

25. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

Надійшла до редколегії 30.05.2012

ВАГАНОВА И. М. ВРЕМЕННОЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ РАБОТЫ ПРОИЗВОДСТВА, ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ИЛИ ОТДЕЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ КАК МЕРА ПРЕСЕЧЕНИЯ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ

Исследована категория «временное приостановление работы производства, подразделений или отдельных работников» как мера пресечения в трудовом праве Украины. Рассмотрено применение такой меры пресечения в зарубежной практике. Определен круг субъектов, которым принадлежит право применять данную меру пресечения.

VAGANOVA I. TEMPORARY STAY OF WORK OF MANUFACTURE, DIVISIONS OR SEPARATE WORKERS AS A PREVENTIVE MEASURE IN LABOR LAW OF UKRAINE

The category «temporary stay of work of manufacture, divisions or separate workers» investigated as a preventive measure in labor law of Ukraine is researched. Application of the given preventive measure in a foreign practice is considered. The circle of subjects to which possess the right to apply the given preventive measure is determined.

УДК 342.9-057.34

О. Д. НОВАК,

аспірант

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ЩОДО РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПІВ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Досліджено теоретичні питання стосовно принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців, визначено їх сутність, здійснено класифікацію принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців.

За роки незалежності в Україні відповідно до Конституції був створений інститут державної служби як важливий інструмент управління державою й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. З урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду була сформована система національного законодавства в даній сфері. Однак сьогодні правове регулювання державної служби не повністю відповідає вимогам ефективного виконання завдань і функцій демократичної, правової, соціальної держави та потребує удосконалення. Серед основних шляхів вирішення проблем у сфері державної служби Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні визначено й такі, як удосконалення механізму правового регулювання у сфері державної служби й зокрема інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців [1]. Стратегією реформування системи державної служби в Україні одним із напрямків визначено необхідність створення чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців [2]. Вищеза-

значені обставини зумовлюють необхідність розроблення теоретичних проблем щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців, серед яких важливе місце посідає питання стосовно принципів дисциплінарної відповідальності. З'ясування принципів такого виду відповідальності державних службовців дозволить не тільки правильно зрозуміти сутність чинних норм, які регулюють дисциплінарну відповідальність, оцінити правильність застосування їх на практиці, а й виявити недосконалість та окреслити шляхи подальшого розвитку дисциплінарного законодавства для державних службовців.

У загальному вигляді питанню принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців та їх класифікаціям приділяли увагу такі вчені: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. Т. Барабаш, В. В. Зуй, М. І. Іншин, І. А. Картузова, С. В. Ківалов, А. Т. Комзюк, Л. П. Лутай, В. М. Манохін, Г. А. Нестерова, С. В. Подкопась, П. М. Рабінович, Ю. М. Старілов, Л. А. Сироватська, Ц. А. Ямпольська тощо. Незважаючи

на наявність значної кількості робіт, які стосуються питань дисциплінарної відповідальності державних службовців, значний інтерес та певну наукову новизну становлять питання про визначення єдиної, внутрішньо узгодженої системи принципів зазначеного виду відповідальності для державних службовців. Аналіз змісту наукової літератури стосовно принципів дисциплінарної відповідальності свідчить, що не існує єдиної думки з цього питання, тому з'ясування та дослідження принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців є важливим для вдосконалення державної служби, що й обумовлює актуальність обраної теми.

У літературі принцип визначають як керівну ідею, вихідне положення, центральне поняття, що являє узагальнене положення, яке діє в певній сфері відносин. Ще за античних часів говорили, що знання принципів замінює незнання деяких фактів [3, с. 40]. Латинське слово «*principium*» означає «початок», «первинність», «першооснова» [4]. Як відзначає В. М. Манохін, із принципами пов'язують певні основи – постійні, тверді, на яких існує і функціонує об'єкт, система відносин [5, с. 135]. Принципи мають вищий рівень абстрагованості від регульованих відносин, вільні від конкретики та подробиць і виступають відправною точкою при вирішенні конкретних юридичних справ.

Для визначення сутності принципів права, а зокрема і дисциплінарної відповідальності, важливо враховувати положення про те, що принципам, як і праву в цілому, характерні ознаки системності, впорядкованості, єдності, вони становлять певну систему нормативних регуляторів. Принципи не визначають конкретних прав та обов'язків, і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями. У теорії права виділяють: 1) загальноправові принципи, які властиві усім без винятку галузям права і до яких відносять принципи справедливості, гуманізму, законності; 2) міжгалузеві принципи – принципи, притаманні декільком галузям права; 3) галузеві принципи – принципи, що відображають особливості конкретної галузі права і притаманні тільки їй; 4) принципи відповідних інститутів – принципи, що діють у межах однорідних відносин. Сукупність норм, що регулюють застосування державного примусу за порушення правових вимог та процесуальний порядок його реалізації, утворюють інститут відповідальності конкретної галузі права. Отже, для інституту юридичної відповідальності теж характерна наявність принципів. Беззаперечно, система принципів притаманна й інституту дисциплінарної відповідальності

державних службовців як одному з видів юридичної відповідальності.

Для повного розуміння принципів дисциплінарної відповідальності державного службовця необхідно не тільки з'ясувати їх сутність і види, наявність у законодавстві, а й визначити, який вплив на інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців чинять принципи загальноправові. З огляду на те, що дисциплінарна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, притягнення до неї державних службовців повинно здійснюватися через призму застосування принципів юридичної відповідальності, які виходять із конституційних норм, закріплених у законодавстві України, та норм міжнародного права. Тому вважаємо за необхідне розглянути загальні принципи юридичної відповідальності, адже кожен інститут відповідальності, в тому числі й дисциплінарної, базується на системі загальних принципів відповідальності, яка водночас наділена і певними особливостями, котрі виявляються, як наголошує С. В. Подкопаєв, у специфіці підстав, у санкціях та порядку реалізації дисциплінарної відповідальності [6, с. 55]. Разом із тим, серед учених немає єдиної думки щодо системи принципів юридичної відповідальності. Така ситуація зумовлена тим, зауважує В. М. Романов, що до останньої відносять загальні принципи права, такі, як демократизм і гласність, або ж положення, які не можуть розглядатися як самостійні принципи (відповідальність тільки за вину, наявність у діях складу правопорушення тощо), оскільки вони є частиною принципів, що вже існують [7, с. 30]. Приміром, С. С. Алексєєв вважає принципами юридичної відповідальності законність підстав юридичної відповідальності, її невідворотність, справедливість і доцільність [8, с. 375]. Таким же чином визначає принципи юридичної відповідальності й Л. С. Явич [9, с. 91]. М. Х. Фарукшин принципами юридичної відповідальності називає: наявність у діянні особи складу правопорушення як єдиної підстави відповідальності, її невідворотність, нормативне визначення виду і меж відповідальності, її індивідуальний характер, особливий порядок її накладення [10, с. 117]. І. С. Самощенко ж до принципів юридичної відповідальності відносив відповідальність тільки за протиправне діяння і за наявності вини, законність, справедливість, доцільність, невідворотність і швидкість настання такої відповідальності [11, с. 627]. Відмітимо, що принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців не тільки не закріплені

законодавчо, а й недостатньо вивчені вченими-юристами.

Дослідженням принципів дисциплінарної відповідальності у сфері адміністративного права є робота Г. А. Нестерової, яка включила в систему принципів дисциплінарної відповідальності: законність, справедливість, доцільність, невідворотність, швидкість настання дисциплінарної відповідальності [12, с. 54]. Слід погодитися із думкою науковця, адже названі принципи дисциплінарної відповідальності є основоположними, обов'язковими, керівними засадами при притягненні державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Однак ми вважаємо, що до переліку принципів доцільно віднести й такий, як індивідуальність дисциплінарної відповідальності державного службовця, адже зазначений принцип закріплений на конституційному рівні, де вказано, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [13]. Це означає, що при накладенні стягнення враховується характер учиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майнове становище, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Більшість учених дотримуються думки про негативний характер дисциплінарної відповідальності, у зв'язку з чим серед інших принципів В. С. Нерсисянц, наприклад, відносить до принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців невідворотність та недопустимість подвійного притягнення до відповідальності за один проступок [14, с. 528], Д. М. Бахрах – принцип складення стягнень, презумпцію невинуватості [15, с. 300] тощо.

Питання щодо принципів дисциплінарної відповідальності розглядає й О. Т. Барабаш, який зазначав, що в основі дисциплінарного законодавства лежать загальні принципи відповідальності, тобто керівні правові положення, які прямо або опосередковано закріплені в законодавстві. Вони відбивають завдання щодо запобігання порушенням службової дисципліни, її зміцнення, а також захисту прав державних службовців від незаконного і необґрунтованого притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Вчений визначив принципами дисциплінарної відповідальності державних службовців такі, як: 1) законність у сфері дисциплінарної відповідальності, що включає такі положення: а) до осіб, які вчинили дисциплінарний проступок, можуть застосовуватися тільки ті дисциплінарні стягнення, які передбачені законом; б) право застосовувати дисциплінарні стягнення мають лише органи або особи, визначені законом; в) при застосуванні

дисциплінарних санкцій слід дотримуватися встановленого порядку їх реалізації; 2) притягнення до дисциплінарної відповідальності повинно наставати лише за дисциплінарний проступок; 3) притягнення до дисциплінарної відповідальності повинно бути доцільним; 4) дисциплінарне стягнення має бути справедливим; 5) відповідальність за дисциплінарний проступок повинна бути неминучою; 6) має бути дотримано принцип демократизму [16, с. 81–84].

Частково погоджуючись із думкою О. Т. Барабаша щодо визначення сутності і видів принципів дисциплінарної відповідальності, зауважимо, що принципи дисциплінарної відповідальності становлять певну систему, в якій можна виділити дві групи. До першої групи, на нашу думку, належать принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців, які відбивають загальні принципи юридичної відповідальності. До них відносимо принципи: законності, справедливості, доцільності, невідворотності, гласності, гуманізму, демократизму. Так, законність у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців полягає в неухильному виконанні вимог законів та інших нормативно-правових актів під час притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Сутність принципу законності стосовно цього виду відповідальності державних службовців полягає в дотриманні таких положень: 1) державний службовець може бути притягнений до відповідальності тільки за наявності підстав, передбачених законодавством України, тобто за вчинення дисциплінарного проступку; 2) до державного службовця за вчинення дисциплінарного проступку можуть застосовуватися тільки ті дисциплінарні стягнення, які передбачені чинним законодавством; 3) право застосування дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців мають виключно органи (посадові особи), уповноважені на те законом. Від послідовного дотримання усіх правил принципу законності багато в чому залежить здійснення принципів справедливості, доцільності, неминучості та швидкості відповідальності. Важливим принципом у процесі притягнення державного службовця до відповідальності є принцип справедливості та обґрунтованості, адже тільки справедливе стягнення сприяє зміцненню службової дисципліни. За дії, що не є дисциплінарним проступком, до державного службовця не можна застосовувати дисциплінарні санкції. Принцип справедливості виявляється і в забороні застосовувати дисциплінарні стягнення, які принижують людську гідність і

честь державного службовця. Це впливає із норми Загальної декларації прав людини, прийнятої ООН 1948 р., де у ст. 5 визначено, що ніхто не повинен зазнавати тортур або жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує його гідність, поводження і покарання [17]. Дисциплінарна відповідальність повинна відповідати тяжкості дисциплінарного вчинку. За один дисциплінарний вчинок може бути застосовано тільки одне дисциплінарного стягнення. Розглядаючи принцип доцільності через призму дисциплінарної відповідальності державного службовця, відзначимо, що він означає необхідність відповідності обраних щодо порушника службової дисципліни заходів впливу цілям дисциплінарної відповідальності, сувору індивідуалізацію дисциплінарних заходів залежно від учиненого дисциплінарного проступку, обставин, за яких він учинений, та інших обставин, що характеризують державного службовця. За порушення службової дисципліни слід призначати таке стягнення, яке стало б засобом перевиховання державного службовця, відповідало ступеню його вини, було доцільним та справедливим для вчиненого дисциплінарного проступку. Дисциплінарна відповідальність державного службовця за вчинений дисциплінарний проступок повинна бути невідворотною, оскільки неминуче встановлення відповідальності за вчинення проступку посилює профілактичне, припиняюче і виховне значення дисциплінарних санкцій, надає їм реальності. Дієвість дисциплінарних санкцій буде незначною, якщо вони не реалізуватимуться, адже давно відомо, що запобіжне значення кари зумовлюється не її жорстокістю, а її невідвортністю. Стосовно цього принципу Г. А. Нестерова вважає, що невідвортність виявляється в обов'язку порушувати дисциплінарні справи, у тому, щоб жоден проступок не залишився без відповідальності. Крім того, дослідниця наголошує, що існує необхідність відкриття дисциплінарного провадження щодо кожного випадку порушення службової дисципліни, незалежно від того, закінчиться дисциплінарне провадження стадією накладення дисциплінарного стягнення чи, з урахуванням особи порушника, завершиться до цього [12, с. 68]. Частково погоджуючись із думкою Г. А. Нестерової, акцентуємо увагу на питанні, чи не буде таке реагування тільки формальністю. На нашу думку, якщо в діях державного службовця наявні ознаки дисциплінарного проступку, вчиненого винно, то особа, яка має право застосовувати таку відповідальність, зобов'язана відреагувати на нього притягнен-

ням державного службовця до відповідальності. Водночас, ми вважаємо, якщо дисциплінарний проступок є незначним, становить результат необережності, неухважності, вчинений уперше і державним службовцем вжито заходів до усунення наслідків проступку – недоцільно одразу накладати на нього стягнення, досить зробити усне зауваження та нагадати про необхідність відповідально ставитися до виконання службових обов'язків. Окрім принципу невідворотності, ефективності дисциплінарної відповідальності державних службовців сприяють також принципи гуманізму, демократизму та гласності застосування такої відповідальності.

До другої групи принципів ми відносимо особливі принципи дисциплінарної відповідальності, що відображають її специфіку: швидкість настання дисциплінарної відповідальності; персональна відповідальність державного службовця за невиконання повноважень та обов'язків; презумпція невинуватості державного службовця; повнота, всебічність та об'єктивність дослідження вчиненого порушення службової дисципліни; невідвортність притягнення до дисциплінарної відповідальності з урахуванням обставин учиненого проступку та попередньої поведінки державного службовця, його ставлення до своїх службових обов'язків; відповідність накладеного дисциплінарного стягнення характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку.

Однією з важливих вимог щодо принципів є те, що їх провідна роль забезпечується прямим чи непрямым їх закріпленням у нормах права. Ті основоположні засади, що не закріплені в правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права і належать до сфери правосвідомості. Принципи права можуть бути прямо сформульовані в законодавстві або ж впливати з його загального смислу [3, с. 197]. Текстуальне закріплення в нормах права правових принципів, в тому числі принципів відповідальності, є більш прийнятним, оскільки надає їм статусу норм-принципів. У цьому випадку стає очевидним, які основоположні ідеї, загальні керівні засади, на думку законодавця, притаманні правовому явищу. Окрім текстуального закріплення принципів, існує й смислове закріплення правових принципів. Цей спосіб теж передбачає їх наявність у правових нормах, але у так званому «прихованому» вигляді. Що стосується принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців, то необхідно зазначити про відсутність їх прямого законодавчого закріплення у нормах-принципах. Їх визначення у законодавстві

здійснюється саме в тому «прихованому» вигляді, про який сказано вище. Виявлення цих принципів можливе лише шляхом аналізу норм чинного законодавства, що регулює питання інституту дисциплінарної відповідальності державного службовця. Це аж ніяк не сприяє підвищенню законності та ефективності дисциплінарної відповідальності стосовно державних службовців. Наповнити законодавство єдиними керівними ідеями і положеннями неможливо без їх прямого закріплення в законодавстві. У такому разі особа, яка застосовує право, не має єдиного, цілісного уявлення про загальні, керівні засади дисциплінарної відповідальності, що створює

складнощі при застосуванні даного виду відповідальності.

Отже, у зв'язку з вищевикладеним вважаємо за необхідне закріпити визначені у статті принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців на законодавчому рівні шляхом доповнення Закону України «Про державну службу» статтею «Принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців». Такі зміни в законодавстві нададуть можливість об'єктивно оцінювати правильність застосування на практиці дисциплінарної відповідальності, виявляти її недосконалість і окреслювати шляхи подальшого розвитку дисциплінарного законодавства для державних службовців.

Список використаної літератури

1. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні : затв. Указом Презид. України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006 // Офіційний вісник України – 2006. – № 8. – Ст. 421.
2. Стратегія реформування системи державної служби в Україні : затв. Указом Презид. України від 14 квіт. 2000 р. № 599 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.
3. Великие мысли великих людей. Антология афоризма : в 3 т. Т. 2. / сост. И. И. Комарова, А. П. Кондрашов. – М. : Рипол классик, 1998. – 430 с.
4. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
5. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование / В. М. Манохин. – М. : Юрист, 1997. – 294 с.
6. Подкопаев С. В. Дисциплинарная ответственность судей: сущность, механизм реализации / С. В. Подкопаев. – 2-е вид., випр. і допов. – Х. : ІНЖЕК, 2005. – 216 с.
7. Романов В. М. Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. М. Романов Вячеслав Михайлович. – М., 2000. – 182 с.
8. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – Свердловск : Изд-во Свердлов. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
9. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – 285 с.
10. Фарукшин М. Х. Общие принципы юридической ответственности в советском обществе / М. Х. Фарукшин // Советское государство и право. – 1967. – № 5. – С. 116–120.
11. Самощенко И. С. Правомерное поведение, правонарушение и юридическая ответственность / И. С. Самощенко // Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 627–628.
12. Несторова Г. А. Дисциплинарная ответственность по советскому административному праву : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Несторова Галина Алексеевна. – М., 1988. – 199 с.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Нерсисянц В. С. Общая теория права : учеб. для вузов / В. С. Нерсисянц. – М. : НОРМА – Инфра-М, 1999. – 552 с.
15. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 355 с.
16. Барабаш О. Т. Основні принципи дисциплінарної відповідальності робітників і службовців / О. Т. Барабаш // Проблеми правознавства. – Вип. 17. – 1970. – С. 81–86.
17. Загальна декларація прав людини ООН від 10 груд. 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93 – Ст. 3103.

Надійшла до редколегії 16.06.2012

НОВАК Е. Д. К ПОНИМАНИЮ ПРИНЦИПОВ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Исследованы теоретические вопросы относительно принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих, определена их сущность, осуществлена классификация принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих.

NOVAK Y. TO THE UNDERSTANDING OF THE PRINCIPLES OF THE DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS

Theoretical issues concerning the principles of disciplinary responsibility of public servants are researched, their essence is defined, the classification of the principles of the of public servants is represented.