized official for non-performance or improper performance by a civil servant of his duties.

Key words: disciplinary responsibility, legal nature, Public Service, disciplinary offenses.

Постановка проблеми. Одним із ключових напрямів удосконалення системи державного управління в Україні є розвиток системи державної служби, у зв'язку з чим останнім часом гостро постає проблема низької ефективності діяльності державного апарату, зростання правопорушень і високого рівня корупції в цій сфері.

З огляду на це, сучасна правова держава зацікавлена в підвищенні престижу державної служби як виду професійної діяльності, що користується громадською довірою,

та в удосконаленні її антикорупційних механізмів. Так, одним із заходів, спрямованих на вдосконалення державного управління, є розвиток інституту дисциплінарної відповідальності, що реалізується в системі державно-службових правовідносин.

Водночас значення цього виду юридичної відповідальності для держави, суспільства та окремих службових осіб важко переоцінити, оскільки за допомогою дисциплінарної відповідальності можуть бути вирішені деякі

проблеми забезпечення функціонування ефективної системи державного управління, створення адміністративно-правових засобів попередження та припинення корупції в системі державної служби і забезпечено захист прав і законних інтересів державних службовців.

Так, можна констатувати, що дисциплінарна відповідальність є самостійним видом юридичної відповідальності, який, виходячи з частоти застосування і потенційних можливостей, традиційно займає домінуюче становище в системі державної та муніципальної служби. З огляду на це, юридична природа дисциплінарної відповідальності державних службовців раніше неодноразово виступала об'єктом наукових досліджень.

Аналіз досліджень і публікацій. Дисциплінарна відповідальність державного службовця є особливим правовим інститутом державної служби. Це пов'язано з тим, що, на відміну від інших інститутів відповідальності (адміністративної, цивільно-правової, кримінальної), він регулюється нормами не тільки адміністративного, але й трудового права. Ця обставина зумовила існування різних поглядів стосовно належності інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців з позиції різних галузей права, які піддавалися дослідженню в різні часи такими вченими, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Н.М. Вапнярчук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, В.В. Зуй, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, Л.М. Корнута, В.К. Малиновський, О.Д. Новак, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнок, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Х.П. Ярмачі та ін.

Тому метою цієї роботи є аналіз та з'ясування основних підходів до розуміння природи дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Дисциплінарна відповідальність була предметом дослідження багатьох учених у галузі трудового права, і кожен із них наводив її поняття. Систематизуючи думки науковців, можна стверджувати, що А.А. Абрамова [1, с. 134] та Г.І. Угрюмова [2, с. 79] визначали дисциплінарну відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності. А.С. Барабаш [3, с. 194], Д.М. Бахрах [4, с. 41], В.І. Никитинський [5, с. 5], Л.О. Сироватська [6, с. 135] та В.В.Форманюк [7, с. 195] розуміють дисциплінарну відповідальність як міру впливу, що застосовується до особи за вчинення дисциплінарного проступку. Н.Б. Болотіна [8], К.В. Коваленко [9, с. 235] визначають дисциплінарну відповідальність як обов'язок працівника зазнати несприятливих наслідків за скоєння дисциплінарного порушення.

Питанням визначення поняття «дисциплінарна відповідальність» займалися також учені-адміністративісти. Науковці прагнули виокремити особливості відповідальності державних службовців та розглядали дисциплінарну відповідальність як інститут адміністративного права.

Вивчаючи підходи учених-адміністративістів щодо визначення дисциплінарної відповідальності державних службовців, можна класифікувати їх залежно від підстав визначення. Так, І.Л. Бородин [10, с. 94], як і науковці в галузі трудового права, розглядає дисциплінарну відповідальність як вид юридичної відповідальності. Як правовий інститут дисциплінарну відповідальність аналізують Л.Р. Біла-Тіунова [11, с. 277–278], Н.М. Вапнярчук [8, с. 101] та С.В. Ківалов [11, с. 277–278]. В.В. Зуй [12, с. 197], О.Ю. Оболенський [13, с. 267–268] та Д.М. Овсянко [14, с. 173] визначають дисциплінарну відповідальність державних службовців через застосування заходів впливу за порушення правил державної служби.

І.О. Каргузова розуміє дисциплінарну відповідальність державних службовців як зазнавання державним службовцем позбавлень та обмежень особистого чи майнового характеру за здійснення дисциплінарного проступку або іншого порушення, за яке, згідно із законом,

передбачається застосування заходів дисциплінарної відповідальності уповноваженими на те суб'єктами [15, с. 9].

Тож, як бачимо, дисциплінарна відповідальність державних службовців – це застосування до державних службовців негативних заходів впливу особистого чи майнового характеру за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків або вчинення інших дисциплінарних проступків, що здійснюється уповноваженим суб'єктом згідно із законодавчими нормами.

Проте, аналізуючи сучасний етап розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців, необхідно зазначити, що й досі підходи до розуміння правової сутності дисциплінарної відповідальності суттєво не змінилися. Так, нині й далі продовжує існувати проблема відсутності єдиного підходу до вирішення галузевої належності дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Як ми вже зазначали, головний чинник проблеми розуміння дисциплінарної відповідальності – це регулювання такої відповідальності одночасно нормами трудового [16] та нормами адміністративного законодавства, що містяться у Законі України «Про державну службу» [17]. Тобто фактично йдеться про певну конкуренцію норм чинного законодавства (адміністративного та трудового права) стосовно притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

З огляду на це, в юридичній науці існують різні думки та виникають дискусії з цього приводу. Тому на ґрунті різних думок науковців про галузеву належність дисциплінарної відповідальності державних службовців склалися дві доктринальні позиції.

Перша обґрунтовується вченими в галузі трудового права (Н.Б. Болотіна, Г.І. Чанишева, М.І. Іншин). Її суть полягає в тому, що відносини державних службовців, які виникають у зв'язку з призначенням на державну службу, її проходженням і припиненням, – не що інше, як трудові правовідносини.

Прихильники зазначеної теорії наголошують на подвійному галузевому статусі державних службовців. Так, з одного боку, перебуваючи на державній службі, вони виступають як звичайні громадяни, які перебувають у трудових відносинах (виконують трудову функцію за винагороду). З іншого – діють як представники державної влади та відповідно до цього приймають рішення, що мають владний характер.

Зазначеної позиції правового регламентування дисциплінарної відповідальності державних службовців дотримуються й деякі вчені-адміністративісти (зокрема, В.М. Манохін та О.П. Коренев). На їхню думку, діяльність держслужбовців упорядковується нормами адміністративного права, але тільки у процесі виконання ними владноорганізуючих функцій. Відносини службовця з органом щодо його праці (нормування, оплати тощо) не належать до управління, а тому врегульовуються нормами трудового права.

Таким чином, представники першої групи вчених вважають, що «перетягування» адміністративістами дисциплінарної відповідальності держслужбовців пов'язане із виокремленням певних видів дисциплінарної відповідальності – загальної та спеціальної. На цій підставі вони переконані, що загальна дисциплінарна відповідальність – це трудове право, а спеціальна – адміністративне право. Так, стверджується, що дисциплінарна відповідальність у межах трудового та адміністративного права має серйозні відмінності, наявність яких дає підставу для диференціації дисциплінарної відповідальності за суб'єктивним складом та виокремлення двох окремих видів дисциплінарної відповідальності – загальної (трудової) та спеціальної (адміністративної) [18, с. 92].

Друга позиція стосовно правового регулювання відносин із дисциплінарної відповідальності державних службовців підтримана серед більшості представників науки

адміністративного права (Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, Л. Р. Біла-Тіунова, І.О. Картузова та ін.).

В основу їхньої позиції покладено ідеї розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права, що реалізується шляхом регламентації всіх питань вступу, проходження та припинення державної служби (у тому числі дисциплінарної відповідальності) адміністративно-правовими нормами. Для аргументації такого підходу вчені-адміністративісти намагаються виокремити особливості дисциплінарної відповідальності держслужбовців та на їх основі довести, що вона є інститутом адміністративного права.

Так, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова та Л.М. Корнута [19, с. 98] вважають, що державно-службові відносини мають спеціального суб'єкта і виступають саме як адміністративні правовідносини, відносини влади і підпорядкування держслужбовців виключно державні, тож виникають публічно-правові відносини, що регулюються (у тому числі й дисциплінарна відповідальність) адміністративним правом. Представники вказаної наукової позиції наголошують на доцільності звільнення інституту державної служби (зокрема, дисциплінарної відповідальності держслужбовців) від дії норм трудового права навіть за умови, що цей інститут включатиме до механізму правового регулювання деякі норми, аналогічні трудовим за формальним змістом.

Ми повністю підтримуємо вказану позицію та вважаємо, що на її підтвердження варто також зазначити, що, незважаючи на зовнішню схожість, а також тотожність багатьох понять та інститутів, можна виділити серйозні відмінності спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців від загальної дисциплінарної відповідальності працівників, що зумовлено насамперед їх різним цільовим призначенням. Ці відмінності можуть бути виявлені на основі аналізу таких специфічних ознак:

1. Суб'єкти відповідальності. Суб'єкт дисциплінарної відповідальності за нормами трудового права – працівник, відносини якого з роботодавцем регулюються трудовим законодавством. Суб'єктом дисциплінарної відповідальності у службовому праві є головний суб'єкт службового права – державний службовець, який має особливий публічно-правовий статус.

2. Джерела правового регулювання. З одного боку, питання дисциплінарної відповідальності регламентовані нормами Кодексу законів про працю України [16], норми якого сприяють реалізації конституційного права громадян на працю. З іншого боку, дисциплінарна відповідальність отримала велику адміністративно-правову регламентацію, забезпечуючи конституційне право громадян на участь в управлінні державою.

3. Особливості підстав застосування. За нормами трудового права дисциплінарний проступок полягає в посяганні на інтерес роботодавця, який має приватно-правовий характер і пов'язаний із наймом кваліфікованого і дисциплінованого працівника, і визначається як невиконання або неналежне виконання працівником із його вини покладених на нього трудових обов'язків, підпорядкування правилам поведінки тощо. За нормами ж службового законодавства дисциплінарним проступком державного службовця є правопорушення, що являє собою протиправну винну дію або бездіяльність 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.

4. Цільове і функціональне призначення. На відміну від загальної дисциплінарної відповідальності працівників за трудовим законодавством, що має на меті забезпечення дисципліни праці, попередження та припинення порушень трудового законодавства, дисциплінарна відпо-

відальність у системі державно-службових правовідносин є засобом забезпечення законності і службової дисципліни в апараті державних органів [8, с. 103]. З огляду на це, вважаємо, що основна мета дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає у превенції дисциплінарних проступків як у системі державної служби загалом (загальна превенція), так і в конкретному державному органі (приватна превенція).

5. Види форм впливу. Дисциплінарна відповідальність застосовується у формі дисциплінарного стягнення. При цьому система дисциплінарних стягнень у службовому праві досить розроблена і розрізняється для різних видів державних службовців. Так, під час зіставлення положень службового законодавства і Кодексу законів про працю України [16] стає очевидним, що, незважаючи на те, що окремі дисциплінарні стягнення в них збігаються, до державних службовців може бути застосовано специфічне стягнення – попередження про неповну посадову відповідність [17]. Ще більшою специфікою володіють дисциплінарні стягнення, що накладаються на військовослужбовців і службовців, пов'язаних із правоохоронною діяльністю.

6. Порядок застосування стягнень. Загалом порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців аналогічний загальному порядку за нормами трудового права. Особливістю дисциплінарної відповідальності в системі державно-службових правовідносин є те, що перед накладенням на державних службовців стягнень законодавство здебільшого вимагає порушення дисциплінарного провадження.

Висновки і пропозиції. З огляду на зазначене, вважаємо, що на основі аналізу правової природи і сутнісних ознак дисциплінарну відповідальність державних службовців можна визначити як вид юридичної відповідальності державних службовців, що має адміністративно-правову природу та є різновидом заходів дисциплінарного примусу, що застосовуються в системі державно-службових правовідносин, пов'язаний із накладенням дисциплінарних стягнень уповноваженою на те посадовою особою за невиконання або неналежне виконання державним службовцем покладених на нього службових обов'язків.

Важливо відзначити, що інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців як правове явище являє собою результат взаємодії матеріальних і процесуальних норм, матеріальних і процесуальних правовідносин дисциплінарної відповідальності на державній службі, що, однак, не перешкоджає тому, щоб дисциплінарне провадження на державній службі розглядати як самостійний адміністративно-процесуальний інститут, який є складовою частиною адміністративного процесу. Також і сукупність матеріальних норм, що регулюють коло суб'єктів дисциплінарної відповідальності, принципи, функції, систему підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців, види дисциплінарних проступків, систему дисциплінарних стягнень у службовому праві, є самостійним матеріально-правовим інститутом адміністративного права.

Водночас хочемо зауважити, що розміщення правових норм про дисциплінарну відповідальність державних службовців одночасно в декількох нормативно-правових актах є, на нашу думку, неефективним, оскільки не повністю враховує потреби розвитку і реформування інституту державної служби та особливості правового статусу державних службовців.

Тому вважаємо, що необхідно виходити із твердження, що державні службовці по суті є працівниками з особливостями правового статусу. З огляду на це вважаємо, що інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців має бути кодифікованим й урегульованим в окремому нормативно-правовому акті.

ЛІТЕРАТУРА

1. Абрамова А.А. Дисциплина труда в СССР. М. : Юридическая литература, 1969. 176 с.
2. Урюмова Г.І. Загальна характеристика дисциплінарної відповідальності і дисциплінарного проступку за українським трудовим правом. *Право України*. 2005. № 5. С. 78–81.
3. Барабаш А.С. Общая теория права. К. : Наукова думка, 2002. 246 с.
4. Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности. *Современное право*. 2008. № 10. С. 40–41.
5. Никитинский В.И. Ответственность рабочих и служащих за нарушение трудовой дисциплины по советскому трудовому праву : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук; Всесоюзный ин-т юрид. наук МЮ СССР. М., 1955. 14 с.
6. Сыроватская Л.А. Трудовое право : учебник для вузов. М. : Высшая школа, 1995. 254 с.
7. Форманюк В.В. Дисциплінарна відповідальність: теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми політики*. 2010. Вип. 40. С. 191–195.
8. Валнярчук Н. М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 100-104.
9. Коваленко К.В. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність. *Форум права*. 2008. № 2. С. 231–236.
10. Бородін І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.
11. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник. : Фенікс, 2009. 688 с.
12. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О. В. Дяченко, В. В. Зуй та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
13. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник. К. : КНЕУ, 2006. 472 с.
14. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие для студ.юрид. фак-тов и ин-тов / отв. ред. Г.А. Туманов. М. : Юрист, 1996. 208 с.
15. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : автореф. дис. .канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право»; Одеська держ. юрид. академія. О., 1999. 18 с.
16. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. №50. Ст. 375.
17. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. ст. 43.
18. Добробаба М.Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации. *Современное право*. 2008. № 4. С. 90–94.
19. Адміністративна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання : монографія / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л. М. Корнута. Одеса: Фенікс, 2013. 274 с.