

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

АНДРЕЄВ А.В.

**ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

У статті визначено проблеми притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України. Охарактеризовано специфіку кожної з них. Виявлено напрями щодо вирішення таких проблем.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, працівник, трудова діяльність, праця, правові проблеми.

В статье определены проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности работников Государственной службы Украины. Охарактеризована специфика каждой из них. Выявлены направления решения таких проблем.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, работник, трудовая деятельность, труд, правовые проблемы.

In the article the problems of bringing to disciplinary responsibility employees of the State Service of Ukraine are outlined. Characterized the specificity of each of them. Directions for solving such problems are revealed.

Key words: disciplinary responsibility, employee, labor activity, labor, legal problems.

Вступ. Дослідження проблем притягнення до відповідальності працівників Державної служби України не втрачає своєї актуальності також із огляду на те, що нині в правовій доктрині нашої держави є не так багато праць, присвячених цьому питанню в контексті прийняття нового законодавства. Це зумовлює існування проблематики як у науковій теорії, так і в практичному застосуванні правових норм. Також важливість дослідження цієї теми можна пояснити необхідністю пошуку прорахунків законодавця в процесі здійснення реформи державної служби, оскільки зміни до законодавства не обов'язково вирішують усі наявні проблеми та можуть призвести до появи нових. Саме тому питання проблем притягнення до відповідальності працівників Державної служби України є доцільним для дослідження. Тож прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], відсутність аналізу його проблематики в науковій доктрині України, у цілому невисока увага дослідників до проблем притягнення до відповідальності працівників Державної служби України в комплексі формують актуальність дослідження виділеного нами питання.

Проблеми притягнення до відповідальності працівників Державної служби України згідно з новим законодавством сьогодні комплексно не досліджувалися, і спеціальні монографічні роботи цьому питанню не присвячувалися. Утім, проблематика юридичної відповідальності державних службовців у цілому завжди перебувала в полі зору вітчизняних дослідників; при цьому варто мати на увазі, що нещодавні зміни до законодавства зумовили втрату актуальності значної частини ідей і думок науковців. На прогалини та недоліки правового регулювання цього інституту в тій чи іншій мірі вказували практично всі дослідники відповідальності державних службовців. Коло науковців, які у своїй науковій практиці здійснювали дослідження проблем при-

© АНДРЕЄВ А.В. – кандидат юридичних наук, заступник начальника управління (Генеральна прокуратура України)

тягнення до відповідальності працівників Державної служби України, є не надто масштабним, до нього ми віднесемо насамперед таких дослідників, як Н.М. Вапнярчук, А.П. Горзов, О.О. Губанов, О.О. Долгий, І.О. Картузова, Л.М. Корнута, Б.В. Лавренко, Н.С. Панова, С.М. Сєрьогін, В.В. Скоріков, В.П. Тимошук, А.О. Фомінова, В.М. Хомик, А.М. Школик тощо.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення правового аналізу проблем притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України.

Результати дослідження. Загальна дисциплінарна відповідальність регулюється Кодексом законів про працю України [2] й правилами внутрішнього трудового розпорядку та поширюється на всіх працівників, окрім працівників, для яких встановлено спеціальну дисциплінарну відповідальність. Для державних службовців передбачена спеціальна дисциплінарна відповідальність, урегульована Розділом VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1]. Дисциплінарна відповідальність є одним із основних видів юридичної відповідальності, яка застосовується до публічних службовців і яка безпосередньо пов'язана з виконанням службових повноважень й застосовується в межах публічних службових відносин [3, с. 121]. Підстава виникнення дисциплінарної відповідальності – дисциплінарний проступок, пов'язаний із невиконанням чи неналежним виконанням покладених на особу службових обов'язків.

Службову дисципліну варто розглядати як елемент службової етики публічних службовців. Ще донедавна поняття службової дисципліни в законодавстві про державну службу не встановлювалося, але сьогодні відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] службова дисципліна – це неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку. Варто відзначити, що прийняття цього нормативно-правового акта позитивним чином відобразилося на правовому регулюванні роботи державних службовців, і деякі проблеми, які були актуальними до його прийняття, знайшли своє вирішення. Тому сьогодні можна виділити не так багато проблемних моментів, пов'язаних із правовим регулюванням дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Національне законодавство не містить прямого визначення поняття «дисциплінарний проступок державного службовця», проте у ст. 66 чинного Закону «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] визначено, що до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби, а ст. 65 установлений вичерпний перелік дисциплінарних проступків, які можна умовно розподілити на три групи: неналежне виконання службових обов'язків (невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину чи адміністративного правопорушення) тощо, недотримання правил службової етики (порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби тощо), порушення встановлених для державних службовців обмежень і заборон (невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 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; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами в 15-денний строк із дня їх виникнення тощо). Іншими словами, дисциплінарний проступок може виражатися як в активних протиправних діях, так і в бездіяльності публічних службовців, а наслідком його вчинення є застосування вищеперерахованих заходів дисциплінарної відповідальності. Застосування таких заходів повинне мати не тільки каральний, але й превентивний характер [3, с. 122]. Наприклад, якщо звільнення з посади державної служби є інструментом покарання державного службовця за дисциплінарний проступок, то зауваження, догана та попередження про неповну службу відповідність мають на меті спонукати державного службовця утриматися від подальшого вчинення деструктивної поведінки. Тож із цього можна зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність застосовується до державного службовця з такою метою: 1) забезпечення належного виконання службових обов'язків; 2) недопущення повторення дисциплінарних проступків порушником службової дисципліни, а також іншими державними службовцями; 3) усунення негативних наслідків дисциплінарного проступку.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що сьогодні не вирішеними залишаються такі проблеми дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України:

- 1) відсутність Дисциплінарного статуту державного службовця [4, с. 66];
- 2) необхідність розширення системи заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців [3, с. 121–124];
- 3) у переліку діянь, які можна вважати дисциплінарним проступком, не зазначені такі, які можуть бути безпосередньо пов'язані з корупційними факторами;
- 4) недостатня публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень.

Так, щодо першої виділеної проблеми, на нашу думку, сьогодні вона не має першочергового значення. Із прийняттям нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] питання дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України набуло належного деталізованого рівня правового регулювання. О.О. Губанов у цьому контексті відзначає, що відносини щодо реалізації заходів дисциплінарної відповідальності в державній службі, а також система дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування мають визначатися кодифікованими нормами, які б містилися в одному законодавчому акті з огляду на досвід найбільш розвинених держав – членів ЄС. У такому разі прийняття Дисциплінарного статуту державного службовця дозволить установити більш конкретні норми щодо класифікації дисциплінарних проступків залежно від їх тяжкості, класифікацію дисциплінарних стягнень і дисциплінарних впливів на державного службовця тощо [4, с. 66]. Аналіз такої пропозиції в аспекті наближення вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу є більш доцільним, оскільки сьогодні у вітчизняній правовій системі відбувається масштабна імплементація міжнародних стандартів із метою подальшої євроінтеграції нашої держави. Тому вирішення цієї проблеми вбачаємо в прийнятті Дисциплінарного статуту державного службовця України. У цьому контексті можливими є два варіанти щодо формулювання змісту цього документа:

1) запозичення європейського досвіду, зокрема використання Статуту федерального дисциплінарного права Федеративної Республіки Німеччина від 20.07.1967 р. (Bundesdisziplinargesetz [5]). Проте, слідуючи в такому напрямку, варто враховувати, що Державна служба України суттєво відрізняється від свого німецького аналогу. Більше того, традиції правового регулювання цього інституту у Федеративній Республіці Німеччина є значно давнішими, а отже, перейняття такого досвіду може бути ускладненим різноманітними факторами;

2) скласти новий Дисциплінарний статут державного службовця України на основі норм Розділу VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], які на досить високому рівні врегульовують дисциплінарну відповідальність державних службовців, а також дисциплінарні статuti інших сфер, нині чинних у нашій державі (наприклад, норми Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. № 3460-IV [6] і Дисциплінарного статуту Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 551-XIV [7]). Цей варіант вважаємо більш реалістичним і доцільним у сучасних реаліях.

Таким чином, для вирішення проблеми відсутності Дисциплінарного статуту державного службовця пропонуємо прийняти нормативно-правовий акт з урахуванням положень Розділу VII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. № 3460-IV [6], Дисциплінарного статуту Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 551-XIV [7], а також досвіду більш розвинених держав, зокрема Федеративної Республіки Німеччина. Структуру такого нормативно-правового акта бачимо такою: 1) загальні положення (розкривається поняття службової дисципліни, дисциплінарного проступку, дисциплінарного стягнення, дисциплінарного провадження тощо); 2) підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (перелік підстав; розкриття сутності кожної з них тощо); 3) дисциплінарні стягнення (види, суб'єкти, уповноважені накладати дисциплінарні стягнення, порядок накладання дисциплінарних стягнень, обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, строки накладання дисциплінарних стягнень, виконання та зняття дисциплінарних стягнень, правові наслідки накладання дисциплінарних стягнень, співвідношення між підставами для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та видами дисциплінарних стягнень); 4) суб'єкти, уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення (поняття, статус та повноваження таких суб'єктів у дисциплінарних провадженнях; дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження; загальні збори (конференція) державних службовців державного органу); 5) дисциплінарне провадження (проведення службового розслідування, відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків,

дисциплінарна справа, гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення, пояснення державного службовця, право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження); 6) оскарження дисциплінарних стягнень (порядок подання та розгляду скарг, порядок оскарження дисциплінарних стягнень, строки оскарження дисциплінарних стягнень, зняття дисциплінарного стягнення). При цьому варто зазначити, що в разі прийняття такого нормативно-правового акта необхідно виключити зі змісту Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] Розділ VII із метою уникнення подальший правових колізій.

Наступною виділеною нами проблемою є необхідність розширення системи заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Ця проблема протягом багатьох років є дискусійною. Навіть порівняно з попереднім Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI [8] система дисциплінарних стягнень у черговий раз зазнала змін. В.П. Тимошук і А.М. Школик звертають увагу на те, що в Україні доцільно розширити систему заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців, адже це сприятиме точнішій диференціації дисциплінарних стягнень залежно від дисциплінарних проступків. Так, дослідниками пропонується передбачити в законодавстві про державну службу такі види дисциплінарних стягнень, які, на їхню думку, забезпечать більшу ефективність впливу на порушників дисципліни: 1) зауваження; 2) догана; 3) затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу; 4) попередження про неповну службу відповідність; 5) звільнення з публічної служби [3, с. 121–124]. Відзначимо, що порівняно з чинним переліком, закріпленим у нормах Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1], відмінність полягає в одному-єдиному стягненні, запропонованому вченими, – затримці до одного року в присвоєнні чергового рангу. Вважаємо можливість передбачення такого стягнення цілком виправданою, оскільки досить суперечливою є можливість просування по службі працівника, який скоїв дисциплінарний проступок, пов'язаний із невиконанням чи неналежним виконанням покладених на особу службових обов'язків. У статті 49 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [9] передбачено такі види дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора); 3) звільнення з посади в органах прокуратури, а щодо суддів у ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [10] визначено такі дисциплінарні стягнення: 1) попередження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя; 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; 6) подання про звільнення судді з посади. Отже, в обох наведених випадках особи, що здійснюють свої службові обов'язки від імені та в інтересах держави, під час учинення дисциплінарного проступку можуть завдати суттєвої шкоди своїй службовій кар'єрі. Тому вважаємо чинну систему заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців такою, що потребує доповнення.

Для вирішення цієї проблеми пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] пунктами «5) затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу» та «6) присвоєння державному службовцю нижчого рангу».

Для вирішення третьої проблеми пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] п. 16 «створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг, якщо такі дії не містять складу злочину чи адміністративного правопорушення».

Останньою виділеною нами проблемою дисциплінарної відповідальності працівників Державної служби України є недостатня публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень. Ми дійшли згоди з авторами в тому, що сьогодні в нормах Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] фактично не висвітлене питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень. Утім, державна служба передбачає публічність особи й необхідність доведення до населення інформації щодо діяльності державних службовців, доведення до громадськості інформації щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців може бути позитивним чинником підвищення дисципліни відповідних службовців і зростання довіри населення до влади в цілому. Тому вирішення цієї проблеми може мати одночасно й позитивні, і негативні наслідки. Ми схилиємося до того, що публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень є засобом мотивації державних службовців для уникнення протиправної діяльності, а також превентивним методом, оскільки привселюдно шкодить діловій репутації.

Висновки. Таким чином, для вирішення проблеми недостатньої публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень пропонуємо доповнити Розділ VIII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [1] статтею «Оприлюднення інформації про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» такого змісту: «1. Інформація про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційних веб-сайтах державного органу, в якому він здійснює службу, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби відповідно до цього Закону. 2. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення приймає суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів із дня отримання пропозицій Комісії, подання дисциплінарної комісії в державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення. 3. Суб'єкт призначення чи керівник державної служби забезпечує оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, рішення про накладення дисциплінарного стягнення в електронній формі не пізніше наступного робочого дня з дня підписання відповідного рішення. 4. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює перевірку рішення й у разі відсутності зауважень не пізніше наступного робочого дня з дня їх надходження розміщує його на своєму офіційному веб-сайті. 5. В оприлюдненому рішенні зазначається таке: 1) найменування й місцезнаходження державного органу; 2) назва посади; 3) посадові обов'язки; 4) сутність дисциплінарного проступку; 5) вид дисциплінарного стягнення».

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України від 28.12.2014 р. № 77-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 11. – Ст. 75.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К.: Конус Ю, 2007. – 735 с.
4. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі, як сфера модернізації української державної служби / О.О. Губанов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – № 5. – С. 87–94.
5. Bundesdisziplingesetz. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html>.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
7. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999 р. – № 22. – Ст. 197.
8. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2012. – 2012 р. – № 26. – С. 1072. – Ст. 273.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545.