

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В. Б. Саюк, Д. О. Крамар, А. Є. Краковська

Анотація. У даній статті з'ясовано сутність поняття «дисциплінарна відповідальність» та запропоновано визначення дефініції «дисциплінарна відповідальність державного службовця». Зазначено закріплення в Законі України «Про державну службу» вичерпний перелік дисциплінарних проступків державних службовців, який є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Наголошено про відсутність поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця» в чинному законодавстві. Розглянуто пропозиції щодо прийняття єдиного нормативного акту.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарна відповідальність державних службовців.

Постановка проблеми. На сучасному етапі становлення України як демократичної та правової держави, прийняття курсу на європейську інтеграцію, важливого значення набуває належний розвиток інституту державної служби. Він є важливим елементом системи державного управління, який забезпечує потреби суспільства, спрямований на захист основоположних прав та свобод людини і громадянина. Належне функціонування державного управління та здійснення успішної реалізації державних політичних, соціальних і економічних завдань можливе лише за умов налагодженого механізму державного апарату, виконання кожним державним службовцем своїх службових обов'язків на високому професійному рівні та чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців за порушення дисципліни та законодавства.

Враховуючи суспільну важливість державної служби, неналежне або невчасне виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, недотримання законодавства становить ризик для якісного функціонування державної служби та підриває довіру суспільства до державної служби. Оскільки, оцінюючи роботу конкретного державного службовця, суспільство формує уявлення про державну службу в цілому.

На сьогодні значним недоліком у регулюванні дисциплінарної відповідальності державних службовців на законодавчому рівні є недосконалий понятійний апарат та відсутність єдиного нормативно-правового акту, який би регулював питання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Саме тому особливої актуальності набуває удосконалення законодавства, яке б містило чіткий понятійний апарат та регулювання питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням, пов'язаним з дисциплінарною відповідальністю державних службовців, приділяли увагу у своїх працях багато науковців, такі як: В. Авер'янов, Р. Мельник, В. Венедиктов, В. Коваленко, Є. Моршнєв, Ю. Битяк та ін. Однак, через стрімкий розвиток законодавства в Україні та реформування інституту державної служби, проблеми дисциплінарної відповідальності державного службовця не втратили своєї актуальності й потребують подальшого ґрунтовного дослідження.

Мета статті – на підставі аналізу чинного законодавства України, яке регулює питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, розглянути проблемні питання дисциплінарної відповідальності та запропонувати шляхи їх вирішення.

Основний розділ. На сьогоднішній день регулювання питання дисциплінарної відповідальності державного службовця розпорошено у різних правових актах. Нормативно-правову основу дисциплінарної відповідальності державних службовців складають статути, правила внутрішнього службового розпорядку [1], регламенти роботи державного органу, підприємства, установи, організації, а також закони, такі як: «Про державну службу» [2], «Про запобігання корупції» [3], «Про судоустрій та статус суддів» [4], «Про прокуратуру» [5], «Про Національну поліцію» [6] тощо.

Розглянемо Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, який був прийнятий на зміну однойменному Закону від 1993 р.

Сьогодні в Законі України «Про державну службу» значна увага приділяється питанню дисциплінарної відповідальності державних службовців. Так, у розділі VIII зазначеного Закону України «Про державну службу» «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» закріплені 3 глави: «Службова дисципліна», «Засади дисциплінарної відповідальності» та «Матеріальна відповідальність державних службовців», які регулюють наступні питання: забезпечення службової дисципліни; обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни та обов'язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни; дисциплінарна відповідальність державного службовця та підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування; обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; порядок здійснення дисциплінарного провадження; відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків; дисциплінарна справа; гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення; пояснення державного службовця; право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи; рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження; оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення; зняття дисциплінарного стягнення; основи матеріальної відповідальності державних службовців; обов'язок та порядок відшкодування шкоди [2].

Варто зазначити, що одним із недоліків зазначеного Закону України «Про державну службу» є відсутність визначення поняття як «дисциплінарна відповідальність державного службовця». В чинному законодавстві зазначено лише випадки, за які настає дисциплінарна відповідальність державного службовця. Так, стаття 64 закріплює, що дисциплінарна відповідальність державного службовця настає за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни [2].

Юридична відповідальність державних службовців, зокрема дисциплінарна відповідальність є одним з важливих елементів інституту державної служби.

Тому, далі доцільно проаналізувати визначення поняття дисциплінарної відповідальності, які концептуально обґрунтовані та оформлені науковцями у правовій доктрині.

У юридичній літературі визначають дисциплінарну відповідальність як врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень [7, с. 8].

Дисциплінарна відповідальність – один з видів юридичної відповідальності, яка полягає у застосуванні до державних службовців певних дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків [8, с. 541].

У теорії трудового права дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є одним з найважливіших засобів забезпечення трудової дисципліни і полягає в обов'язку працівника відповідати перед роботодавцем за скоєний ним дисциплінарний проступок, понести дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством [9, с. 169].

Отже, підсумовуючи вищесказане, можна визначити поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця» як вимушене зазнавання державним службовцем певних обмежень особистого, організаційного, майнового характеру за вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого в законодавстві.

Необхідно зазначити підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Так, стаття 65 Закону України «Про державну службу» визначає, що

підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправного винного діяння (дії або бездіяльності) чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Визначають такі дисциплінарні проступки, як: невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; 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; дії, що шкодять авторитету державної служби; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 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 кримінального або адміністративного правопорушення; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [2].

Відтак, можна зробити висновок, що Закон України «Про державну службу» дає визначення поняття «дисциплінарний проступок» та закріплює вичерпний перелік дисциплінарних проступків, які є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Вивчаючи проблеми нормативно-правового забезпечення дисциплінарної відповідальності державних службовців, науковці висловлюють різні точки зору щодо того, якими новими нормативними актами мають регулюватися питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Одні вважають, що інститут дисциплінарної відповідальності державного службовця має регулюватися виключно законом, а інші приходять до думки, що даний інститут варто урегулювати в окремому кодексі. На думку В. Л. Коваленка, таким може бути Кодекс основних правил поведінки державного службовця України [10, с. 111].

Інші вчені вважають, що таким правовим актом повинен бути Дисциплінарний статут державного службовця, який би містив наступні розділи: поняття службової дисципліни; поняття дисциплінарного проступку; поняття дисциплінарної відповідальності; поняття дисциплінарного стягнення; систему дисциплінарних стягнень; загальний до всіх видів державної служби порядок накладення дисциплінарних стягнень; порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності та здійснення дисциплінарного провадження; порядок проведення службового розслідування; підстави та порядок відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на час проведення службового розслідування; порядок прийняття та вимоги до рішення про застосування заходів дисциплінарної відповідальності; процесуальний порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення; порядок зняття дисциплінарного стягнення;

порядок відшкодування шкоди, завданої фізичним чи юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця під час реалізації ним своїх повноважень; вимоги до обліку накладених на державних службовців дисциплінарних стягнень [10, с. 111].

На нашу думку, на сьогоднішній день було б доцільно прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який би містив загальний для всіх державних службовців перелік дисциплінарних проступків та дисциплінарних стягнень. Пропонуємо закріпити в новому Законі наступні дисциплінарні проступки: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; умисне або внаслідок недбалості грубе порушення державним службовцем прав та свобод людини, грубе порушення закону, яке призвело до істотних негативних наслідків; безпідставне затягування розгляду справи; розголошення таємниці, що охороняється законом, таємниці, яка стала відома державному службовцю під час виконання повноважень; порушення встановленого законом порядку подання декларації державним службовцем; вчинення дій, що порочать звання державного службовця та можуть викликати сумнів у об'єктивності, неупередженості, незалежності, чесності та невідчужуваності органів державної служби; систематичне порушення правил етики та службового розпорядку; зловживання повноваженнями в особистих інтересах. Дисциплінарні стягнення: попередження, зауваження, догана, сувора догана, заборона на переведення державного службовця до органу вищого рівня чи призначення на посаду вищого рівня; звільнення з посади державної служби. Такий Закон приведе чинне законодавство у відповідність з вимогами Конституції України та полегшить практику застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців

Висновки. Підбиваючи підсумки можна зазначити, що дисциплінарна відповідальність займає провідну роль та є невід'ємним елементом інституту державної служби в Україні. Проте, чинне українське законодавство має значні прогалини та недоліки у питанні регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців, які необхідно усунути. Водночас потрібно звернути увагу на недосконалість формулювання окремих проступків, які викликають проблеми застосування на практиці та їх розумінні.

З метою удосконалення законодавства, пропонуємо визначати дисциплінарну відповідальність державних службовців як вимушене зазнавання державним службовцем певних обмежень особистого, організаційного, майнового характеру за вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого в законодавстві.

Вирішення зазначених недоліків покращить роботу державних службовців, сприятиме зростанню рівня довіри суспільства до органів державної влади та розвитку інституту державної служби в Україні.

Abstract. In this article essence of concept «disciplinary responsibility» is found out and the decision of definition is offered «disciplinary responsibility of civil servant». The fastened is marked in Law of Ukraine «On Civil Service» exhaustive list of breaches of discipline of civil servants, which is foundation for bringing in to disciplinary responsibility. It is marked about absence of concept «breach of discipline» in a current legislation. Suggestions are considered in relation to acceptance of the unique normatively act.

Key words: civil service, civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary responsibility of civil servants.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Типові правила внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12. 2015 р. №889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
4. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

7. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом. За заг. ред. К. Ващенко. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2017. 68 с.

8. Лук'янова Г., Сеньків Д. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Scientific achievements of modern society*. Abstracts of VIII International scientific and practical conference April 1–3. Liverpool: 2020. С. 540–545. URL: <https://sci-conf.com.ua/wpcontent/uploads/2020/04/SCIENTIFIC-ACHIEVEMENTS-OF-MODERN-SOCIETY-1-3.04.2020.pdf>.

9. Селецький О. В., Приходько В. О. Правове регулювання підстав для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 168–171.

10. Комар С.І., Моршнев Є.І. Деякі проблеми нормативно-правового забезпечення дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Управління соціально-економічним розвитком регіону та оцінка його ефективності в умовах децентралізації*. Матеріали II всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. 2020. С. 109–115. URL: https://drive.google.com/file/d/1juRpJmJU_fDQwbhReBy_1kgLI-YbHl3/view.

УДК 342.9

ПИТАННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Х. М. Тримбашевська, А. Є. Краковська

Анотація. Статтю присвячено дослідженню сутності та правової природи поняття дискреційних повноважень органів публічної влади (система органів державної влади, система органів АРК та система органів місцевого самоврядування) в Україні. Визначено поняття дискреційних повноважень за допомогою різних нормативно-правових актів, охарактеризовано ознаки цих повноважень та окреслено їх конкретний зміст. Проаналізовано думки науковців щодо шляхів формування дискреційних повноважень органів публічної влади.

Ключові слова: дискреційне повноваження, адміністративний розсуд, межі, орган публічної влади.

Постановка проблеми. Окреме, але досить чільне місце в умовах реформи децентралізації державної влади в Україні займає розмежування повноважень органів публічної влади різних рівнів. Які в свою чергу передбачають розширення органів і посадових осіб місцевого самоврядування і відповідно їх повноважень. Цей принцип говорить про те, що право стоїть над державою, є вищою сходинкою, а не навпаки, тому органи публічної влади зобов'язані керуватися цим правом при здійсненні своїх дискреційних повноважень. Оскільки Україна – демократична держава, тому народ здійснює управління державою через обрання представників влади. Саме два елементи: право та народ формують нашу державу, тому через відсутність якогось із них може зруйнуватися таке утворення. Саме тому в цих умовах першочергово постає питання чіткого врегулювання взаємовідносин між фізичними та юридичними особами і органами державної влади та місцевого самоврядування. Досить важливе питання дискреційних повноважень включає в себе зміну повноважень та функцій органів публічної влади, а також їх обґрунтування щодо підходів регулювання суспільних відносин в процесі реалізації цих дискреційних повноважень. Зрозуміло, що такі умови покращення відносин між органами публічної влади і фізичними, юридичними особами стануть основою для розвитку нашої держави в напрямку правової держави і демократичного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність дослідження проблем теорії та практики реалізації дискреційних повноважень органів публічної влади знаходить своє відображення в публікаціях Бааджи Н. А., Барабаша Ю. Г., Бевзенко В. М., Бойчука М. І., Венгера В. М., Ільницького О. В., Колесник В. А., Красовської Д. А. та багато інших. Однак, залишилося не врегульоване питання шляхів оптимізації відносин між органами публічної влади та фізичними, юридичними особами.