

**ПРОБЛЕМАТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ****PROBLEMS OF APPLICATION OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OFFICIALS
OF THE STATE PHYSICAL SERVICE OF UKRAINE****Чмелюк В.В.,****к.ю.н., доцент, начальник факультету підготовки,
перепідготовки та підвищення кадрів податкової міліції
Університет державної фіскальної служби України****Сушко О.О.,****студент магістратури
факультету підготовки, перепідготовки та
підвищення кадрів податкової міліції
Університет державної фіскальної служби України**

У статті аналізуються актуальні питання правового регулювання застосування дисциплінарної відповідальності посадових осіб Державної фіскальної служби України, розкрито механізм її застосування, специфіку порядку притягнення саме цієї категорії посадових осіб. Розкрито проблематику практичного застосування різних видів дисциплінарних стягнень і виявлено напрями вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, догана, дисциплінарні стягнення, попередження, звільнення, посадова особа.

В статье анализируются актуальные вопросы правового регулирования применения дисциплинарной ответственности должностных лиц Государственной фискальной службы Украины, раскрыт механизм ее применения, специфика порядка привлечения именно этой категории должностных лиц. Раскрыта проблематика практического применения различных видов дисциплинарных взысканий и выявлены направления совершенствования действующего законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, выговор, дисциплинарные взыскания, предупреждения, увольнение, должностное лицо.

In this article the actual issues of legal regulation of the use of disciplinary liability of officials of the State Fiscal Service of Ukraine are analyzed, the mechanism of its application, the specifics of the order of attraction of this category of officials is disclosed. The problems of practical application of different kinds of disciplinary punishments are revealed and directions of perfection of the current legislation in this area are revealed.

The theoretical analysis of the disciplinary responsibility of the employees of the State fiscal service of Ukraine as an institution of administrative law, determination of its grounds, characteristics of the composition of disciplinary offenses, peculiarities of disciplinary proceedings, assessment of the current state of legal regulation and the main directions of improvement of the current law on civil service are provided.

The scientific position has been argued that Disciplinary liability as one of the types of legal responsibility is the duty of the employee to answer the employer for the disciplinary offense committed to him and to bear the disciplinary penalties provided for by labor law.

It is proved that the grounds for disciplinary liability of officials and officers of the State Fiscal Service of Ukraine for violating the procedure for the implementation of administrative procedures are disciplinary misconceptions – guilty, unlawful non-execution or inadequate execution by a civil servant (an official or official of the State Fiscal Service of Ukraine) assigned to him official duties in the field of administrative procedures (violations of labor discipline), for which disciplinary liability is foreseen.

It was also found that considerable attention was paid to the issue of disciplinary liability of officials in the law on the public service of foreign states. As a rule, the issue of disciplinary liability of public servants is regulated in the specialized laws on the service, but it can also be fixed in special laws.

Key words: disciplinary responsibility, reprimand, disciplinary punishment, warning, dismissal, official.

Постановка проблеми. Досліджуючи дисциплінарну відповідальність посадових осіб фіскальних органів, можна виділити низку особливостей, передбачених нормами не лише трудового законодавства, а й адміністративного. Так, дисциплінарним проступком, на думку деяких вчених, визнається невиконання або неналежне виконання саме службових обов'язків, тобто якщо йдеться про невиконання громадських доручень, недотримання моральних чи етичних вимог, це не може зумовлювати дисциплінарної відповідальності [1, с. 64]. Кодекс законів про працю (далі – КЗпП) України регулює лише загальні положення притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності без урахування специфіки правового статусу фіскальних органів і порядку притягнення їх до відповідальності.

Тому варто зазначити, що, хоча сьогодні багато нормативно-правових актів, які регулюють питання дисциплінарної відповідальності посадових осіб Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), все ж вони містять значну кількість колізійних норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною базою дослідження стали наукові доробки таких вітчизняних і закордонних учених у галузях загальної

теорії держави і права, конституційного, адміністративного та трудового права, як: Д.В. Балух, Ю.Ю. Бальцій, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.І. Гавриленко, І.П. Голосніченко, С.В. Додін, Р.А. Калюжний, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпак, Н.Р. Нижник, О.Д. Оболенський, Ю.М. Оборотов, О.П. Рябченко, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, О.В. Сурилов, О.В. Тодошак, Г.В. Фоміч, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін.

Постановка завдання. Метою і завданнями статті є з'ясування сутності, мети та специфіки застосування дисциплінарної відповідальності до посадових осібДФС України та виявлення шляхів подальшого реформування законодавства в даній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дисциплінарна відповідальність залишається нині одним із найбільш затребуваних практикою видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців, та одним із найважливіших заходів забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби в Україні, а проблеми її застосування постійно досліджуються провідними українськими та російськими науковцями в галузі адміністративного і трудового права,

а саме: В.Б. Авер'яновим, Д.Н. Бахрахом, Ю.П. Битяком, М.І. Іншиною, С.В. Ківаловим, Н.І. Нижник, В.І. Щербиною, Ц.А. Ямпольською та ін. Однак, незважаючи на значну увагу науковців до актуальних проблем у сфері притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності, цей інститут все ще залишається недостатньо врегульованим на законодавчому рівні.

Аналіз чинного законодавства щодо притягнення працівників органів ДФС України до дисциплінарної відповідальності виявив, що це питання регулюється багатьма нормативно-правовими актами: законами України «Про державну службу» [2], «Про засади запобігання і протидії корупції» [3], Кодексом законів про працю України [4], постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 «Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [5], спеціальними дисциплінарними статутами.

Так, значним здобутком у законодавчому врегульованні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців стало ухвалення Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050–VI. Дисциплінарній відповідальності присвячено 8 із 9 статей р. VIII «Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця». У ч. 1 ст. 52 Закону закріплено визначення дисциплінарної відповідальності, яка полягає в дисциплінарних стягненнях із державного службовця за вчинення дисциплінарних проступків, визначених Законом України «Про державну службу» [2].

У ч. 2 цієї ж статті чітко визначено підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності – вчинення ним дисциплінарного проступку [6]. Це значний крок уперед порівняно з формальними підставами для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, визначеними ч. 1 ст. 14 Закону «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII, а саме:

– невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків;

– перевищення повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби;

– вчинок, який порочить особу державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює [7].

Відповідно до ч. 1 ст. 53 чинного Закону «Про державну службу», до працівників органів ДФС України застосовуються такі види дисциплінарних стягнень:

1) зауваження;

2) догана;

3) сувора догана;

4) попередження про неповну службову відповідність;

5) звільнення з посади державної служби [2].

Як бачимо, Закон вже не містить посилення на трудове законодавство, встановлюючи вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до порушників. Позитивним також є те, що законодавець установив диференціацію видів стягнень залежно від дисциплінарних проступків. Однак незрозумілим залишається, за яке правопорушення працівника органів ДФС України можуть звільнити з посади державної служби, оскільки цей вид стягнення залишився поза межами регулювання Закону. На нашу думку, законодавцю необхідно якомога швидше виправити зазначений недолік в Законі «Про державну службу» для запобігання в подальшому конфліктних ситуацій і зловживань посадових осіб, уповноважених відповідно до законодавства звільняти з посад державної служби.

Порядок притягнення працівників органів ДФС України до дисциплінарної відповідальності є сукупністю процесуально-правових норм, що регламентують процесуальні дії суб'єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення, та становить процесуальне прова-

дження. Зауважимо, що встановлення загального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності – новела Закону «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050 [2].

Для порушення справи щодо дисциплінарного проступку потрібна підстава. На жаль, законодавство не передбачає таких підстав. Ст. 55 Закону «Про державну службу» передбачено лише розмите поняття «достатні дані, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку державного службовця» [2].

Однак правозастосовча практика дозволяє згрупувати їх так:

– безпосереднє виявлення дисциплінарного проступку посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення;

– клопотання безпосереднього керівника, який виявив дисциплінарний проступок, перед посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення, про відкриття дисциплінарного провадження;

– інформація від інших державних службовців про вчинення особою порушень службової дисципліни;

– повідомлення фізичних і юридичних осіб про факти порушення їхніх прав і свобод невиконанням чи неналежним виконанням державним службовцем своїх посадових обов'язків;

– матеріали перевірок, ревізій;

– повідомлення засобів масової інформації про факти невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків.

Відповідно до ч. 2 ст. 55 Закону «Про державну службу», у разі необхідності додаткового дослідження обставин учинення дисциплінарного проступку, зокрема й обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також причин і умов, що сприяли його вчиненню, посадова особа, уповноважена застосовувати дисциплінарні стягнення, приймає рішення про проведення службового розслідування [2].

Порядок проведення службового розслідування регулюється окремим нормативно-правовим актом, а саме – постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [5] від 13 червня 2000 р. № 950, а з 1 січня 2014 р. – новою постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 25 липня 2012 р. № 666, що набула чинності одночасно із Законом «Про державну службу».

Отже, незважаючи на присвячення питанням дисциплінарної відповідальності державних службовців окремого розділу та восьми статей нового Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050, що містять визначення дисциплінарного проступку, підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, види та порядок застосування дисциплінарних стягнень і загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, що, безперечно, є великим кроком уперед порівняно з чинним Законом, однією з найбільш актуальних і важливих проблем у сфері притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності залишається розпорошеність правових норм і правил, що регулюють це питання.

Наголошують на цьому й фахівці Центру політико-правових реформ, які стверджують, що «вкотре мусимо відзначити негативні наслідки такої проблеми, як відсутність єдиного публічно-правового регулювання питань публічної служби. Крім того, слід пам'ятати, що на окремі види публічної служби (зокрема, митної служби тощо) поширюється дія спеціальних дисциплінарних статутів» [8, с. 193].

Підставу дисциплінарної відповідальності по-різному формалізовано в позитивному праві. У межах загальної

дисциплінарної відповідальності яскраво виражається концепція загального делікту: визначено загальний склад дисциплінарного правопорушення – «порушення трудової дисципліни» (ч. 1 ст. 147 КЗпП України [1]), склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у виді звільнення (п. п. 3, 4, 7, 8 ст. 40, п. 1 ст. 41 КЗпП України [1], п. 22 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» [2]).

Що стосується нестачі визначення дисциплінарного проступку в Законі України «Про державну службу», то пропонуємо доповнити його таким визначенням: «Дисциплінарним проступком державного службовця є винне протиправне невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків та інші порушення, передбачені ст. 65 цього Закону». Це визначення ґрунтується на визначенні, закріпленому в ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723–ХІІ й удосконаленому таким чином: 1) додано ознаки винності та протиправності; 2) перелік порушень змінено на вказівку на невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків і на бланкетну відсилку на ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [2].

Висновки. Зважаючи на вищезазначене, для вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності працівників органів ДФС України вважаємо за доцільне:

– усунути виявлені та розглянуті в статті недоліки Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050 та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 25 липня 2012 р. № 666;

– надалі систематизувати й уніфікувати норми, що регулюють дисциплінарну відповідальність працівників органів ДФС України, створити єдиний законодавчий акт, який би передбачав не лише перелік дисциплінарних проступків, а також їхній зміст, визначав диференціацію всіх без винятку дисциплінарних стягнень, які можна застосувати до державних службовців залежно від дисциплінарних проступків; встановлював єдину процедуру дисциплінарного провадження з розмежуванням його стадій, зазначенням приводів для порушення справи щодо дисциплінарного проступку й обставин, які виключають провадження в справі, переліку учасників дисциплінарного провадження та службового розслідування з визначенням правовим статусом, видів доказів і особливостей доказування, а також чіткого переліку підстав дисциплінарної відповідальності, зокрема й до різних категорій державних службовців.

На нашу думку, втілення в життя цих пропозицій і подальше дослідження питань дисциплінарної відповідальності сприятиме вдосконаленню механізму юридичної відповідальності працівників органів ДФС України та сумліннішому виконанню ними своїх посадових обов'язків і дотриманню службової дисципліни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш О.Т. Дисциплінарна відповідальність робітників і службовців за порушення дисципліни праці / О.Т. Барабаш // Радянське право. – 1974. – № 5. – С. 68–72.
2. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VII // База даних «Законодавство України» ; Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII // База даних «Законодавство України» ; Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-vi>.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322–УШ // База даних «Законодавство України» ; Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
5. Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-vi>.
6. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком-Інтер, 2003. – 540 с.
7. Должностные преступления по уголовному праву США, Франции и ФРГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vuzlib.su>.
8. Публічна служба : зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.