

УДК 35.086.2

**Ю. В. Яшина**, кандидат наук з державного управління, викладач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

### АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

*Розглядаються актуальні проблеми у сфері притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності, аналізуються положення законодавства, що регулюють такі відносини. Обґрунтовується необхідність створення єдиного підходу до врегулювання особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців на законодавчому рівні.*

*Рассматриваются актуальные проблемы в сфере привлечения государственных служащих Украины к дисциплинарной ответственности, анализируются положения законодательства, которые регулируют такие отношения. Обосновывается необходимость осуществления единого подхода к урегулированию особенностей дисциплинарной ответственности государственных служащих на законодательном уровне.*

*The problems of current importance in the sphere of bringing the public servants to the disciplinary responsibility are considered in the article, the provisions of legislation that regulate above mentioned relations are analyzed. The necessity of actualization of the single approach to the regulation of peculiarities of public servants' disciplinary responsibility on the legislative level is grounded.*

**Ключові слова.** Дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок, службові обов'язки, державна служба, державний службовець.

**Вступ.** Згідно зі ст. 3 чинного Закону України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ персональна відповідальність державних службовців за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни – один з основних принципів державної служби [2]. Дисциплінарна відповідальність залишається нині одним з найбільш затребуваних практикою видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців, та одним з найважливіших заходів забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби в Україні, а проблеми її застосування постійно досліджуються провідними українськими та російськими науковцями в галузі адміністративного та трудового права, як-от: В. Б. Авер'яновим, Д. Н. Бахрахом, Ю. П. Битяком, М. І. Іншиною, С. В. Ківаловим, Н. І. Нижник, В. І. Щербіною, Ц. А. Ямпольською та ін. Однак, незважаючи на значну увагу науковців до актуальних проблем у сфері притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності, цей інститут все ще залишається недостатньо врегульованим на законодавчому рівні.

**Постановка завдання.** Мета статті – виокремлення особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців і неврегульованих українським законодавством проблем у цій галузі та формулювання пропозицій щодо вдосконалення цього інституту.

**Результати дослідження.** Аналіз чинного законодавства щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності виявив, що це питання регулюється багатьма нормативно-правовими актами: законами України “Про державну службу”, “Про засади запобігання і протидії корупції”, Кодексом законів про працю України, постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950 “Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”, спеціальними дисциплінарними статутами.

© Ю. В. Яшина, 2013

Так, значним здобутком у законодавчому врегулюванні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців стало прийняття Закону України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI, що набуде чинності з 01.01.2014 р. Дисциплінарній відповідальності присвячено 8 з 9 статей VIII розділу “Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця”. У ч. 1 ст. 52 Закону закріплено визначення дисциплінарної відповідальності, яка полягає в дисциплінарних стягненнях з державного службовця за вчинення дисциплінарних проступків, визначених Законом “Про державну службу”. У ч. 2 цієї ж статті чітко визначено підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності – вчинення ним дисциплінарного проступку [3]. Це значний крок уперед порівняно з формальними підставами для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, визначеними ч. 1 ст. 14 чинного Закону “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-XII, а саме:

- невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків;
- перевищення повноважень, порушення обмежень, пов’язаних із проходженням державної служби;
- вчинок, який порочить особу як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює [2].

Очевидно, що вищезазначений перелік чинного Закону “Про державну службу” дуже вузький і розмитий, це певною мірою обмежує можливості притягнення державних службовців до відповідальності за вчинення ними дисциплінарних проступків. Однак має недоліки в цьому сенсі й новий Закон, який у ч. 3 ст. 52 встановлює вичерпний перелік дисциплінарних проступків, чим обмежує в подальшому притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності за порушення службової дисципліни, які виходять за межі переліку. На нашу думку, законодавцю потрібно бути не таким категоричним і більш гнучким під час встановлення аналогічного переліку. За недолік вважаємо також і звичайне перерахування дій, що становлять об’єктивну сторону дисциплінарних проступків, без їх конкретизації, тобто зазначення конкретних складів дисциплінарних проступків.

За вчинення дисциплінарних проступків до державних службовців України, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-XII, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [2]. Окрім цього стаття містить посилання на законодавство про працю, яким передбачено застосування ще двох дисциплінарних стягнень, а саме догани і звільнення (ст. 147 Кодексу законів про працю України [1]).

Відповідно до ч. 1 ст. 53 нового Закону “Про державну службу” до державних службовців застосовуються такі види дисциплінарних стягнень:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) сувора догана;
- 4) попередження про неповну службу відповідність;
- 5) звільнення з посади державної служби [3].

Як бачимо, новий Закон вже не містить посилань на трудове законодавство, встановлюючи вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, що може бути застосовано до порушників. Позитивним також є те, що законодавець установив диференціацію видів стягнень залежно від дисциплінарних проступків. Однак незрозумілим залишається, за яке правопорушення державного службовця можуть звільнити з посади державної служби, оскільки цей вид стягнення залишився поза межами регулювання Закону. На нашу думку, законодавцю необхідно

якомога швидше виправити зазначений недолік до набуття чинності новим Законом “Про державну службу” для запобігання в подальшому конфліктних ситуацій і зловживань посадових осіб, уповноважених відповідно до законодавства звільняти з посад державної служби.

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності є сукупністю процесуально-правових норм, що регламентують процесуальні дії суб’єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення, та становить процесуальне провадження. Зауважимо, що встановлення загального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності – новела Закону “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI у порівнянні із чинним Законом, який лише однією статтею регулює питання дисциплінарної відповідальності.

У дисциплінарному провадженні, спираючись на положення нового Закону “Про державну службу”, можна виділити декілька стадій:

- порушення справи щодо дисциплінарного проступку;
- службове розслідування;
- розгляд результатів службового розслідування та ухвалення рішення у справі;
- виконання рішення;
- оскарження рішення;
- дострокове зняття дисциплінарного стягнення.

Розглянемо детальніше перші дві стадії дисциплінарного провадження, в межах яких виникає, на наш погляд, найбільше неврегульованих законодавством питань.

Для порушення справи щодо дисциплінарного проступку потрібна підстава. На жаль, законодавство не передбачає таких підстав. Ст. 55 нового Закону “Про державну службу” передбачено лише розмите поняття “достатні дані, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку державного службовця” [3]. Однак правозастосовча практика дозволяє згрупувати їх таким чином:

- безпосереднє виявлення дисциплінарного проступку посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення;
- клопотання безпосереднього керівника, який виявив дисциплінарний проступок, перед посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення, про відкриття дисциплінарного провадження;
- інформація від інших державних службовців про вчинення особою порушень службової дисципліни;
- повідомлення фізичних і юридичних осіб про факти порушення їх прав та свобод невиконанням чи неналежним виконанням державним службовцем своїх посадових обов’язків;
- матеріали перевірок, ревізій;
- повідомлення засобів масової інформації про факти невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов’язків.

Одночасно із закріпленням підстав для порушення справи щодо дисциплінарного проступку доцільно було б також визначити обставини, за яких неможливе провадження у справі. До них зараховують такі:

- відсутність події чи складу дисциплінарного проступку (але для цього знову ж таки необхідно законодавче закріплення конкретних складів із чітким визначенням поняття складу дисциплінарного проступку та системи ознак і елементів, які його утворюють);
- встановлені строки давнини притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (ці строки визначено ч. 2 ст. 53 нового Закону “Про державну службу” [3]);
- повторне притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за один і той самий дисциплінарний проступок;
- порушена кримінальна справа за фактом дисциплінарного проступку (до моменту її закриття в установленому законодавством порядку);

- порушена справа про адміністративне правопорушення за фактом дисциплінарного проступку (до моменту її закриття в установленому законодавством порядку);
- звільнення державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності;
- смерть державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності.

На нашу думку, законодавче закріплення підстав для порушення справи щодо дисциплінарного проступку та обставин, які унеможливають провадження у справі, значним чином полегшило б початкову стадію дисциплінарного провадження та конкретизувало б наявне в законодавстві поняття “достатні дані, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку державного службовця”.

Відповідно до ч. 2 ст. 55 нового Закону “Про державну службу”, в разі необхідності додаткового дослідження обставин учинення дисциплінарного проступку, в тому числі обставин, що пом’якшують або обтяжують відповідальність, а також причин та умов, що сприяли його вчиненню, посадова особа, уповноважена застосовувати дисциплінарні стягнення, приймає рішення про проведення службового розслідування [3]. Порядок проведення службового розслідування регулюється окремим нормативно-правовим актом, а саме постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування” [5] від 13.06.2000 р. № 950, а з 01.01.2014 р. – новою постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування” від 25.07.2012 р. № 666 [6], що набуде чинності одночасно з новим Законом “Про державну службу”.

Спираючись на те, що Закон України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI і Порядок проведення службового розслідування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 р. № 666, набудуть чинності одночасно, доходимо висновку, що регламентацію проведення службового розслідування здійснено на недостатньому рівні, оскільки не визначено:

1) конкретний перелік учасників службового розслідування із зазначенням їхніх посад (працівник кадрової, юридичної служби; свідки – особи, яким можуть бути відомі обставини, що підлягають встановленню; спеціаліст, експерт тощо). Натомість законодавець чітко визначив лише кількість осіб у складі комісії з проведення службового розслідування та випадки, в яких участь у комісії буде брати представник Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба);

2) порядок встановлення відомостей щодо справи, види доказів, які можуть при цьому надаватися, та особливості доказування.

Усе вищезазначене суттєво зменшує права державних службовців на повне, об’єктивне і всебічне оцінювання в ході службового розслідування скоєного дисциплінарного проступку.

Ч. 2 ст. 53 нового Закону “Про державну службу” передбачено також, що дисциплінарне стягнення має відповідати характерові й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. У цій же статті вказується, що під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховуються характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких його вчинено, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданих збитків, попередня поведінка державного службовця та його ставлення до виконання службових обов’язків [3]. Разом з тим в українському законодавстві немає системи контролю за відповідністю накладеного дисциплінарного стягнення тяжкості проступку державного службовця.

Згідно з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування” від 25.07.2012 р. № 666 та Указу Президента України від “Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань

державної служби” 18.07.2011 р. № 769/2011, одна із функцій Нацдержслужби – моніторинг службових розслідувань і притягнення службових осіб до дисциплінарної відповідальності [4, 6]. Однак для забезпечення прозорості процедури дисциплінарного провадження пропонуємо розширити права Нацдержслужби, а саме збільшити наглядові повноваження в ході цієї процедури, що сприятиме гласності та відкритості.

Варто також зазначити, що дисциплінарна відповідальність окремих груп державних службовців передбачена спеціальними дисциплінарними статутами, наприклад Дисциплінарним статутом митної служби України, Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, Дисциплінарним статутом прокуратури України тощо. Основні особливості спеціальної дисциплінарної відповідальності порівняно із загальною: чітко встановлене коло суб'єктів такої відповідальності у межах конкретного державного органу, повніше визначення дисциплінарного проступку та ширше коло заходів дисциплінарного впливу.

Отже, незважаючи на присвячення питанням дисциплінарної відповідальності державних службовців окремого розділу та восьми статей нового Закону України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI, що містять визначення дисциплінарного проступку, підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, види та порядок застосування дисциплінарних стягнень і загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, що безперечно є великим кроком уперед порівняно із чинним Законом, однією з найбільш актуальних і важливих проблем у сфері притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності залишається розпорошеність правових норм і правил, що регулюють це питання. Наголошують на цьому й фахівці Центру політико-правових реформ, які стверджують, що “вкотре мусимо відзначити негативні наслідки такої проблеми, як відсутність єдиного публічно-правового регулювання питань публічної служби. Крім того, слід пам'ятати, що на окремі види публічної служби (зокрема, митної служби тощо) поширюється дія спеціальних дисциплінарних статутів” [7, 123]. Негативним фактором залишається й неповна врегульованість взаємовідносин, що складаються під час притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, на законодавчому рівні.

**Висновки.** Зважаючи на вищезазначене, для вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців вважаємо за доцільне:

– усунути виявлені та розглянуті в цій статті недоліки Закону України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування” від 25.07.2012 р. № 666 до набрання ними чинності 01.01.2014 р.;

– у подальшому систематизувати й уніфікувати норми, що регулюють дисциплінарну відповідальність державних службовців, і створити єдиний законодавчий акт, який би передбачав не лише перелік дисциплінарних проступків, а й їхній зміст, визначав диференціацію всіх без винятку дисциплінарних стягнень, які можна застосувати до державних службовців залежно від дисциплінарних проступків; встановлював єдину процедуру дисциплінарного провадження з розмежуванням його стадій, зазначенням приводів для порушення справи щодо дисциплінарного проступку та обставин, які виключають провадження у справі, переліку учасників дисциплінарного провадження та службового розслідування з визначеним правовим статусом, видів доказів та особливостей доказування, а також чіткого переліку підстав дисциплінарної відповідальності, в тому числі й до різних категорій державних службовців.

На нашу думку, втілення в життя цих пропозицій і подальше дослідження питань дисциплінарної відповідальності сприятиме вдосконаленню механізму юридичної відповідальності державних службовців України та сумліннішому виконанню ними своїх посадових обов'язків і дотриманню службової дисципліни.

### Література

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – № 50. – Ст. 375.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – № 52. – Ст. 490.
3. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – № 4. – Ст. 115.
4. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>. – Назва з екрана.
5. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950 // Офіційний вісник України. – № 24. – Ст. 1004.
6. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 р. № 666. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/666-2012-п>. – Назва з екрана.
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика]. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.