

МАТЧУК С.В., САВРАНЧУК Л.Л.

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ (ДЕРЖАВНИХ) СЛУЖБОВЦІВ

У статті наголошено на важливості дотримання державними (публічними) службовцями принципів законності, верховенства права під час виконання своїх службових обов'язків. Розглянуто загальні засади щодо змісту, підстав та порядку притягнення державних (публічних) службовців до дисциплінарної відповідальності. Визначено, що дисциплінарна відповідальність є окремим видом відповідальності і за багатьма ознаками відрізняється від відповідальності адміністративної. З'ясовано, що законодавець чітко визначився у питаннях, що слід вважати дисциплінарним проступком у сфері державної служби, та які дисциплінарні стягнення можуть бути накладені на публічних (державних) службовців. Також законом чітко визначено обставини, які можуть покращити або погіршити становище працівника, який допустив порушення дисципліни та законності, порушення своїх службових обов'язків. Доведено, що дисциплінарна відповідальність завжди є наслідком невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. З огляду на те, що під час притягнення публічних (державних) службовців застосовується саме спеціальна дисциплінарна відповідальність, слід вести мову про особливе правове становище публічних службовців, оскільки, крім загальних положень трудового законодавства, застосовуються норми спеціального законодавства – закону «Про державну службу». Зроблено висновок, що адміністративна відповідальність настає під час порушення загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Такі правила є юридичним виразом узагальнень про соціально-корисну поведінку суб'єктів суспільних відносин. Вони містяться у законах і діють у межах всієї країни, незалежно від територіальних, інституціональних, етнічних, майнових, демографічних, виробничих та інших особливостей регіонів і їх населення.

Ключові слова: державний (публічний) службовець, державна (публічна) служба, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, адміністративна відповідальність, дисциплінарна комісія.

The article emphasizes the importance of observance of the principles of legality, the rule of law in the performance of their official duties by state (public) employees. The general principles concerning the content, grounds and procedure for bringing public (public) employees to disciplinary responsibility are considered. It has been determined that disciplinary liability is a separate form of responsibility and differs in many ways from the administrative responsibility. It was clarified that the legislator clearly defined the issue of what should be considered a disciplinary offense in the civil service and what disciplinary sanctions can be imposed on public (state) employees. Equally, the law specifies circumstances that may improve or worsen the position of the employee who has violated discipline and law, breach of his official duties. It is proved that disciplinary liability is always a consequence of the failure to perform or improper performance by public servants of their official duties. Proceeding from the fact that when drawing public (state) employees the special disciplinary responsibility applies, the language of the special legal status of public servants should be discussed, since, in addition to the general provisions of the labor law, the rules of special legislation – the law “On Civil

© МАТЧУК С.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

© САВРАНЧУК Л.Л. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

Service” – apply. It is concluded that administrative responsibility occurs in violation of the mandatory rules, which are established by the public administration. Such rules are legal expressions of generalizations on socially useful behavior of subjects of social relations. They are contained in laws and operate within the whole country, regardless of territorial, institutional, ethnic, property, demographic, production and other features of the regions and their population.

Key words: *state (public) employee, state (public) service, disciplinary liability, disciplinary offense, disciplinary punishment, administrative liability, disciplinary commission.*

Вступ. Україна позиціонує себе в світовій спільноті як правову, демократичну державу, де діє верховенство права, а людина визнається найвищою соціальною цінністю.

Загальновідомо, що законність і дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов’язкові риси. Вони невіддільні одна від одної і необхідні для забезпечення свободи і реалізації прав громадян, здійснення демократії, створення та функціонування громадянського суспільства, а також раціональної діяльності публічної адміністрації [1, с. 315]. Отже, важливого значення набувають питання дотримання законності, верховенства права, прав людини і громадянина та інших принципів правової держави, особливою категорією суб’єктів – публічних службовців під час виконання функцій та обов’язків, покладених на них державою [2, с. 248].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні проблеми юридичної відповідальності посадових осіб, які виконують функції держави, і зокрема, питання дисциплінарної відповідальності публічних (державних) службовців за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, стали предметом наукового пошуку таких науковців, як В. Авер’янов, Ю. Битяк, О. Бедний, М. Дорогих, С. Дубенко, О. Губанов, І. Голосніченко, Ю. Іщенко, М. Зубрицький, В. Колпаков, М. Лошицький, Н. Нижник, О. Петришин, Н. Рунова, В. Скоріков, В. Сущенко, В. Селіванов, С.Серьогін, В.Тимошук, А.Школик та ряду інших. Але попри значну увагу до названих питань, ця проблематика залишається актуальною і вимагає подальших досліджень.

Постановка завдання. Мета статті – окреслити загальні засади дисциплінарної відповідальності державних (публічних) службовців, визначити відмінні риси, що дозволяють відмежувати дисциплінарну відповідальність від адміністративної, сформулювати деякі пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в окресленій сфері.

Результати дослідження. Державні службовці є кадровим складом органів державного управління і фактично перебувають на службі у державі та виконують її завдання та функції. Саме вони є тією ланкою державного управління, через яку реалізується державна влада, і саме тому державні службовці несуть дуже велику відповідальність за свої дії [3, с. 146]. Науковці справедливо зауважують, що ефективна діяльність апарату державного управління неможлива без установаження відповідальності державних службовців за виконання покладених на них повноважень, дотримання дисципліни і законності [4, с. 88]. Деякі автори прямо вказують, що правопорушення державних службовців, у тому числі дисциплінарні проступки, характеризуються підвищеним рівнем шкідливості для інтересів держави, правопорядку, конституційних прав і свобод людини і громадянина [5].

Чинним законодавством України передбачено, що публічні службовці можуть бути притягнені до конституційної, адміністративної, кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Отже, одним із видів юридичної відповідальності, до якої може бути притягнуто публічного службовця, є дисциплінарна відповідальність, яка визначається як відповідальність робітників і службовців за порушення трудової дисципліни, що виявляється у накладенні на них стягнень адміністрацією підприємства чи установи.

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про державну службу» державний службовець може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни.

Таким чином, 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.

Відповідно до закону до дисциплінарних проступків, вчинення яких тягне за собою притягнення до дисциплінарної відповідальності, належать: 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; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 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 та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; прийняття державним службовцем необґрунтованого 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; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу (ст. 65 ЗУ «Про державну службу») [6].

Крім того, ст. 14 названого закону, дисциплінарна відповідальність може бути покладена на державного службовця за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює [6].

До публічних (державних) службовців може бути застосовано один із передбачених законом видів дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби. Так, наприклад, порушення державним службовцем присяги передбачає звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 ЗУ «Про державну службу»); порушення правил етичної поведінки державних службовців – попередження про неповну службу відповідність (ч. 4 ст. 66); дії, що шкодять авторитету державної служби, – оголошення догани (повторно протягом року – попередження про неповну службу відповідність); недотримання правил внутрішнього службового розпорядку – зауваження (ч. 2 ст. 66); 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 та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення – звільнення (ч. 5 ст. 66 ЗУ «Про державну службу») [6].

Крім того, накладення дисциплінарного стягнення тягне за собою і інші негативні правові наслідки, зокрема, Н. Береза в числі таких називає неприсвоєння чергового рангу державного службовця протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, незастосування заходів заохочення (дострокове присвоєння рангу, оголошення подяки, відзнака державними нагородами) [4, с.89].

Як бачимо, законодавець чітко визначився у питаннях, що слід вважати дисциплінарним проступком у сфері державної служби, та які дисциплінарні стягнення можуть бути накладені на публічних (державних) службовців. Так само чітко законом визначено обставини, які можуть покращити або погіршити становище працівника, який допустив порушення дисципліни та законності, порушення своїх службових обов'язків.

Варто зазначити, що дисциплінарне стягнення, яке накладається, має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Крім того, під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків.

Під час обрання дисциплінарного стягнення в якості обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність особи, винної у вчиненні дисциплінарного проступку, слід розглядати: усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку; попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень; високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород; вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди; вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність; вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника (ч. 2 ст. 67 ЗУ «Про державну службу») [6]. І навпаки, обставинами, що обтяжують відповідальність державного службовця, є: вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів; вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення; вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього; вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп; настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 67 ЗУ «Про державну службу») [6].

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія, яка діє у складі не менше шести членів, і до якої включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом. До складу дисциплінарної комісії можуть включатися експерти або інші представники громадських об'єднань, утворених відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [7]. Обов'язковою умовою функціонування комісії є включення до її складу щонайменше однієї особи, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом.

У разі неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність завжди є наслідком невиконання чи неналежного виконання публічним (державним) службовцем своїх посадових обов'язків. З огляду на те, що під час притягнення публічних (державних) службовців застосовується саме спеціальна дисциплінарна відповідальність, слід вести мову про особливе правове становище публічних службовців, оскільки крім загальних положень трудового законодавства, застосовуються норми спеціального законодавства – закону «Про державну службу».

Слід також підкреслити, що деякі дисциплінарні проступки мають багато спільного з адміністративними, особливо в частині корупційних адміністративних правопорушень. Саме тому правильна кваліфікація правопорушення має важливе значення для притягнення публічних службовців до відповідальності, адже дисциплінарна відповідальність, порівняно з адміністративною, за тяжкістю наслідків є менш суворою і в більшості випадків дозволяє перебувати особі на державній службі.

Висновки. Отже, все вищезазначене дозволяє вести мову про те, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є окремим видом юридичної відповідальності і ніяк не може отожднюватися із адміністративною відповідальністю. Такий висновок може бути обґрунтовано таким чином.

По-перше, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їх різна правова природа. Свій вираз вона знаходить у тому, що обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил,

за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами приймається на себе добровільно.

Так, природа адміністративної відповідальності – публічно-правова. Вона настає під час порушення загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Такі правила є юридичним виразом узагальнень про соціально-корисну поведінку суб'єктів суспільних відносин. Вони містяться у законах і діють у межах всієї країни, незалежно від територіальних, інституціональних, етнічних, майнових, демографічних, виробничих та інших особливостей регіонів і їх населення.

Природа ж дисциплінарної відповідальності – цивільно-правова. Вона виникає за умови, що сторони уклали трудовий договір і дійшли згоди щодо взаємних прав і обов'язків, які будуть добровільно виконуватись. Невіддільним складником таких узгоджень є зобов'язання дотримуватись внутрішнього трудового розпорядку (встановлених в межах організації правил дисципліни) і нести за її порушення відповідальність.

У юридичній літературі дисциплінарний проступок визначається як протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за що до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення [8, с. 201–202]. Таким чином, у адміністративній та дисциплінарній відповідальності різні за своєю сутністю об'єкти посягання: об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризуються загальнодержавним масштабом і значенням (конституційний лад, встановлений правопорядок, власність, права громадян), а об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором в межах конкретної організаційної структури.

По-друге, адміністративна відповідальність накладається за законодавством про адміністративні правопорушення, яке є окремою галуззю законодавства. Дисциплінарна відповідальність окрему галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно впливає із норм трудового, кримінально-трудового, інших галузей права. Це, наприклад, Кодекс законів про працю України; Кримінально-виконавчий кодекс України; Закони України «Про охорону праці», «Про колективні договори і угоди»; Дисциплінарні статuti тощо.

По-третє, адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і вчинила описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. Суб'єктом же дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку.

По-четверте, адміністративні проступки відмежовуються від дисциплінарних суб'єктом права розгляду і винесення рішень. Зокрема, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені і зафіксовані у законодавстві.

Список використаних джерел:

1. Курс адміністративного права України. Підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. Київ : Алерта, 2017. 820 с.
2. Матчук С.В. Публічні службовці: Поняття та юридична відповідальність. *Матеріали I міжнародної науково-практичної конференції «Публічна служба і адміністративне судочинство: добутки і виклики»* (5-6 липня 2018 року). Київ : «Дакор». 2018. 247–251 с.
3. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. вип. 1(32). с. 145–151.
4. Береза Н. Відповідальність державних службовців за порушення законодавства про державну службу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 1(9). С. 87–90.
5. Фоминова А.О. Особливості інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Лютий* 2017. URL: <http://www.lex-line.com.ua>.
6. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про об'єднання громадян. Закон України від 16.06.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.
8. Барабаш О.Т., Хуторян Н.М. Дисциплінарний проступок. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* Київ : Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1999. Т. 2. С. 201–202.