

ПУСТОВІТ О. А.

аспірантка кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)
ORCID ID: 0009-0000-8382-8521

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.93>

ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Статтю присвячено дослідженню дисциплінарної комісії як елемента механізму правового регулювання державної служби. Встановлено, що проблематика визначення дисциплінарної комісії як елемента механізму правового регулювання державної служби є досить актуальною з огляду як на докорінні зміни у питаннях законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців Законом України «Про державну службу», так і на необхідність подальшого розвитку та удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. Звернуто увагу на те, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично всіх державно-службових відносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Виокремлено два види дисциплінарних комісій: 1) Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», а її робочим органом з питання дисциплінарної відповідальності державних службовців є комітет з дисциплінарних проваджень; 2) дисциплінарна комісія стосовно: а) державних службовців, які займають посади державної служби категорії «В» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників, яку утворює суб'єкт призначення; в) інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», яку утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Встановлено, що спільними ознаками названих дисциплінарних комісій є, зокрема: 1) вимоги/рекомендації/заборони щодо складу комісії; 2) повноваження членів комісії; 3) статус членів комісії; 4) персональна відповідальність членів комісії; 5) порядок здійснення дисциплінарного провадження у разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у державному органі. Відмінності комісій мають прояв, насамперед, в організаційно-засадничих засадах, тобто у порядку їхнього формування, що являє собою одну із обов'язкових стадій дисциплінарного провадження.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, дисциплінарне провадження, дисциплінарна комісія, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, суб'єкти управління державною службою, дисциплінарна відповідальність, юрисдикційно-дисциплінарні повноваження, механізм правового регулювання державної служби.



Pustovit O. A. Disciplinary commission as an element of the mechanism of legal regulation of the civil service

The article is devoted to the study of the disciplinary commission as an element of the mechanism of legal regulation of the civil service. It has been determined that the problems of defining the disciplinary commission as an element of the mechanism of legal regulation of the civil service are quite relevant in view of fundamental changes in the issues of legislative regulation of disciplinary responsibility of civil servants by the Law “On Civil Service”, as well as the need for further development and improvement of the institution of disciplinary responsibility of civil servants. Attention is drawn to the fact that disciplinary commissions are mandatory subjects of almost all state-service relations associated with bringing a civil servant to disciplinary responsibility.

Two types of disciplinary commissions have been allocated: 1) the Commission on the higher Civil Service Corps (hereinafter referred to as the Commission) in relation to civil servants who occupy the positions of civil service of category “A”, and its working body on the disciplinary responsibility of civil servants is the Committee on Disciplinary proceedings; 2) Disciplinary Commission concerning: a) civil servants holding civil service positions of category “C” and exercising the powers of heads of civil service in state bodies, as well as their deputies, which is formed by the subject of destination; в) other civil servants who hold positions of civil service of categories “B” and “C”, which is formed by the head of civil service in each state body.

It is established that the common features of the mentioned disciplinary commissions are, in particular: 1) requirements/recommendations/prohibitions to the composition of commissions; 2) the powers of members of the commission; 3) the status of members of the commission; 4) personal responsibility of members of the commission; 5) the procedure for disciplinary proceedings in case of impossibility of formation or functioning of a disciplinary commission in a state body. The differences of commissions are manifested, first of all, in the organizational and fundamental principles, that is, in the order of their formation, which is one of the mandatory stages of disciplinary proceedings.

Key words: *civil service, civil servant, disciplinary proceedings, disciplinary commission, Commission on the higher corps of civil service, disciplinary responsibility, jurisdictional disciplinary powers, mechanism of legal regulation of civil service.*

Вступ. Одним із важливих елементів механізму правового регулювання державної служби є суб’єкти управління державною службою, які являють собою певну систему, тобто сукупність державних органів з визначеними повноваженнями та особливостями інституційно-організаційної взаємодії між собою. Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про державну службу» [1] (далі – Закон «Про державну службу») до системи таких органів належать: Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби і служба управління персоналом державного органу (ст.ст. 12–18). Попри те, що наведений перелік суб’єктів управління державною службою уперше є законодавчо визначеним, він, як видається, не є вичерпним, що дає підстави зазначити, що є й інші суб’єкти, які також здійснюють функції правового регулювання державною службою з окремих, нормативно визначених, питань. Йдеться, зокрема, про дисциплінарні комісії, тобто суб’єктів, яких наділено відповідними юрисдикційно-дисциплінарними повноваженнями у сфері державної служби, і на яких покладено завдання недопущення необґрунтованого притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Проблематика визначення дисциплінарної комісії як елемента механізму правового регулювання державної служби



є досить актуальною з огляду як на докорінні зміни у питаннях законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців Законом «Про державну службу», так і на необхідність подальшого розвитку та удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Слід зазначити, що певні аспекти питання правового статусу дисциплінарних комісій досліджувалися такими науковцями, як: Л. Біла-Гіунова [2-4], С. Ківалов [5], О. Стець [6] та ін. Водночас, питання щодо статусу дисциплінарних комісій як елементу механізму правового регулювання державної служби, у цілому, залишилося поза увагою науковців і потребує подальших наукових доробок.

Метою дослідження є визначення дисциплінарних комісій як елементу механізму правового регулювання державної служби шляхом: виокремлення видів дисциплінарних комісій; характеристики особливостей їхнього правового статусу; надання пропозицій щодо подальших нормативно-доктринальних пошуків зазначеної проблематики.

Результати дослідження. Як уже зазначалося вище, важливим елементом механізму правового регулювання державної служби є суб'єкти управління державною службою, основний перелік яких надано у ст.ст. 12–18 Закону «Про державну службу», які здійснюють свої повноваження щодо практично всіх питань державної служби. Як видається, ефективно, дієве і професійне функціонування державної служби є можливим шляхом, з одного боку, закріплення чинним законодавством: вимог та умов вступу на державну службу; конкретних прав, обов'язків та повноважень державних службовців; обмежень і заборон при проходженні державної служби тощо; а з іншого – забезпечення чіткого і неухильного додержання Присяги державного службовця; сумлінного виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку, порушення яких є підставою для настання дисциплінарної відповідальності. Остання і є умовою функціонування дисциплінарних комісій, а дисциплінарні комісії, у свою чергу, є умовою для забезпечення нормативно визначеного провадження щодо притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, функціонування дисциплінарних комісій безпосередньо пов'язано із забезпеченням службової дисципліни як невід'ємної правової категорії інституту державної служби, що має прояв у двох аспектах: 1) суб'єктивному, який полягає у свідомому дотриманні встановленого порядку державно-службових відносин їх учасниками; 2) об'єктивному, який полягає у сукупності правил та норм, що визначають порядок державно-службових відносин [7]. Наведене свідчить про те, що серед інших суб'єктів державного управління саме на дисциплінарні комісії покладається основне завдання: забезпечення службової дисципліни у сфері державної служби шляхом реалізації юрисдикційно-дисциплінарних повноважень.

Важливо зазначити, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично всіх державно-службових відносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Тобто, йдеться про те, що саме дисциплінарні комісії є обов'язковим елементом (суб'єктом дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, санкціонування накладення деяких стягнень на державних службовців [8, с. 78]) існування такого виду державно-службових відносин, як юрисдикційно-дисциплінарних службових відносин.

Як видається, характеристику статусу дисциплінарних комісій слід розпочати із виокремлення двох видів таких комісій у залежності від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження (саме такий підхід закріплено у ст. 69 Закону «Про державну службу»):

1) Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», а її робочим органом з питання дисциплінарної відповідальності державних службовців є комітет з дисциплінарних проваджень;

2) дисциплінарна комісія стосовно: а) державних службовців, які займають посади державної служби категорії «В» та здійснюють повноваження керівників державної служби



в державних органах, а також їх заступників, яку утворює суб'єкт призначення; в) інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», яку утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Названим вище види дисциплінарних комісій притаманні як спільні, так і відмінні ознаки. Серед спільних ознак слід, насамперед, звернути увагу на те, що метою їхньої діяльності є визначення: а) ступеня вини державного службовця; б) характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Саме так її окреслено у п. 1 ст. 69 Закону «Про державну службу». Водночас слід зазначити, що аналіз названого Закону (особливо ст.ст. 64–79) свідчить про те, що мета діяльності дисциплінарної комісії є набагато ширшою і окрім вищеназваних, її становлять і такі чинники, як встановлення: а) наявності або відсутності у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку, передбаченого у ст. 65; б) обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця (п. 2 ст. 74), тобто йдеться про крайню потребу або необхідну оборону; в) обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність (ст. 67). При цьому слід зазначити, що Закон «Про державну службу» уперше визначив невичерпний перелік обставин, що пом'якшують дисциплінарну відповідальність, і вичерпний перелік обставин, що обтяжують її; г) умов та причин вчинення дисциплінарного проступку.

Спільною ознакою названих дисциплінарних комісій також є:

1) вимоги/рекомендації/заборони до складу комісій: а) повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту, а також представник служби управління персоналом, які є працівниками органу, в якому вона утворюється; б) можуть залучатися експерти (фахівці) у відповідній сфері та/або з відповідних питань, а також представники державних органів за згодою їх керівників; в) не можуть бути залучені представники державного органу, які є особисто заінтересованими у результатах дисциплінарного провадження та безпосередньо підпорядкованими особі, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження;

2) повноваження членів комісії: а) мають право ознайомлюватися з матеріалами, що належать до їх повноважень; б) висловлювати свою позицію під час засідання та брати участь у прийнятті рішень шляхом голосування; в) ініціювати в разі потреби скликання їх засідання; г) одержувати пояснення від державного службовця та від інших осіб щодо обставин справи, одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших державних органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів дисциплінарної справи, одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються дисциплінарного провадження; д) здійснювати інші повноваження, які пов'язані із забезпеченням їхньої діяльності відповідно до Закону «Про державну службу»; ж) повинні формувати дисциплінарну справу тощо;

3) статус членів комісії: а) діяльність в комісії не є державною службою або трудовою діяльністю для експертів або інших представників громадськості, які залучаються до участі у її роботі і не підлягає оплаті за рахунок державного органу або за рахунок коштів державного бюджету. Водночас, така діяльність може бути оплаченою за рахунок грантових проєктів; б) не оплачується державним органом саме як «робота у дисциплінарній комісії». У контексті зазначеного, варто погодитися з думкою про те, що участь державних службовців у роботі комісії оплачується як їх діяльність на займаних посадах, тобто на час роботи у комісії, вони не звільняються із займаної посади і, таким чином, їм оплачується час за займаною посадою [2, с. 472];

4) персональна відповідальність членів комісії за: а) повноту і об'єктивність висновків дисциплінарного провадження; б) розголошення інформації про дисциплінарне провадження;

5) порядок здійснення дисциплінарного провадження у випадку неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у державному органі у разі: а) неможливості утворення комісії в державному органі – дисциплінарні провадження щодо державних службовців зазначеного органу здійснюються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування; б) відсутності державного органу вищого



рівня – комісія утворюється одноразово для здійснення конкретного дисциплінарного провадження за рішенням НАДС з урахуванням вимог Порядку здійснення дисциплінарного провадження [9] за поданням особи, яка прийняла рішення про порушення дисциплінарного провадження.

Ще однією спільною ознакою дисциплінарних комісій є те, що діяльність такої комісії закінчується підготовкою відповідного окремого кінцевого документа, який передбачає висновок щодо: 1) наявності у діяннях державного службовця конкретного складу дисциплінарного проступку, передбаченого ст. 65 Закону; обставин, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; оптимального виду дисциплінарного стягнення; або 2) відсутності в діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку та необхідності закриття дисциплінарного провадження. Особливостями кінцевого документа є те, що: 1) ним є відповідно пропозиція/подання Комісії/дисциплінарної комісії, які надаються суб'єкту призначення. При цьому важливо зазначити, що законодавець напередбачає ані вимог до названих документів, ані відмінностей між ними, окрім як за суб'єктом складом; 2) і пропозиція Комісії, і подання дисциплінарної комісії мають для суб'єкта призначення *рекомендаційний характер*, тобто вони не є обов'язковими для суб'єкта призначення при вирішенні питання про накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця і він вправі прийняти рішення про: а) закриття дисциплінарного провадження або про притягнення до дисциплінарної відповідальності, яке повністю узгоджується з пропозицією/поданням дисциплінарної комісії; б) закриття дисциплінарного провадження за наявності пропозиції/подання дисциплінарної комісії про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; в) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення за наявності пропозиції/подання дисциплінарної комісії про закриття дисциплінарного провадження [2, с. 473]. При прийнятті суб'єктом призначення рішення, яке не узгоджується з пропозицією/поданням Комісії/дисциплінарної комісії, воно повинно бути належно мотивованим.

Важливо звернути увагу і на відмінності між названими видами дисциплінарних комісій, які мають організаційно-засадничий характер і полягають у порядку їхнього формування, що являє собою одну із обов'язкових стадій дисциплінарного провадження [8, с. 17]. Так, затвердження складу дисциплінарної комісії залежно від її виду здійснюється:

Комісії – Кабінетом Міністрів України відповідно до порядку визначеного ст.ст. 14, 15 Закону «Про державну службу»;

дисциплінарної комісії стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників – суб'єктом призначення. При цьому слід зазначити, що «суб'єкт призначення» являє собою державний орган чи посадову особу, уповноважених відповідно до законодавства призначати на посади державної служби та звільняти із цих посад. Таким чином, суб'єктом призначення можуть бути: а) державний орган; б) посадова особа, тобто керівник державної служби в державному органі (див. наступний абзац). Питання про те, який державний орган або посадова особа у кожному конкретному випадку є суб'єктами призначення, вирішується виключно на законодавчому рівні;

дисциплінарної комісії стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівник державної служби у державному органі. У Законі «Про державну службу» уперше використано поняття «керівник державної служби у державному органі», під яким слід розуміти посадову особу, яка займає вищу посаду державної служби у державному органі щодо вирішення питань державної служби у цьому органі. Як видається, для визначення особливостей керівника державної служби слід звернутися до особливостей поняття «керівник». Йдеться про те, що керівник – це не просто державний службовець, а посадова особа, яку характеризує сукупність кваліфікуючих ознак, тобто конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру у сфері виконавчої влади: а) розподіл обов'язків між своїми заступниками; б) розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; в) керівництво та спрямування роботи



виконавчого органу та його апарату; г) вирішення кадрових питань; д) підписання правових актів виконавчого органу; ж) представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності тощо [2, с. 38]. Для керівника державної служби у державному органі характерним є те, що він: а) здійснюють безпосереднє управління державною службою у державному органі; б) є вищими посадовими особами державного органу, що мають статус державного службовця. До таких осіб належать: Державний секретар КМУ; державний секретар міністерства; керівник відповідного органу (йдеться про такі ЦОВВ, як: служба, інспекція, агентство, ЦОВВ зі спеціальним статусом, інші ЦОВВ), керівник апарату місцевої державної адміністрації, керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права, керівник апарату/секретаріату (зокрема, КМУ, Антимонопольного комітету України, суду тощо) та ін.

Висновки. Дисциплінарна комісія є невід'ємним елементом механізму правового регулювання державної служби, оскільки саме її наділено юрисдикційно-дисциплінарними повноваженнями щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Чинним законодавством передбачено створення двох видів дисциплінарних комісій – Комісії і дисциплінарної комісії, які характеризуються як спільними ознаками (вимоги/рекомендації/заборони до складу комісій; повноваження членів комісії; статус членів комісії; персональна відповідальність членів комісії; юридична сила відповідного окремого кінцевого документа комісії), так і відмінностями, зокрема організаційно-засадничого характеру.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.2015 р. № 3723-ХІІ. Дата оновлення: 04.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628.
3. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
4. Біла-Тіунова Л.Р. Державні службовці як суб'єкти адміністративного права. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред. акад. С. Ківалова, проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. С. 195-272.
5. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
6. Стець О.М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 436 с.
7. Афанасьєв К.К. Дисципліна як важливий чинник забезпечення правопорядку. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри*: тези міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса. 13–14 черв. 2008 р.). Фенікс, 2008. С. 185–187.
8. Новак О.Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6-3. Т. 1. С. 76-80.
9. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. Дата оновлення: 10.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8>.

