

УДК 316.343.656(477)

Н.М. ВАПНЯРЧУК, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: дисципліна, відповідальність, державні службовці

Відповідно до законодавства України державних службовців наділено не лише правами, але на них покладено й обов'язки: дотримуватися Основного Закону країни й інших нормативно-правових актів України; забезпечувати ефективну роботу й виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції; не допускати порушень прав і свобод людини й громадянина; зберігати державну таємницю, інформацію про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншу інформацію, підвищувати професійну кваліфікацію; сумлінно виконувати службові обов'язки.

Частиною механізму реалізації державними службовцями своїх конституційних прав і обов'язків є інститут юридичної відповідальності. До зазначених осіб можуть застосовуватися різні види відповідальності, зокрема, заходи дисциплінарного впливу.

Даною проблемою тією чи іншою мірою займалися такі науковці, як І.Л. Бородін, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй, Н.М. Неумивайченко, О.В. Петришин, Г. Угрюмова, О.І. Щербак, В.В. Цветков, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко [1–10] та ін. Але, на жаль системного, комплексного адміністративно-правового дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців у вітчизняній доктрині поки що бракує. Тому метою статті є дослідження окремих питань дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. Її но-

визна полягає в висунутих висновках з удосконалення механізму загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності.

Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців сьогодні містять Кодекс законів про працю України та Закон України «Про державну службу» [11]. Ці нормативно-правові акти вказують на особливості дисциплінарної відповідальності, але жоден із них не наводить тлумачення цього виду юридичної відповідальності.

Відповідно до статті 147 КЗпП України, за порушення трудової дисципліни до державних службовців може бути застосоване тільки один із таких видів стягнень, як догана або звільнення. Статтею 14 Закону «Про державну службу» передбачені заходи дисциплінарного впливу, які застосовуються до державних службовців за порушення трудової дисципліни, а саме:

- попередження про неповну службу відповідності;
- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Важливо зазначити, що ці заходи є заходами дисциплінарного впливу, а не заходами дисциплінарного стягнення. Це означає, що застосування вказаних заходів дисциплінарного впливу не виключає можливості застосування одночасно й заходів дисциплінарного стягнення, передбачених статтею 147 КЗпП.

У низці випадків підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності може бути порушення морального характеру. Чинне законодавство не передбачає переліку таких діянь, і в кожному конкретному випадку керівник державного органу самостійно вирішує, чи має місце порушення морального характеру. В цьому проявляється недоліки вітчизняного законодавства, оскільки до п.22 ст.92 Конституції України підстави «...дисциплінарної відповідальності» повинні визначатися виключно законами. У даному випадку ні закон, ні підзаконний нормативний акт не передбачають діянь, за які до державного службовця може бути застосоване дисциплі-

нарне стягнення. Все це зумовлює нагальну необхідність прийняти законодавчого акту, який повною мірою би регулював поведінку державного службовця, передбачав права, обов'язки та обмеження державного службовця, з одного боку, і права і обов'язки керівника державного органу – з іншого.

Таким нормативним актом повинен стати Закон про дисциплінарну відповідальність державного службовця. Цей Закон повинен передбачити чіткий перелік підстав дисциплінарної відповідальності, встановлення єдиної процедури дисциплінарного провадження, системи дисциплінарних стягнень. Щодо дисциплінарних стягнень важливо зазначити, що варто було би передбачити перелік всіх дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців.

Крім вказаних нормативних актів, дисциплінарна відповідальність державних службовців регулюється також іншими законами України, підзаконними нормативно-правовими актами, дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну, правилами внутрішнього трудового розпорядку або регламентом роботи того чи іншого державного органу, підприємства, установи чи організації. Приміром, дисциплінарна відповідальність суддів регулюється Законом України «Про статус суддів» [12], прокурорів – Дисциплінарним статутом прокуратури України [13] тощо.

Існують різні точки зору на визначення поняття «дисциплінарна відповідальність». Зокрема, І.Л. Бородін стверджує, що дисциплінарна відповідальність державних службовців – це окремий вид юридичної відповідальності, що полягає в накладенні дисциплінарних стягнень на державних службовців згідно з чинним законодавством [1, с.94]. Д.М. Овсянко вважає, що дисциплінарна відповідальність – це застосування заходів дисциплінарного впливу до державних службовців у порядку службового підпорядкування за винні порушення правил державної служби, не переслідуваних кримінальним законом [14, с.173]. В.В. Зуй вважає, що під дисциплінарною відповідальністю згідно з

чинним законодавством України слід розуміти накладення на правопорушників дисциплінарних стягнень за скоєне дисциплінарне правопорушення [4, с.197]. На думку О.М. Ярошенко та С.М. Прилипка, дисциплінарна відповідальність працівників є одним із видів юридичної відповідальності, тобто обов'язок працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків [15, с.529].

На підставі аналізу нормативно-правових актів і спеціальної літератури щодо різноманітних поглядів на розуміння сутності дисциплінарної відповідальності можемо стверджувати, що це один із видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців за невиконання чи неналежне виконання покладених на них службових обов'язків. Він полягає в накладенні на службовців дисциплінарних стягнень у порядку, встановленому чинним законодавством України.

Слід розмежовувати види дисциплінарної відповідальності – загальну та спеціальну.

На думку В.М. Скобелкіна, яку ми поділяємо, необхідно вирізнити 2 різновиди дисциплінарної відповідальності – загальну і спеціальну. Перша регулюється лише Кодексом законів про працю України. Згідно зі ст.147 даного Кодексу за порушення трудової дисципліни до працівників може бути застосовано лише один з заходів стягнення – догана або звільнення. А другий вид – спеціальна дисциплінарна відповідальність – регламентується не тільки КЗпП України, але й спеціальними нормативними актами. Наприклад, ст.14 вказаного Закону передбачає такі види стягнень, як попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду. Загальна дисциплінарна відповідальність установлена для всіх робітників і службовців. Її правила, що визначають види стягнень, порядок їх застосування і зняття, певною мірою віддзеркалюються й у спеціальній дисциплінарній

відповідальності, але остання має багато особливостей і є винятком із загальної. Тому в усіх випадках, коли не може бути застосована дисциплінарна відповідальність спеціальна, діє загальна [16, с.41].

Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена для вузького кола працівників; її суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами: статутами, положеннями, законами; передбачає застосування специфічних заходів дисциплінарного впливу. Найхарактернішими рисами спеціальної дисциплінарної відповідальності є такі: обмежена сфера та коло суб'єктів її застосування; специфічні заходи дисциплінарного впливу (зазвичай більш жорсткі стягнення); визначене коло суб'єктів, які можуть її застосовувати; особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень; наявність спеціальних нормативних актів.

Таким чином, спеціальна дисциплінарна відповідальність – це окремий вид дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися в межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень.

Особливим заходом спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців є відсторонення службовця від виконання повноважень за посадою та проведення службового розслідування відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р., № 950 [17]: (а) у разі невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; (б) у разі недодержання ними законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки; (в) на вимогу державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. За ано-

німними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться.

Невиконання покладених службових обов'язків може бути підставою для притягнення до кількох видів відповідальності, причому в основі складу проступку може лежати одна й та сама посадова дія (вчинок). Окрім того, до державних службовців можуть застосуватися більш жорсткі заходи дисциплінарного впливу, зокрема ті, що передбачені п.1 ст.41 КЗпП. Так, додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу зі службовими особами зазначених органів, крім підстав, передбачених ст.40 КЗпП, є одноразове грубе порушення ними трудових обов'язків.

Надзвичайно актуальним є питання дисциплінарної відповідальності за корупційні правопорушення. Вона полягає у звільненні особи, уповноваженої на виконання функцій держави, з посади чи іншому усуненні її від виконання функцій держави (за винятком голів місцевих рад, стосовно яких передбачено спеціальне формулювання – «звільнення з виборної посади»). При звільненні державних службовців або інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з посади за вчинення корупційного діяння (а так само іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією) слід враховувати відповідні правові підстави, до яких відносяться ст.147 Кодексу законів про працю України, ст.16 та пункти 2 і 7 ч.1 ст.30 Закону «Про державну службу», а також відповідні положення спеціальних нормативно-правових актів (законів, статутів, положення), які регламентують підстави та порядок звільнення певних категорій державних службовців.

Деякі особливості дисциплінарної відповідальності властиві окремим категоріям державних службовців, зокрема, органам Державної податкової служби, Державної контрольно-ревізійної служби, і визначені нормами фінансового законодавства. Ці норми конкретизують підстави для застосування дисциплінарних стягнень до вказаних категорій державних службовців у конкретних

правовідносинах. Так, ст.13 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 р. [18] встановлює, що посадові особи органів державної податкової служби притягаються до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків. Підстави дисциплінарної відповідальності службових осіб органів Державної контрольно-ревізійної служби визначають Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [19] від 26.01.1993 р., відомчі нормативні акти. До них застосовують заходи дисциплінарного впливу за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, якщо вони: не повідомили державні органи про виявлені зловживання й порушення; не передали правоохоронним органам матеріали ревізій у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства; не повідомили правоохоронні органи про вилучення документів у зв'язку з їх підркобою або виявленими зловживаннями.

З метою попередження та усунення причин і умов, що сприяють здійсненню, та запобігання здійсненню державними службовцями під час виконання ними службових обов'язків правопорушень чи дій, що можуть призвести до скоєння протиправних дій, потребують нормативного врегулювання питання профілактики правопорушень такими особами.

У такому нормативному акті з цього питання необхідно передбачити здійснення як заходів загальної профілактики (інформування органів державної влади, заінтересованих міністерств та інших органів виконавчої влади про наявні обставини, що можуть сприяти вчиненню злочинів, пов'язаних зі здійсненням службової діяльності, для вжиття заходів щодо усунення цих обставин; інформування особового складу щодо відповідальності за службові злочини, а також про стан дотримання законності, про результати службових розслідувань та наслідки правопорушень, вчинених співробітниками; проведення нарад профілактичного напрямку уповноваженими посадовими особами у разі

наявності негативних явищ чи обставин у трудових колективах та ін.), так й індивідуальної профілактики – індивідуального впливу на свідомість і поведінку осіб, дії яких можуть призвести до скоєння правопорушень, пов'язаних із виконанням покладених на них службових обов'язків.

Удосконаленню механізму дисциплінарної відповідальності слугуватиме прийняття Закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців, у якому слід нормативно визначити межі дозволеної та забороненої поведінки вказаних осіб. Вважаємо, що врахування зазначених пропозицій і подальше розроблення цієї проблематики сприятиме вдосконаленню механізму юридичної відповідальності державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження / І. Бородін // *Право України*. – 2006. – № 12. – С. 93-97.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
3. Гаращук В. М. Дисципліна в державному управлінні / В. М. Гаращук // *Проблеми законності*. – 2000. – Вип. 43. – С. 80-85.
4. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко, В. В. Зуй та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. Неумивайченко Н. Правила поведінки державних службовців / Н. Неумивайченко // *Право України*. – 2001. – № 2. – С. 80-83.
6. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998. – 168 с.
7. Угрюмова Г. Дисципліна праці: розвиток та удосконалення інституту / Г. Угрюмова // *Право України*. – 2006. – №1. – С. 40-43.
8. Цветков В. В. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного

управления / В. В. Цветков, А. И. Щербак. – Киев : Наук. думка, 1985. – 223 с.

9. Щербина В. І. Дисциплінарні санкції: проблеми ефективності в умовах ринкових відносин / В. І. Щербина // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 10. – С. 45–49.

10. Ярошенко О. М. Дисципліна праці і відповідальність за її порушення / О. М. Ярошенко // Проблеми законності. – 1998. – Вип. 34. – С. 142–146.

11. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3724–ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

12. Закон України «Про статус суддів» : від 15.12.1992 р., № 2862–ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

13. Дисциплінарний статут прокуратури України / затв. пост. Верховної Ради України : від 06.11.1991 р., №1796–ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.

14. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации : уч. пособие [для

студентов юридических факультетов и институтов] / Д. М. Овсянко ; отв. ред. проф. Г. А. Туманов. – М. : Юристъ, 1996. – 208 с.

15. Прилипка С. М., Трудове право України : підручник / С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко. – 2-ге вид. перероб. і доп. – Х. : Фінн, 2009. – 728 с.

16. Скобелкин В. Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – Воронеж, 1990.

17. Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців / затв. постановою Кабінету Міністрів України : від 13.06.2000 р., № 950.

18. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» : від 04.12.1990 р., № 509–ХІІ // ВВР УРСР. – 1990. – № 6. – Ст. 37.

19. Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» : від 26.01.1993 р., № 2940–ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

Вапнярчук Н. М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні / Н. М. Вапнярчук // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 100–104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09vnpncvu.pdf>

Досліджені окремі питання загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні; висунуті певні висновки щодо удосконалення цього механізму.

Вапнярчук Н.Н. Актуальные вопросы дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине

Исследованы отдельные вопросы общей и специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине; выдвинуты определенные выводы в отношении усовершенствования этого механизма.

Vapnjarchuk N.N. Pressing Question of a Disciplinary Responsibility of Civil Servants in Ukraine

Individual questions of the general and special disciplinary responsibility of civil servants in Ukraine are investigated; certain conclusions on improvement of this mechanism are put forward.