

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ. ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

**Миронюк Р. В.**

доктор юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 35.086

### **НОВІТНІ ПІДХОДИ ДО ВСТАНОВЛЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ**

Досліджено наукові підходи до правової належності інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців та встановлено, що дисциплінарну відповідальність публічних службовців слід ідентифікувати та вивчати в межах публічного (адміністративного) права, оскільки вона є особливим правовим інститутом публічної служби.

**Ключові слова:** публічна служба, дисциплінарна відповідальність, інститут адміністративного права, дисциплінарні стягнення.

**Постановка проблеми.** З часів поділу права на приватне та публічне відносили публічної (державної) служби розглядалися виключно крізь призму публічно-правового регулювання. Такий підхід застосовувався як на теренах західноєвропейських держав, так і в межах Російської імперії. Винятки з цього загального правила мали місце лише в радянський період, що було пов'язано з викривленим розумінням сутності та призначення права в державі. Сьогодні, з огляду на розвиток міжнародно-правового співробітництва України, євроінтеграційні процеси, тенденції розвитку українського законодавства, не залишилося жодних підстав для обстоювання ідеї приватноправової сутності публічної служби. На наше глибоке переконання, публічна служба може та повинна аналізуватися виключно з публічно-правових позицій. З огляду на це і діяльність публічної служби входить у сферу предмета адміністративно-правового регулювання.

Дисциплінарна відповідальність публічного службовця є особливим правовим інститутом публічної служби. Це пов'язано з тим, що, на відміну від інших інститутів відповідальності (адміністративної, цивільно-правової, кримінальної), він регулюється нормами не тільки адміністративного, але і

трудового права, однак, на наше глибоке переконання, має регулюватися адміністративно-правовими нормами та вивчатися в межах науки адміністративного права.

**Метою** статті є визначення правової належності інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Завданнями, спрямованими на досягнення мети дослідження, є такі: доведення адміністративно-правової сутності права публічної служби, виокремлення дисциплінарної відповідальності публічних службовців як підінституту проходження публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до завдань статті вважаємо за доцільне розкрити сутність відносин публічної служби. Так, С.П. Мінасян виділяє чотири блоки відносин публічної служби, які, на його думку, формують сферу правового впливу досліджуваної підгалузі адміністративного права: 1) суспільні відносини з формування системи публічної служби, під якими вчений розуміє поділ публічної служби за видовою та ієрархічною ознакою, а також створення основ організації публічної служби, яка включає систему посад, їх розподіл за категоріями та групами, кваліфікаційних вимог до публічних службовців, реєстри посад та посадові регламенти; 2) відносини з приводу формування статусу публічних службовців – комплексна система діалектично взаємодіючих юридичних елементів: права-обов'язки, гарантії-обмеження, заохочення-відповідальність; 3) комплекс відносин з проходження публічної служби: відносини, пов'язані зі вступом на службу, просуванням по службі, виконанням посадових обов'язків і припиненням публічної служби; 4) відносини з приводу управління публічною службою: вдосконалення кадрової політики, розвиток законодавства про публічну службу, координація діяльності органів публічної влади з питань прийняття на публічну службу, її проходження, припинення, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації публічних службовців [1, с. 28–29]. У цілому науковець вказує на те, що предмет правового регулювання права публічної служби становить комплекс відносин з проходження публічної служби, зокрема відносини, пов'язані зі вступом на службу, просуванням по службі, виконанням посадових обов'язків і припиненням публічної служби. Дещо схожої позиції дотримується О.Ю. Оболенський, який пропонує виділяти в системі публічно-службових відносин такі групи: 1) формування системи публічної служби; 2) створення статусу публічного службовця та гарантій його реалізації; 3) механізм проходження публічної служби [2, с. 168]. У свою чергу, С.Є. Чаннов зазначає, що предметом права публічної служби (службового права) слід вважати сукупність суспільних відносин, які виникають у процесі організації і функціонування державної і муніципальної служби як видів професійної діяльності [3, с. 40]. Здійснюючи аналіз наукових позицій вищезазначених та інших вчених, Т.С. Аніщенко висловлює свою позицію стосовно предмета правового регулювання права публічної служби та зазначає, що в його межах виникають такі групи публічно-службових відносин: відносини, пов'язані з прийняттям на публічну службу та, відповідно, набуттям статусу публічного службовця; відносини з приводу проходження публічної служби; відносини з

приводу припинення публічної служби та, відповідно, припинення статусу публічного службовця [4, с. 80–89].

На підставі викладеного можемо дійти висновку, що під службовими правовідносинами, які становлять предмет права публічної служби як підгалузі адміністративного права, слід розуміти врегульовані нормами права публічної служби суспільні відносини публічно-правового характеру, які складаються між державою (територіальною громадою) в особі її органів та фізичною особою з приводу її прийняття на публічну службу, у процесі проходження нею служби на посаді публічного службовця та у зв'язку з припиненням публічної служби.

Адміністративно-правові відносини, що виникають та формуються з приводу проходження публічної служби, можна об'єднати в такі групи: відносини, що виникають з приводу прийняття на публічну службу; відносини, що мають місце у процесі проходження публічної служби; відносини, пов'язані з припиненням публічної служби. В той же час інститут проходження публічної служби можна поділити на підінститут підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, підінститут атестації публічних службовців, підінститут матеріального і соціально-побутового забезпечення, підінститут оплати праці, підінститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців тощо. Отже, з урахуванням вищевказаного, приходимо до висновку, що дисциплінарну відповідальність публічних службовців слід ідентифікувати та вивчати в межах публічного (адміністративного) права.

Дисциплінарна відповідальність публічного службовця є особливим правовим інститутом права публічної служби. Це пов'язано з тим, що, на відміну від інших інститутів відповідальності (адміністративної, цивільно-правової, кримінальної), він регулюється нормами не тільки адміністративного, але і трудового права.

Дана обставина зумовила існування різних точок зору стосовно належності інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців з позиції різних галузей права, які піддавалися дослідженню в різні часи такими вченими, як А.А. Абрамов, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.Д. Дубенко, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, В.К. Малиновський, О.Д. Оболенський, І.М. Пахомов, А.А. Сергієнко, Ю.М. Старілов, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа, В.В. Щербак, Х.П. Ярмачі та ін.

Однак попри непоодинокі спроби довести публічно-правову природу інституту дисциплінарної відповідальності публічних (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 публічної (державної) служби. Але все ж таки основною мотивацією доцільності існування цієї теорії була наявність єдиного кодифікованого Кодексу законів про працю (далі – КЗпП), яким регулювалися і, попри оновлення вітчизняного законодавства, регулюється

переважна більшість службово-трудоових відносин, зокрема, і підстави та порядок застосування дисциплінарних стягнень та інших заходів впливу [5].

Аналізуючи сучасний етап розвитку дисциплінарної відповідальності публічних службовців, необхідно зазначити, що підходи до розуміння правової сутності дисциплінарної відповідальності суттєво не змінилися. Під дисциплінарною відповідальністю розуміють або обов'язок працівника відповісти (понести покарання) за дисциплінарний проступок, яке передбачене нормою трудового права, або осуд поведінки працівника шляхом оголошення йому владою роботодавця дисциплінарного стягнення.

У той же час слід констатувати, що сучасний етап розвитку України як демократичної і правової держави передбачає необхідність адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу та зумовлює необхідність як переосмислення цілого ряду теоретичних положень інституту публічної служби, так і вдосконалення її правового регулювання. У контексті зазначеного особливого значення набуває відокремлення дисциплінарної відповідальності публічних службовців від інституту приватного – трудового права, та набуття ним ознак публічно-правового інституту, який має розвиватися в межах адміністративного права. Так, 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 України; 5) уперше законодавчо визначено систему дисциплінарних стягнень, у тому числі й тих, що не передбачені у КЗпП України; 6) уперше законодавчо визначено порядок накладення дисциплінарних стягнень, який характеризується рядом особливостей [6, с. 16].

Ознаками, які вказують на публічно-правову належність інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців, є такі: а) особливий суб'єкт відповідальності – суб'єкт владних повноважень (посадова особа ОВС, 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 Кодексу законів про працю (симбіоз службово-трудоових санкцій); 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.

Підставою цього виду відповідальності є дисциплінарний проступок, який пов'язаний з невиконанням чи неналежним виконанням покладених на особу службових обов'язків. Хоча чинне законодавство не містить поняття дисциплінарного проступку, проте його зміст визначається через такі види діяльності, як неналежне виконання службових обов'язків; недотримання етичних норм службової поведінки; порушення встановлених для посадових осіб обмежень та заборон.

Необхідно звернути увагу, що на законодавчому рівні ще й досі немає визначеного поняття «дисциплінарна відповідальність». Його не містить ні діючий Закон України «Про державну службу» [7], в частині, що регулює дисциплінарну відповідальність державного службовця, ні Кодекс законів про працю України [5], як основний уніфікований акт, що визначає підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності як виду юридичної відповідальності.

Новий Закон України «Про державну службу», який набирає чинності з 1 січня 2016 року, у статті визначає лише підставу для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, якою є вчинення ним дисциплінарного проступку, зокрема: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [8].

Відповідно до ст. 53 цього Закону, «до державних службовців застосовуються такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) звільнення з посади державної служби» [8].

Якщо здійснити порівняльний аналіз попередньої редакції цього Закону та КЗпП, то можна з'ясувати, що в новій редакції Закону поєднані норми цих двох нормативних актів та приведені їх узгодження, що в чергове вказує на намагання законодавця виокремити норми спеціального інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців з норм трудового законодавства та надати їм відособленого правового регулювання в межах права публі-

чної служби як підгалузі адміністративного права.

З урахуванням вищезазначеного можна констатувати, що дисциплінарна відповідальність публічних службовців – це окремий вид юридичної відповідальності, що має вираження у застосуванні до публічного (державного) службовця негативних заходів впливу особистого чи майнового характеру за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків або вчинення інших дисциплінарних проступків під час проходження публічної служби.

Слід виокремити два види дисциплінарної відповідальності публічного службовця: 1) загальна дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до всіх категорій публічних службовців на підставі Законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»; 2) спеціальна дисциплінарна відповідальність, яка застосовується до окремих категорій публічних службовців (спеціалізованих і мілітаризованих публічних службовців, дисциплінарна відповідальність яких регламентується відповідними законами та Дисциплінарними статутами) на підставі Законів «Про дипломатичну службу», «Про міліцію», «Про службу безпеки України», «Про судоустрій і статус суддів» та ін.

Дисциплінарна відповідальність має наставати за наявності правової, фактичної та процесуальної підстав. Правовою підставою є сукупність нормативно-правових актів, що регламентують дисциплінарну відповідальність публічних службовців: 1) загальні, які регламентують дисциплінарну відповідальність усіх публічних службовців (адміністративних, спеціалізованих, мілітаризованих): а) Конституція України; б) КАС України; КК України (питання судимості); ЦК України (питання обмеженої дієздатності, недієздатності); в) Закони України: «Про громадянство»; «Про засади запобігання та протидії корупції»; «Про засади державної мовної політики»; 2) спеціальні, які визначають дисциплінарну відповідальність публічних службовців: а) адміністративної публічної служби: Закон «Про державну службу»; підзаконні нормативні акти; б) спеціалізованої та мілітаризованої публічної служби: Закони України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України»; «Про Дисциплінарний статут митної служби України»; «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ»; «Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України»; «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту»; «Дисциплінарний статут прокуратури України».

Фактичною підставою дисциплінарної відповідальності публічного службовця є дисциплінарний проступок, під яким слід розуміти протиправну, винну, шкідливу дію чи бездіяльність, що посягає на встановлений порядок проходження публічної служби, а також службову дисципліну, за який до державного службовця застосовується дисциплінарна відповідальність. Процесуальною підставою відповідальності публічного службовця є рішення посадової особи суб'єкта публічної адміністрації, в якому проходить службу особа, що притягується до дисциплінарної відповідальності, оформлене у формі адміністративного акта, який може бути оскаржено в позасудовому та судовому порядку.

Слід погодитися з думкою В.Л. Коваленка, який вважає, що інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців слід урегулювати в окремому нормативному акті, на його думку, таким може бути Кодекс основних правил поведінки державного службовця України (далі – Кодекс поведінки) [9]. Звісно назва цього нормативного акта 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 права (трудового) до засобів публічного (адміністративного) права.

На нашу думку, прийняття такого кодифікованого акта 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 Кодексу. В межах цього нормативного акта, а на нашу думку, це має бути Кодекс публічного службовця, доцільним є виокремлення окремого розділу «Дисциплінарна відповідальність публічного службовця», в якому слід визначити дисциплінарну відповідальність публічного службовця як різновид юридичної відповідальності, що полягає в накладенні передбачених законом дисциплінарних стягнень на службовця за передбачені цим Кодексом порушення службової дисципліни у вигляді дисциплінарного проступку.

**Висновок.** Таким чином, радикальне вдосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності публічних службовців має відбуватися шляхом створення окремого масиву відповідних норм законодавства України про публічну службу – у вигляді структурної частини Кодексу публічного службовця (або, як варіант, в окремому Законі України «Про дисциплінарну відповідальність в публічній службі»).

#### **Бібліографічні посилання**

1. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С. П. Минасян. – М., 2005.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник / О.Ю. Оболенський. – К., 2006.
3. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение : монография / С. Е. Чаннов ; под ред. В. В. Володина. – М., 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/commlaw/204>.
4. Аніщенко Т.С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби / Т.С. Аніщенко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 3. – С. 80–89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2014/05/9anishenko.pdf>.
5. Кодекс законів про працю України // ВВР України. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
6. 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.
7. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // ВВР України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

9. Коваленко В.Л. Сучасний стан регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців / Коваленко В.Л. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.vuzlib.su/book\\_z1163\\_page\\_61.htm](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1163_page_61.htm).

**Миронюк Р.В. Новейшие подходы к установлению дисциплинарной ответственности в публичной службе.** Исследованы научные подходы к правовой принадлежности института дисциплинарной ответственности публичных служащих и установлено, что дисциплинарную ответственность публичных служащих следует идентифицировать и изучать в рамках публичного (административного) права, поскольку она является правовым институтом публичной службы.

**Ключевые слова:** публичная служба, дисциплинарная ответственность, институт административного права, дисциплинарные взыскания.

**Myronyuk R.V. New approaches to establishing disciplinary responsibility in the public service.** This article explores the scientific approaches to legal affiliation of the institute of disciplinary responsibility of public officials and found that the disciplinary responsibility of public officials should be identified and study within the public (administrative) law because it is a special legal institution of public service.

It has been determined that the current stage of development of Ukraine as a democratic and legal state implies the need to adapt public service to EU standards and necessitates a reconsideration of a number of theoretical provisions of the institute for public service, and improve its legal regulation.

It is concluded that in the context the particular significance is the separation of disciplinary responsibility of public officials from the institution of private – labor law and its entry signs of public-law institution that has developed within administrative law. The author has determined signs that point to public legal affiliation of the institute of disciplinary responsibility of public officials as a special subject of responsibility; features of grounds for the application of responsibility; kinds of forms of influence, as defined in the law "On State Service" and used in parallel with the norms of the Labor Code; order of imposing penalties; the nature and content of legal relations arising in the case of disciplinary action.

**Keywords:** public service, disciplinary responsibility, institute of administrative law, disciplinary measures.

Надійшла до редакції 02.03.2015

**Уваров В. Г.**

доктор юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський національний  
університет ім. Олеся Гончара)

УДК 342.92(477)

## **АПРОКСИМАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ**

Розглянуто принципи адміністративного права України. Зроблено акцент на новому розумінні принципів національного адміністративного права та перспективних шляхах їх апроксимації до європейського адміністративного простору. Приділено увагу принципам європейського адміністративного права та поняттю європейського адміністративного простору.

**Ключові слова:** принцип, класифікація, адміністративне право, система, апроксимація, європейський адміністративний простір.