

Ленівський Р. В.,
аспірант

Національного авіаційного університету

ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

ABOUT HOW TO DETERMINE WAYS OF IMPROVING LEGISLATION ON DISCIPLINARY LIABILITY OF THE SERVANTS OF THE STATE SERVICE

Вказано про доцільність підтримання наукового підходу, що передбачає визнання єдиної державної служби, до видів якої відносять цивільну та мілітаризовану державну службу. Констатовано існування різниці в матеріальних правовідносинах із приводу проходження цивільної та мілітаризованої державної служби, що визначає різницю в процедурах застосування дисциплінарної відповідальності. Серед особливостей дисциплінарного провадження як процесуальної форми застосування дисциплінарної відповідальності виділено, зокрема, більший ступінь урегульованості дисциплінарних прав уповноважених щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності за дисциплінарними статутами суб'єктів. Вказане дало змогу визначити одним з актуальних питань удосконалення законодавства щодо адміністративно-правових засобів забезпечення законності та правопорядку врегулювання дисциплінарних прав суб'єктів їх застосування прав щодо службовців цивільної служби.

Ключові слова: державна служба, цивільна державна служба, мілітаризована державна служба, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження.

Указано о целесообразности поддержания научного подхода, который предусматривает признание единой государственной службы, к видам которой относятся гражданская и милитаризованная государственная служба. Констатировано наличие различия в материальных правоотношениях по поводу прохождения гражданской и милитаризованной государственной службы, что определяет различие в процедурах применения дисциплинарной ответственности. Среди особенностей дисциплинарного производства как процессуальной формы применения дисциплинарной ответственности выделено, в частности, большую степень урегулирования дисциплинарных прав уполномоченных по привлечению к дисциплинарной ответственности по дисциплинарным уставам субъектов. Указанное позволило определить одним из актуальных вопросов совершенствования законодательства в отношении административно-правовых средств обеспечения законности и правопорядка урегулирование дисциплинарных прав субъектов их применения к служащим гражданской службы.

Ключевые слова: государственная службы, гражданская государственная служба, милитаризованная государственная служба, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное производство.

It is indicated the advisability of maintaining the scientific approach, which involves the recognition of a single public service, to species which include the civil and militarized public service. It is stated the existence of differences in material legal relations regarding the passage of the civil militarized and civil service, which determines the difference in procedures of the application of disciplinary responsibility. Among the features of the disciplinary proceedings as such forms of application of disciplinary responsibility is highlighted, in particular, a greater degree of settlement disciplinary rights authorized for bringing to disciplinary responsibility for disciplinary statutes of the subjects. Specified allowed to determine one of the topical issues of improvement of legislation on administrative and legal means to ensure law and order disciplinary settlement rights of usage rights for civil servants the service.

Key words: state service, civilian state service, military state service, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings.

Постановка проблеми. Необхідність формування шляхів і напрямів удосконалення правового регулювання та застосування адміністративно-правових засобів забезпечення законності та правопорядку в Україні набуває системного значення, що обумовлено рівнем правової культури, правосвідомості в суспільстві, мірою та ступенем довіри населення до спроможності органів державної влади виконувати функції, покладені на них Конституцією України, чинним законодавством. За таких обставин серед напрямів гарантування законності та правопорядку в державі доцільно виділити формування належного правового регулювання відносин у сфері застосування до посадовців осіб органів державної виконавчої влади дисциплінарної відповідальності, роль якої полягає в охороні державно-службових відносин у сфері проходження державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ґрунтовних аналітичних роботах із теорії права, адміністративного права та процесу доведено

об'єктивність взаємозв'язку законності й справедливості, законності й моралі, законності й легітимності загальних правил поведінки, що склалися в суспільстві (В.Б. Авер'янов, Б. Леоні, О.В. Зайчук, М.І. Козюбра, О.Л. Копиленко, Ю.М. Оборотов, Н.М. Оніщенко та інші вчені). Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців аналізували Ю.С. Адушкін, О.М. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.П. Полівчук, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута, М.М. Тищенко, С.С. Тюрін та інші дослідники. Наукові напрацювання вказаних та інших учених становлять основу подальшого аналізу проблем формування ефективного законодавства та відповідної дієвої практики його застосування з огляду на зміни, які постійно відбуваються в суспільстві та державі.

Мета статті полягає у формуванні наукового підходу до визначення шляхів удосконалення законодавства про дисциплінарну відповідальність службовців державної служби, зважаючи на доктринальну основу державної служби та результати критичного

аналізу сучасного стану регулюючого впливу норми права про дисциплінарну відповідальність.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, варто констатувати відсутність єдиного законодавчого акта, який би регулював матеріальні та процесуальні відносини у сфері дисциплінарної відповідальності службовців державної служби. Наприклад, Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] передбачено визначення поняття службової дисципліни державного службовця як неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку, встановлено зміст і підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, види та порядок застосування дисциплінарних стягнень, суб'єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення, обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, статус дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження (ст. ст. 64–69 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII).

Чинним законодавством передбачено особливості застосування дисциплінарної відповідальності щодо службовців мілітаризованої державної служби – працівників поліції, Служби безпеки України, Збройних сил України та інших. Дисциплінарними статутами визначено сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового та начальницького складу стосовно її дотримання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень. Варто відзначити недосконалість відповідного законодавства – законів України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. №3460-IV в редакції від 16 травня 2013 р. № 245-VII [2], «Про Дисциплінарний статут Збройних сил України» від 24 березня 1999 р. №551-XIV в редакції від 16 березня 2017 р. № 1952-VIII [3], «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 5 березня 2009 р. № 1068-VI в редакції від 27 березня 2014 р. № 1170-VII [4] та інших. Наявність відповідних проблем відзначали різні вчені, зокрема Д.П. Полівчук [5], С.С. Ковальов [6] та інші.

Треба вказати на існування різниці в проходженні цивільної та мілітаризованої державної служби, що зумовлено самим їхнім характером, а також специфікою повноважень, які мають державно-владний характер.

У цьому контексті системоутворююче значення для опрацювання питання про сутність і характер дисциплінарного провадження має доктринальний підхід, опрацьований Ю.П. Битяком. Учений обґрунтовує класифікацію державних службовців і на першому місці виділяє критерій виконання спеціальних професійних обов'язків і характер державної служби. За цим критерієм виділено цивільних та мілітаризованих державних службовців [7, с. 122–123]. Ю.П. Битяк запропонував запровадження єдиного поняття «державна служба» [7, с. 126].

Про наявність проблем правового регулювання відносин у сфері державної служби свідчить Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 р. за № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення та звільнення посадових осіб. Конституційний Суд України зазначив, що правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає, що на них не можуть поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами, тобто окремі норми Кодексу законів про працю України не можуть не застосовуватись до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією призначають на посади чи звільняють із посад Президент України або Верховна Рада України. У мотивувальній частині Рішення було зазначено, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну службу» державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищих державних органах і в судовому порядку, а рішення про припинення державної служби вони можуть оскаржити безпосередньо до суду. Правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає, що на них не можуть поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами. Тому під час вирішення конкретних спорів адміністративний суд, встановивши відсутність у спеціальних законах положень, якими врегульовані спірні відносини, може, наприклад, застосувати положення ст. 2 Кодексу законів про працю України, якою визначені основні трудові права працівників [8, с. 444–445].

Проведений аналіз дав підставу для таких висновків:

По-перше, доцільно вказувати про єдину державну службу, у межах якої існують два види – цивільна та мілітаризована.

По-друге, і цивільну, і мілітаризовану державну службу об'єднує зміст і характер виконуваних службовцями повноважень – державно-владних.

По-третє, необхідність виділення двох видів державної служби ґрунтується на специфіці проходження служби та урегульованості відносин у сфері дисциплінарної відповідальності.

По-четверте, існує різниця в матеріальних правовідносинах із приводу проходження цивільної та мілітаризованої державної служби. Відповідно, доцільно передбачити різницю і в процедурах застосування дисциплінарної відповідальності.

На першому місці серед переліку ознак, які відрізняють дисциплінарне провадження щодо державних службовців цивільної державної служби від такого провадження щодо службовців мілітаризованої державної служби, треба виділити перелік дисциплінарних стягнень.

Згідно зі ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, до служ-

бовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, може бути застосовано такий захід дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідності. Дисциплінарними статутами встановлено ширший перелік дисциплінарних стягнень. Частиною 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII встановлено, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за протиправну винну дію або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Отже, чітко встановлено підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності – вчинення ним дисциплінарного проступку.

Поняття службової дисципліни щодо органів внутрішніх справ визначено Дисциплінарним статутом (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV). Службова дисципліна – дотримання особами рядового та начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів і Присяги працівника органів внутрішніх справ України. Статтею 2 цього Закону встановлено, що дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни.

Варто вказати на недоцільність уніфікації підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців цивільної та мілітаризованої державної служби з огляду на специфіку проходження служби. Проте потребує вдосконалення правове регулювання таких підстав. Водночас варто виділити питання, яке притаманне обом видам державної служби, – питання щодо розмежування адміністративних і дисциплінарних проступків. Його наявність була визначена В.К. Колпаковим, який провів відповідний теоретико-правовий аналіз із метою встановлення ознак розмежування.

До ознак розмежування адміністративних і дисциплінарних проступків учений відносив такі:

По-перше, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративними та дисциплінарними проступками, названо їхню різну правову природу, що означає владний характер обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, і добровільність обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність. В.К. Колпаков підкреслює цивільно-правову природу дисциплінарної відповідальності та різні об'єкти посягання в адміністративному та дисциплінарному правопорушеннях. Наприклад, об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризується загальнодержавним маш-

табом і значенням, а об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором [9, с. 37].

Погоджуючись загалом із підходом В.К. Колпакова щодо визначення різної правової природи адміністративних і дисциплінарних проступків, доцільно, проте, уточнити об'єкти посягання дисциплінарного проступку, оскільки в мілітаризованій державній службі договірна форма врегулювання трудових правовідносин не завжди стосується осіб рядового та начальницького складу, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

По-друге, дисциплінарні проступки, на відміну від адміністративних проступків, не утворюють окрему галузь законодавства, а прямо або опосередковано визначені в нормативному матеріалі адміністративної, трудової, виправно-трудоваї та інших галузей права. На відміну від чітко вказаних у законодавстві складів адміністративних правопорушень, складу дисциплінарних проступків визначаються в найзагальнішому вигляді [9, с. 38].

По-третє, головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах із роботодавцем. На відміну від цього, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність [9, с. 38].

По-четверте, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати та постановляти рішення. Суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, у якому працює правопорушник. Між суб'єктом застосування дисциплінарних прав і порушником дисципліни обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник – підлеглий». Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені законодавством, а організаційні зв'язки, характерні для дисциплінарної відповідальності, відсутні [9, с. 38–39].

Проведене В.К. Колпаковим розмежування адміністративних і дисциплінарних правопорушень дає змогу виділити характерні особливості цих протиправних дій, а також відмінності між суб'єктним складом відповідних процесуальних правовідносин і самими такими правовідносинами.

Варто зауважити, що не завжди дисциплінарні стягнення застосовуються за вчинення дисциплінарних проступків. Вказане стосується таких категорій осіб, які притягуються до відповідальності, – військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (ст. 15 КУпАП). Виняток також становлять суб'єкти відповідальності за корупцію – адміністративні корупційні правопорушення та корупційні злочини. Коло таких суб'єктів встановлено ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [10]).

О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій виділяють декілька обставин, які свідчать про доцільність віднесення окремих дисциплінарних проваджень до розряду адміністративних: 1) далеко не завжди дисциплі-

нарні стягнення застосовуються за вчинення дисциплінарних проступків; 2) дисциплінарним проступком не завжди вважається порушення трудової (службової) дисципліни; 3) не завжди за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової дисципліни. У зв'язку з цим вказано про те, що: а) дисциплінарні провадження, пов'язані з порушеннями трудових відносин, мають бути віднесені до предмета трудового права; б) дисциплінарні провадження в тих справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, повинні розглядатись у межах адміністративного процесу [11, с. 343–345].

Думка О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій щодо віднесення до предмета трудового права дисциплінарних проваджень, пов'язаних із порушенням трудових правовідносин, і виділення дисциплінарних проваджень, що виникають з адміністративно-правових відносин, безумовно, є інноваційною та потребує підтримки. Проте її навряд чи можна вважати такою, яка не містить у собі елементи дискусійності. Вказане стосується застосування дисциплінарних стягнень до осіб рядового та начальницького складу за дисциплінарними статутами. Специфіка проходження мілітаризованої державної служби зумовлює наділення таких осіб державно-владними повноваженнями, а прийом на службу не в усіх випадках оформлюється укладанням трудового договору (контракту). У такому разі виникає питання про визначення юридичної природи порушення, пов'язаного із здійсненням державно-владних повноважень, але які стосуються невиконання чи неналежного виконання службової дисципліни. Таке порушення не підпадає під таке, яке вчинене в межах трудових правовідносин і, з іншого боку, не завжди стосується вчинення адміністративного проступку.

Зважаючи на вищезазначене, підхід О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржія може бути сприйнятий як один із підходів щодо вдосконалення доктрини адміністративного права та процесу в частині формування її процесуальної складової.

Розкриваючи питання про специфіку дисциплінарної відповідальності та процесуальної форми її реалізації – дисциплінарного провадження, варто вказати про існування процедур службового розслідування.

У зв'язку з цим треба виділити підзаконний акт – постанову Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950, якою затверджено порядок проведення службового розслідування [12], дія якої поширюється на службовців цивільної державної служби. Відповідно до п. 1 вказаної постанови, підставами проведення службового розслідування визначені такі: порушення норм, якими закріплено службові обов'язки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; у разі недодержання ними законодавства

про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, порушення етики поведінки; на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри; з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного правопорушення або порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, у якому працює особа, що вчинила таке правопорушення. За анонімними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться. Виняток становлять випадки порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», які вказані в анонімному повідомленні, а наведена інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені [12].

Зважаючи на положення зазначеної постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №9 50 та необхідність взяття до уваги ознаки стадійності адміністративно-юрисдикційного провадження, етапами службового розслідування можна назвати такі:

- прийняття рішення про проведення службового розслідування та призначення комісії;
- розгляд обставин, дій, подій, які є предметом службового розслідування, ознайомлення особи, яка притягується до дисциплінарної відповідальності, з висновком та прийняття акта службового розслідування;
- розгляд акта, прийняття за результатами розгляду рішення та доведення до відома особи;
- оскарження рішення;
- набуття рішенням законної сили.

Висновки. Отже, дисциплінарна відповідальність і процесуальна форма її реалізації – дисциплінарне провадження характеризуються:

- особливою підставою застосування – дисциплінарним проступком, який стосується порушення службово-трудої дисципліни незалежно від того, чи вчинений він службовцем цивільної або мілітаризованої державної служби;
- процедурою застосування, яка здійснюється в позасудовому (адміністративному) порядку;
- специфікою відносин між суб'єктами застосування дисциплінарної відповідальності – відносини «влада – підпорядкування»;
- законодавчо встановленими умовами притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного проступку, зокрема корупційного;
- правовим регулюванням процесуальної форми застосування дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного провадження – значним колом нормативно-правових актів, насамперед законів, якими встановлено підстави та загальний порядок. Останній конкретизований підзаконними актами;
- врегулюванням дисциплінарного провадження державних службовців цивільної держав-

ної служби законодавчими актами у сфері трудового законодавства та законодавства про державну службу, деякими підзаконними актами, на відміну від такого провадження, що здійснюється щодо службовців мілітаризованої державної служби, яке врегульовано переважно дисциплінарними статутами;

– наявністю процедур службового розслідування;

– більшим ступенем урегульованості дисциплінарних прав суб'єктів притягнення до дисциплінарної відповідальності дисциплінарними статутами.

Остання особливість правового регулювання свідчить швидше про необхідність удосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців цивільної служби в частині, що стосується врегулювання дисциплінарних прав суб'єктів їх застосування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. 22.01.2016. Ст. 43.
2. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV (зі змінами). Офіційний вісник України. 2006. № 12. Ст. 791.
3. Про Дисциплінарний статут Збройних сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22–23. Ст. 197.
4. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 5 березня 2009 р. № 1068-VI (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2009. № 29. Ст. 398.
5. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2011. 194с.
6. Ковальов С.С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження. Форум права. 2012. № 2. С. 352–357. URL: <https://www.nbuv.gov.ua/e.../FP/.../12kscpsc.pdf>
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
8. Пасенюк О.М., Панченко О.Н., Авер'янов В.Б. та ін. Адміністративне судочинство України: підручник / За заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. К.: Атіка, 2007. 416 с.
12. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 (зі змінами). Офіційний вісник України. 2000. № 24. Ст. 1004.