

УДК 349.22

**Фомінова Андріана Олександрівна,**  
провідний спеціаліст департаменту економічної політики  
Львівської обласної державної адміністрації,  
докторант спільної заочної докторантури МАУП/МКА



## ПРОБЛЕМА ГАЛУЗЕВОЇ НАЛЕЖНОСТІ ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті висвітлено і узагальнено основні наукові підходи до розуміння сутності інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. Досліджено наукові погляди щодо правової належності цього інституту та встановлено, що дисциплінарну відповідальність державних службовців слід ідентифікувати та вивчати в межах галузі публічного (адміністративного) права, оскільки вона є особливим правовим інститутом державної служби.

З урахуванням цього автор формулює власне поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців, а на його основі пропонує бачення проблеми щодо галузевої належності даного інституту. Серед перспектив дослідження вказаної проблеми автор визначає необхідність розробки та створення окремого масиву відповідних норм законодавства про дисциплінарну відповідальність держслужбовців у формі Дисциплінарного статуту державного службовця України.

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення.

**Постановка проблеми.** Питання юридичного закріплення та реалізації дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні завжди відзначалося особливою актуальністю. Незважаючи на значну кількість змін, які вносились до Кодексу законів про працю України [3], механізм даного виду відповідальності, за винятком нещодавнього прийняття Закону України «Про державну службу», суттєвих змін не зазнавав. Тому потребують подальшого переосмислення сутнісні характеристики даного правового інституту, його галузевої належності (особливо – у контексті вищевказаного новоприйнятого Закону, який юридично закріпив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Юридична природа дисциплінарної відповідальності державних службовців раніше неодноразово виступала об'єктом наукових досліджень. Дисциплінарна відповідальність державного службовця є особливим правовим інститутом права державної служби. Це пов'язано з тим, що, на відміну від інших інститутів відповідальності (адміністративної, цивільно-правової, кримінальної), він регулюється нормами не тільки адміністративного, але й трудового права. Дана обставина зумовила існування різних точок зору стосовно належності інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців з позиції різних галузей права, які піддавалися дослідженню в різні часи такими вченими, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-

Тіунова, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Н. М. Вапнярчук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, Л.М. Корнута, В.К. Малиновський, О. Д. Новак, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Х.П. Ярмакі та ін. Однак, незважаючи на цілу низку наукових досліджень з даної проблематики, після прийняття нового Закону України «Про державну службу» [5] зазнав змін і сам інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців. У зв'язку з цим виникає необхідність подальшого дослідження його сутнісних та функціональних особливостей, а також правової належності.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у тому, щоб на підставі аналізу та узагальнення чинного законодавства України, практики його застосування, теоретичного осмислення наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених з'ясувати проблему галузевої належності дисциплінарної відповідальності державних службовців України та запропонувати власне бачення даного питання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи сучасний етап розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців, необхідно зазначити, що підходи до розуміння правової сутності дисциплінарної відповідальності суттєво не змінилися. На сьогодні продовжує існувати проблема відсутності єдиного підходу до вирішення галузевої належності дисциплінарної відповідальності державних службовців. Головний чинник зазначеної проблеми – це регулювання такої відповідальності одночасно нормами трудового та нормами адміністративного законодавства, що містяться у Законі України «Про державну службу». Фактично йдеться про певну конкуренцію норм чинного законодавства (адміністративного і трудового права) стосовно притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Розміщення правових норм про дисциплінарну відповідальність державних службовців одночасно в декількох нормативно-правових актах є, на нашу думку, неефективним, оскільки несповна враховує потреби розвитку і реформування інституту державної служби та особливості правового статусу державних службовців. В юридичній науці існують різні думки та виникають дискусії з цього приводу, а також стосовно напрямів удосконалення законодавства про державну службу. На ґрунті точок зору науковців про галузеву належність дисциплінарної відповідальності державних службовців склалися дві доктринальні позиції. Перша обґрунтовується вченими в галузі трудового права (Н. Б. Болотіна, Г. І. Чанишева, М. І. Іншин). Її суть полягає в тому, що відносини державних службовців, які виникають у зв'язку з призначенням на державну службу, її проходженням і припиненням, – не що інше, як трудові правовідносини. Прихильники зазначеної теорії наголошують на подвійному галузевому статусі держслужбовців: з одного боку, перебуваючи на державній службі, вони виступають як звичайні громадяни, які перебувають у трудових відносинах (виконують трудову функцію за винагороду). З другого – діють як представники державної влади і відповідно до цього приймають рішення, що мають владний характер.

Зазначеної позиції правового регламентування дисциплінарної відповідальності державних службовців дотримуються й деякі вчені-адміністративісти (зокрема, В. М. Манохін та О. П. Коренев). На їх думку, діяльність держслужбовців упорядковується нормами адміністративного права, але тільки у процесі виконання ними владно-організуючих функцій. Відносини службовця з органом щодо його праці (нормування, оплати тощо) не належать до управління, а тому врегульовуються нормами трудового права. Представники першої групи вчених вважають, що «перетягування» адміністративістами дисциплінарної відповідальності держслужбовців пов'язане із

виокремленням певних видів дисциплінарної відповідальності – загальної та спеціальної. На цій підставі вони переконані, що загальна дисциплінарна відповідальність – це трудове право, а спеціальна – адміністративне право. Так, стверджується, що дисциплінарна відповідальність у межах трудового та адміністративного права має серйозні відмінності, наявність яких дає підставу для диференціації дисциплінарної відповідальності за суб'єктивним складом та виокремлення двох окремих видів дисциплінарної відповідальності – загальної (трудової) та спеціальної (адміністративної) [2, с. 92].

Друга точка зору стосовно правового регулювання відносин з дисциплінарної відповідальності державних службовців підтримання більшості представників науки адміністративного права (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Л. Р. Біла-Тіунова, І. О. Картузова та ін.). В основу їх позиції покладено ідеї розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права, що реалізується шляхом регламентації всіх питань вступу, проходження та припинення державної служби (у тому числі дисциплінарної відповідальності) адміністративно-правовими нормами. Для аргументації такого підходу вчені-адміністративісти намагаються виокремити особливості дисциплінарної відповідальності держслужбовців та на їх основі довести, що вона є інститутом адміністративного права.

Так, С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова та Л. М. Корнута до особливостей дисциплінарної відповідальності державного службовця, які, на їх переконання, відрізняють її від дисциплінарної відповідальності у трудовому праві, відносять наступне: 1) суб'єкт відповідальності – державний службовець; 2) джерела правового регулювання – адміністративно-правові акти; 3) фактичні підстави відповідальності; 4) види дисциплінарних стягнень; 5) порядок накладення стягнень; 6) особлива сфера застосування дисциплінарної відповідальності – державне управління [1, с. 98].

Державно-службові відносини мають спеціального суб'єкта й виступають саме як адміністративні правовідносини, відносини влади і підпорядкування держслужбовців виключно державні, тож виникають публічно-правові відносини, що регулюються (у тому числі й дисциплінарна відповідальність) адміністративним правом. Представники вказаної наукової позиції наголошують на доцільності звільнення інституту державної служби (зокрема, дисциплінарної відповідальності держслужбовців) від дії норм трудового права навіть за умови, що цей інститут включатиме до механізму правового регулювання деякі норми, аналогічні трудовим за формальним змістом.

Отже, необхідно відходити від твердження того, що державні службовці по суті є працівниками з особливостями правового статусу. Для реалізації такого підходу слід максимально відмовитись від проявів диспозитивного методу на користь імперативного. У цьому зв'язку зауважимо, що історично дисциплінарна відповідальність держслужбовців існувала як підінститут адміністративного права, що підтверджується нормативними актами ще дореволюційного періоду. У радянський період державного будівництва відбулася підміна норм адміністративного права про дисциплінарну відповідальність державних службовців нормами трудового права, які на той час регулювали єдиний інститут дисциплінарної відповідальності працівників і службовців.

Сучасний стан правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців свідчить про збереження в деякій мірі норм трудового права для його впорядкування, що є відголосом радянського досвіду трактування відносин на державній службі, який має бути усунений. Попри непоодинокі спроби довести публічно-правову природу інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців вченими-адміністративістами, в радянський період превалював підхід до віднесення цього інституту до системи трудового права, в основу якого було покладено хибну теорію встановлення

---

відповідальності за порушення дисципліни праці, яка мала поширення і на інститут державної служби. З нашої точки зору, основною мотивацією доцільності існування цієї теорії була наявність єдиного кодифікованого законодавчого акту-Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП), яким регулювалися і, не зважаючи на оновлення вітчизняного законодавства, продовжують регулюватися переважна більшість службово-трудова відносин, зокрема, підстави та порядок застосування дисциплінарних стягнень та інших заходів впливу.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, відмітимо, що на сьогодні в деяких країнах континентальної правової системи (Франція, Німеччина) правовий статус чиновника, у тому числі його дисциплінарну відповідальність, регламентують норми виключно адміністративного права. Системою спеціальних правових норм правовий статус держслужбовців визначно й у Великобританії та США. Для держав соціалістичної системи права, навпаки, характерним є віднесення дисциплінарної відповідальності до сфери трудового права з ототожненням працівників і службовців (В'єтнам, Китайська Народна Республіка) [7, с. 42].

Беручи до уваги тяжіння правової системи України до романо-германської, слід орієнтуватися на досвід регулювання дисциплінарної відповідальності держслужбовців адміністративним правом. Тож вважаємо, що відносини, пов'язані зі здійсненням державної служби, мають адміністративно-правовий характер, а тому доцільним є врегулювання питань щодо дисциплінарної відповідальності держслужбовців нормами адміністративного права. В обґрунтування даної тези наведемо зміст преамбули нового Закону України «Про державну службу», де вказано, що Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Положеннями ст. 1 цього Закону теж закріплено, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, а державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [5].

Узагальнення судової практики Вищим адміністративним судом України також торкається питання правового регулювання дисциплінарної відповідальності осіб, які працюють у державних органах та їх апараті, де зазначено, що з прийняттям Закону України «Про державну службу» скоротилося застосування норм трудового законодавства у сфері відносин між державними органами та службовцями, зокрема з питань дисциплінарної відповідальності. Вищий адміністративний суд України зауважив, що значна кількість законодавчих актів створює ускладнення під час їх застосування та визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин у сфері публічної служби. У зв'язку із цим слід звернути увагу на те, що за загальним правилом під час вирішення справ досліджуваної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів. Трудове законодавство ж підлягає застосуванню у випадках, якщо нормами відповідних законів не врегульовано спірних правовідносин або коли про це йдеться у спеціальному законі [6]. З цього випливає, що Вищий адміністративний суд України стоїть на позиціях скорочення застосування норм трудового права до визначеної категорії спорів та поширення на правовідносини, що виникають у цій сфері, норм адміністративного права.



Такий підхід дозволить перейти в регулюванні дисциплінарної відповідальності державних службовців від засобів приватного права (трудового) до засобів та норм публічного права (адміністративного), інститутом якого і є державна служба та дисциплінарна відповідальність осіб, що її здійснюють. При цьому зазначимо, що в силу подальшого розвитку інституту державної служби, удосконалення законодавства в цій сфері, роль трудового права у правовому регулюванні державно-службових відносин повинна зменшитися.

Службове право (яке нині формується), безумовно, стане важливою складовою публічного права. Водночас, слід констатувати, що сучасний етап розвитку України як демократичної і правової держави передбачає необхідність адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та зумовлює необхідність як переосмислення цілого ряду теоретичних положень інституту державної служби, так і вдосконалення її правового регулювання. У контексті зазначеного особливого значення набуває віокремлення дисциплінарної відповідальності державних службовців від інституту приватного – трудового права, та набуття ним ознак публічно-правового інституту, який має розвиватися в межах адміністративного права. Зокрема, слід підтримати позицію Л.М. Корнути стосовно науково-теоретичного обґрунтування приналежності інституту дисциплінарної відповідальності до адміністративного права, яке базується на тому, що: 1) цей інститут реалізується у сфері функціонування органів державної влади, тобто пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами; 2) цей інститут стосується особливого суб'єкта – державних службовців, тобто осіб, які заміщують державні посади в державних органах; реалізують державно-владні повноваження; забезпечують реалізацію державно-публічних завдань і функцій; 3) джерелами цього інституту є здебільшого норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права; 4) уперше законодавчо визначено фактичні підстави застосування дисциплінарної відповідальності, яких не передбачено у КЗпП; 5) уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у КЗпП; 6) уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень, який характеризується рядом особливостей [4, с. 16].

Ознаками, які вказують на публічно-правову належність інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців, на нашу думку, є такі: а) особливий суб'єкт відповідальності – суб'єкт владних повноважень (посадова особа органу внутрішніх справ, прокурор, керівник органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування) або суб'єкт, якому делеговані такі повноваження (нотаріус, експерт, спеціаліст); б) особливості підстав застосування відповідальності, а саме: вчинення дисциплінарного або адміністративного проступку(правопорушення); в) види форм впливу, які визначені в Законі «Про державну службу» та застосовуються паралельно з нормами КЗпП; г) порядок накладення стягнень, що регулюється як Законом «Про державну службу», так і відомчими Дисциплінарними статутами; д) сутність та зміст правовідносин, що виникають у випадку застосування дисциплінарної відповідальності, а саме: відносин між керівником органу та підлеглою посадовою особою.

Із прийняттям Закону «Про державну службу» (2015 р.), який передбачив цілий розділ щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців та виключив регулювання цього питання із КЗпП, питання нормативно-правового визначення галузевої приналежності дисциплінарної відповідальності державного службовця є практично вирішеним. Науково-теоретичне обґрунтування приналежності інституту дисциплінарної відповідальності до адміністративного права полягає у тому, що: цей інститут реалізується у сфері функціонування органів державної влади, тобто пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами; цей інститут стосується особливого суб'єкта – державних

службовців; джерелами цього інституту є норми публічних галузей права і, насамперед, адміністративного права; уперше законодавчо визначено фактичні підстави застосування дисциплінарної відповідальності, які не передбачені у КЗпП; уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у КЗпП; уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень щодо державних службовців.

**Висновки.** Отже, з урахуванням вищезазначеного, вважаємо, що дисциплінарну відповідальність державних службовців слід ідентифікувати та вивчати в межах публічного (адміністративного) права.

На нашу думку, інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців має бути кодифікованим і урегульованим в окремому нормативному акті. Таким може бути Дисциплінарний статут державного службовця України. Звісно назва цього нормативного акту потребує узгодження, але сутність ідеї його створення полягає в тому, що ним на державних службовців повинно поширюватися не законодавство про працю, а законодавство про державну службу. Відтак, такий підхід дозволить перейти в регулюванні дисциплінарної відповідальності державних службовців від засобів приватного (трудового) права до засобів публічного (адміністративного) права.

Вважаємо, що прийняття такого кодифікованого акту приведе чинне законодавство (в частині дисциплінарної відповідальності) у відповідність з вимогами Конституції України та дасть змогу на практиці користуватися не численними підзаконними актами, а одним законодавчим актом у формі статуту, який має містити розділи, що об'єднують норми стосовно: 1) поняття службової дисципліни; 2) поняття дисциплінарного проступку; 3) поняття дисциплінарної відповідальності; 4) поняття дисциплінарного стягнення; 5) системи дисциплінарних стягнень; 6) загального до всіх видів державної служби порядку накладення дисциплінарних стягнень; 7) порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності та здійснення дисциплінарного провадження; 8) порядку проведення службового розслідування; 9) підстав та порядку відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків на час проведення службового розслідування; 10) порядку прийняття та вимог до рішення про застосування заходів дисциплінарної відповідальності; 11) процесуального порядку оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення; 12) порядку зняття (у тому числі й дострокового) дисциплінарного стягнення; 13) порядку відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця під час реалізації ним своїх повноважень; 14) вимог до обліку накладених на державних службовців дисциплінарних стягнень.

#### **Список використаних джерел**

1. Адміністративна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання : монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Л. М. Корнута. – Одеса: Фенікс, 2013. – 274 с.
2. Добробаба М. Б. Отраслевая принадлежность дисциплинарной ответственности государственных служащих Российской Федерации / М. Б. Добробаба // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 90-94.
3. Кодекс законів про працю від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
4. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07

- «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. М. Корнута. – Одеса, 2013. – 22 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. [Електронний ре-сурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>.
  6. Узагальнення судової практики [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Вищ. адм. суду України. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.
  7. Bundesgesetzblatt [Текст]. – 2002. – № 1. – BGBL [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//\\*/%5B@attr\\_id=%27bgbl102s4607.pdf](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*/%5B@attr_id=%27bgbl102s4607.pdf).

**Фоминова А. А. Проблема отраслевой принадлежности института дисциплинарной ответственности государственных служащих по законодательству Украины**

*В статье освещены и обобщены основные научные подходы к пониманию сущности института дисциплинарной ответственности государственных служащих. Исследованы научные взгляды в отношении правовой принадлежности этого института и установлено, что дисциплинарную ответственность государственных служащих следует идентифицировать и изучать в рамках отрасли публичного (административного) права, поскольку она является особым правовым институтом государственной службы.*

*С учетом этого автор формулирует собственное понятие дисциплинарной ответственности государственных служащих, а на его основе предлагает видение проблемы относительно отраслевой принадлежности данного института. Среди перспектив указанной проблемы автор определяет необходимость разработки и создания отдельного массива соответствующих норм законодательства о дисциплинарной ответственности госслужащих в форме Дисциплинарного устава государственного служащего Украины.*

**Ключевые слова:** государственная служба, государственный служащий, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, дисциплинарное правонарушение, дисциплинарное взыскание.

**Fominova A. O. Problema industry sector institute disciplinary responsibility of civil servants under the laws of Ukraine**

*The article highlights and summarizes the main scientific approaches to understanding the essence of the institution of disciplinary responsibility of civil servants. Studied scientific views on the legal origin of the institute and found that the disciplinary responsibility of civil servants should identify and study within the field of public (administrative) law because it is a legal institution of civil service.*

*In view of this author formulates own concepts dystsylinarnoyi of civil servants, and on this basis provides vision about the industry sector of the Institute. Among the research perspectives author defines this problem and the need to develop a separate array of relevant legislation on disciplinary responsibility of civil servants in the form of a public servant Disciplinary Code of Ukraine.*

**Key words:** civil service, civil servants, disciplinary liability, administrative responsibility, disciplinary offense, disciplinary action.

Надійшла до редакції 24 березня 2017 р.

