

6. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1221414>

7. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html.

8. Питання реформування органів внутрішніх справ : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1118-р від 22.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.

9. Про затвердження Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України : Розпорядження Кабінету міністрів України № 1189-р від 23.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.

10. Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1411-р від 23.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1411-2015-%D1%80>.

ГУБАНОВ О. О.,

кандидат юридичних наук, провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС юридичного факультету (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

УДК 342.95

ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців України в умовах вступу нового Закону України «Про державну службу» та дії старого Кодексу законів України про працю.

Ключові слова: підстави, дисциплінарна відповідальність, державні службовці, притягнення, правове регулювання.

Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования оснований привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих Украины в условиях вступления нового Закона Украины «О государственной службе» и действия старого Кодекса законов Украины о труде.

Ключевые слова: основания, дисциплинарная ответственность, государственные служащие, привлечение, правовое регулирование.



This article is devoted to research of problems of legal regulation of grounds for disciplinary responsibility of public servants of Ukraine in terms of introduction of the new Law of Ukraine «On public service» and action of the old Code of Ukraine on labor.

Key words: *grounds, disciplinary responsibility, public servants, recruiting, legal regulation.*

Вступ. З Конституції України випливає, по-перше, що лише закон визначає поведінку, яка є протиправною, винною й утворює склад дисциплінарного проступку; по-друге, що лише така поведінка – дисциплінарний проступок – є підставою дисциплінарної відповідальності; по-третє, що зміст такої відповідальності визначається законом.

Водночас осмислення правової природи дисциплінарного проступку, визначення ролі та підстав відповідальності за його вчинення на стан законності та забезпечення законних інтересів як державних службовців, так і державних органів не отримали необхідного наукового забезпечення та висвітлення у літературі в умовах вступу нового Закону України «Про державну службу» та дії старого Кодексу законів України про працю.

Проблемам дисциплінарної відповідальності державних службовців приділяли увагу багато вчених України. Вони висвітлені в численних публікаціях, авторами яких є: В. Авер'янов, В. Венедиктов, Р. Мельник, М. Іншин, Т. Коломоєць, Я. Лазур, Р. Миронюк, А. Школик, Д. Бахрах, В. Щербина, О. Новак, Р. Миронюк, С. Монастирський, А. Андрушко та ін.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити проблеми правового регулювання підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців України в умовах вступу нового Закону України «Про державну службу» та дії старого Кодексу законів України про працю.

Результати дослідження. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII містить законодавчу дефініцію дисциплінарного проступку державного службовця, під яким розуміється протиправна винна дія 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, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення (частина перша ст. 65).

У правовій доктрині розуміння дисциплінарного проступку не характеризується усталеністю поглядів науковців. Так, Д. Бахрах визначає дисциплінарний проступок як шкідливе, антисуспільне діяння, вчинене членом колективу, що полягає в порушенні обов'язків, пов'язаних із перебуванням особи в такому колективі [1], В. Зуй – як невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також вчинення проступку, що дискредитує його як державного службовця або державний орган, в якому він працює [2], В. Щербина – як протиправне, винне діяння, яке посягає на службу дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями, або вчинення проступку, який дискредитує його як державного службовця чи орган, в якому він працює [3], О. Новак – як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), що полягає у невиконанні або у неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, порушенні морально-етичних правил, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які в законодавстві передбачено дисциплінарну відповідальність [4, с. 130], а Р. Миронюк – як протиправну, винну, шкідливу дію чи бездіяльність, що посягає на встановлений порядок проходження публічної служби, а також службу дисципліну, за які до державного службовця застосовується дисциплінарна відповідальність [5, с. 205].



На думку М. Іншина, дисциплінарний проступок – це правопорушення, що виявляється у невиконанні або неналежному виконанні з вини працівника покладених на нього обов'язків [6, с. 402]. В. Прокопенко визначає дисциплінарний проступок як винне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, колективним і трудовим договорами трудових обов'язків [7, с. 412–413], О. Процевський – як винну протиправну дію (бездіяльність) особи, яка перебуває у трудових відносинах, порушуючи внутрішній трудовий розпорядок, трудові обов'язки, правила спільної праці [8, с. 231], а С. Монастирський – як безпідставне, навмисне невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків особами, які перебувають у трудових відносинах із конкретним підприємством [9, с. 12].

Л. Сировотська акцентує на тому, що про дисциплінарний проступок можна говорити лише в тому разі, коли правопорушення пов'язане з порушенням трудових обов'язків, але за характером не становить суспільної небезпеки [10, с. 43]. Схоже за суттю визначення дисциплінарного проступку надається А. Алехінім та Ю. Козловим, які вважають, що дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, яке не тягне кримінальної відповідальності [11] та В. Смирновим, який зосереджує увагу на винності, протиправності діяння щодо перевищення або невиконання трудових обов'язків особою, яка є суб'єктом трудових правовідносин, що виключає кримінальну відповідальність [12, с. 18]. Л. Прогонюк навпаки, зазначає, що закон не вимагає, щоб порушення трудової дисципліни обов'язково призводило до будь-яких шкідливих наслідків, а для притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності достатньо, щоб був зафіксований факт порушення. Водночас наслідки порушення враховуються під час визначення тяжкості дисциплінарного проступку та вибору дисциплінарного стягнення, але це питання покладається суто на розсуд власника [13, с. 61]. Схожу думку має також А. Андрушко, акцентуючи на тому, що однією з особливостей дисциплінарної відповідальності є те, що завдання внаслідок вчинення дисциплінарного проступку матеріальної чи іншої шкоди не є обов'язковим, а суспільно шкідливим є вже факт вчинення дисциплінарного проступку [14, с. 374].

Отже, основними ознаками дисциплінарного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових відносин; 3) наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних тощо) для підприємства, колективу, установи, суспільства; 4) причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; 5) дисциплінарна відповідальність у вигляді застосування дисциплінарних санкцій [15, с. 127].

Дисциплінарному проступку притаманна визначена єдність об'єктивних і суб'єктивних ознак, сукупність яких називається складом правопорушення.

Загальним об'єктом дисциплінарного проступку постає дисципліна – становище, за якого всі суб'єкти правовідносин влади і підпорядкування неухильно дотримуються порядку і правил, встановлених законами, статутами, положеннями, а родовим – трудова дисципліна на підприємстві, тобто встановлений порядок, правовий режим трудової діяльності.

Безпосереднім об'єктом дисциплінарного проступку можуть бути: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може призвести до обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних і громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поводження зі службовими документами); в) загальні правила поведінки працівника поза роботою (службою), а також етичні вимоги, що ставляться до них [16, с. 277–278].

Елементами, що характеризують об'єктивну сторону дисциплінарного проступку, є: а) протиправне діяння (бездіяльність); б) шкідливі наслідки; в) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками; г) час і місце діяння.

Протиправне діяння дисциплінарного проступку може бути здійснено у формі дії або бездіяльності, яка вчинена у зв'язку з виконанням працівником своїх трудових обов'язків, що призводить до негативних наслідків – завданої шкоди об'єкту такого проступку. Водно-



час ознака протиправності тісно пов'язана з об'єктом та означає заборону діяння під загрозою застосування санкцій.

Стосовно певних категорій працівників існують особливості протиправних діянь, за які вони підлягають дисциплінарній відповідальності, передбачені спеціалізованими нормативно-правовими актами (законами, статутами про дисципліну або спеціальними положеннями). Так, згідно зі ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII дисциплінарними проступками державних службовців є: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) 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; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) 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.

Дисциплінарне стягнення застосовується роботодавцем безпосередньо за виявленням проступку в строки, чітко визначені законодавством, на відміну від адміністративних проступків, які вчиняються в один час, а розглядаються в інший. Так, наприклад, державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення (частина третя ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII).

Суб'єктом дисциплінарного проступку є тільки робітник чи службовець, який перебуває у трудових правовідносинах та володіє деліктоздатністю – здатністю особи нести особисту відповідальність за порушення юридичних обов'язків. Трудова правосуб'єктність відповідно до законодавства України виникає з настанням трудового повноліття – з 16-ти років, а у випадках, встановлених у ст. 188 КЗпП України, може знижуватися до 15-ти років (за згодою одного з батьків або особи, яка його замінює) і навіть до 14-ти років (стосовно учнів загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час за згодою одного з батьків або особи, яка його замінює).

Суб'єктивну сторону дисциплінарного проступку характеризує вина, яка виражається у його внутрішньому психічному ставленні до суспільно шкідливого діяння та до наслідків, що настали або могли настати. Водночас у законодавстві прямо не зазначається, що вина є обов'язковим елементом суб'єктивної сторони дисциплінарного проступку. Але судова практика України є послідовною у визнанні вини як обов'язкової умови дисциплінарної відповідальності.

Вина може бути виражена у формі умислу (прямого чи непрямого) або необережності (легковажності чи самовпевненості). Необхідною умовою визнання наявності вини є усві-



домлення працівником того, що його протиправні дії є суспільно шкідливими і заподіють чи можуть заподіяти шкоду відповідним суспільним відносинам.

Враховуючий зроблений аналіз нормативно-правового закріплення дисциплінарного проступку як підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, можна зробити висновок, що основним перспективним напрямом розвитку законодавства у цій сфері має стати прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які б чітко регламентували кожний різновид дисциплінарних проступків, які передбачені у ст. 65 нового Закону України «Про державну службу».

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма – Инфра-М, 2000. – 651 с.
2. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
3. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.І. Щербина. – Х., 1998. – 174 с.
4. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця / О.Д. Новак // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 130.
5. Миронюк Р.В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі / Р.В. Миронюк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 205.
6. Трудове право : [підручник] / [М.І. Іншин, В.І. Щербина, Д.І. Сіроха та ін.] ; за ред. М.І. Іншина, В.І. Щербини. – Х., 2012. – 500 с.
7. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
8. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений / А.И. Процевский. – М. : Юридическая литература, 1972. – 340 с.
9. Монастирський С.О. Дисциплінарна відповідальність / С.О. Монастирський. – К. : Вид-во політ. літ. України, 1976. – 238 с.
10. Сыровотская Л.А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л.А. Сыровотская. – М. : Юридическая литература, 1990. – 327 с.
11. Административное право Российской Федерации : [учебник] / под ред. А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова. – М. : Зерцало, 1996. – 680 с.
12. Смирнов В.Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии / В.Н. Смирнов. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1980. – 174 с.
13. Прогонюк Л.Ю. Поняття дисциплінарного проступку / Л.Ю. Прогонюк // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія «Право». – 2009. – Вип. 12. – С. 61.
14. Андрушко А.В. Основні проблеми загальної дисциплінарної відповідальності у трудовому праві / А.В. Андрушко // Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – К., 2007. – Вип. 37. – С. 374.
15. Серeda В.В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку / В.В. Серeda // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2014. – № 12. – С. 127.
16. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / Д.А. Гавриленко ; под ред. А.П. Шергина. – Минск : Наука и техника, 1988. – 365 с.

