

УДК 349.23:31.45

Р.С. Меркулов

**ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
В НОВОМУ ЗАКОНІ УКРАЇНИ
"ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ"**

У статті проаналізовано регламентацію дисциплінарної відповідальності державних службовців за новим Законом України "Про державну службу", досліджено перетворення та питання вдосконалення цього інституту.

Ключові слова: *дисципліна праці, дисциплінарна відповідальність, державна служба, державні службовці, дисциплінарні стягнення.*

В статье проанализирована регламентация дисциплинарной ответственности государственных служащих в новом Законе Украины "О государственной службе", исследованы преобразования и вопросы совершенствования этого института.

Ключевые слова: *дисциплина труда, дисциплинарная ответственность, государственная служба, государственные служащие, дисциплинарные взыскания.*

The article analyses the regulation of disciplinary officials in the new Law of Ukraine "On Civil Service", investigated useful transformation and issues of improving the institution.

Key words: *labour discipline, disciplinary responsibility, public service, government employees, disciplinary action.*

Державна служба є невід'ємним елементом та важливою складовою процесу державотворення, оскільки ефективність діяльності державних органів передусім залежить від кадрового складу державного органу, тобто, осіб, на яких безпосередньо покладається виконання функцій держави, а також правил, за якими вони "гратимуть" на цьому правовому полі. Одним із важливих засобів забезпечення ефективної роботи державних органів є дисципліна праці державних службовців, яка визначається нормами не лише адміністративного, але й трудового права.

Проблеми вдосконалення законодавства в сфері дисципліни праці, розглядалися багатьма видатними науковцями-правниками такими як О.О. Абрамов, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Т. Барабаш, С.М. Братусь, В.С. Венедиктов, В.С. Щербина, І.А. Каргузова, Г.А. Нестерова, С.В. Подкопаєв, Ю.М. Стариков, Л.А. Сироватська, Ц.А. Ямпольська, О.М. Ярошенко та інші. Велику увагу ці науковці приділяли й дисциплінарній відповідальності, як важливому методу забезпе-

чення трудової дисципліни. Найгострішими питаннями в цій сфері є питання вдосконалення інституту дисципліни праці саме державних службовців, оскільки укріплення рівня службової дисципліни має первинне значення для створення сприятливих умов функціонування всіх інститутів державної влади.

Діяльність державних службовців як суб'єктів трудового права передбачає чітке узгодження їх поведінки з юридичними приписами стосовно праці. Їх організованість і дисципліна є обов'язковими умовами високої ефективності управління процесами в царині державної служби. Але й держава повинна чітко сформулювати свої вимоги до державних службовців щодо їх прав, обов'язків та обмежень, установлювати міру юридичної відповідальності, що забезпечує їх реалізацію [1].

Так, на даний час дисциплінарна відповідальність державних службовців регламентована Кодексом законів про працю України, Законом України "Про державну службу" № 3723-ХІІ від 16.12.1993, а також окремими положеннями та статутами.

В статті 14 наведеного закону визначено, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [2].

Стислість та скупість викладення цих норм не відповідає сучасним соціальним та економічним умовам, у зв'язку з чим їх тлумачення та застосування викликали забагато суперечок. Кодекс законів про працю України як загальний закон встановлює основні принципи трудових відносин, які застосовуються при вирішенні певного кола питань, до того ж дисциплінарна відповідальність окремих категорій державних службовців докладно регламентована окремими статутами та положеннями.

Проте, досить важливими є визначення загальних принципів та детальна регламентація порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності саме в Законі України "Про державну службу", який визначає принципи, правові та організаційні за-

сади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу.

Так виділилась основна проблема в сфері законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців - відсутність загального для всіх видів державних службовців закону.

Слід пригадати також і інші проблемні питання, висвітлені сучасними науковцями, які також пов'язані з вищенаведеною проблемою, це, зокрема:

- нормативна невизначеність межі дозволеної та забороненої поведінки державних службовців[3];
- неврегульованість питання профілактики правопорушень;
- за вузький перелік видів заходів дисциплінарного впливу;
- відсутність законодавчого закріплення структурованої системи принципів дисциплінарної відповідальності;
- відсутність в Законі України "Про державну службу" чітко визначеного порядку притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності.
- невизначеність таких оціночних категорій як "порочить" та "дискредитує", що застосовуються законодавцем як характеристика проступку, за який до нього можуть застосовуватись дисциплінарні стягнення (ч. 1 ст.14 Закону України "Про державну службу") [4].

Визначення проблематики є досить важливим, але тільки першим кроком на шляху вдосконалення законодавства. Другим етапом є пошук шляхів вирішення виявлених проблем та планування певних перетворень, які необхідно для цього здійснити.

Науковці протягом багатьох років поряд з висвітленням проблем законодавства розробляли та пропонували шляхи їх вирішення, проте всі вони залишались лише тезами в науковій літературі, позаяк деякі з них заслуговують на нормативне закріплення.

Нарешті, законодавець привернув свою увагу на проблеми вдосконалення інституту державної служби взагалі і дисциплінарної відповідальності зокрема. Результатом роботи Верховної Ради України стало прийняття Закону України "Про державну службу" № 4050-VI від 05.12.2012 (далі - Закон), який згідно його перехідних положень вступає в силу 01.01.2014.

При цьому, зважаючи на те, що вдосконалення законодавства на шляху демократичних перетворень є процесом перманентним, для подальшого реформування законодавства щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців, на мою думку, важливо визна-

чити, чи вирішуються прийнятим законом вищенаведені проблемні питання, це і є основною метою даної статті.

Так в розділі VIII Закону "Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця" статтею 52 встановлено таке.

Дисциплінарна відповідальність полягає у накладенні на державного службовця дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, визначених цим Законом.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. Законодавцем визначено вичерпний перелік дисциплінарних проступків, які є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності [5].

Звісно, що визначення більшості з цих проступків потребують детального тлумачення та додаткового роз'яснення для повнішого розуміння їх змісту та, через це, правильного застосування. Проте зазначення чіткого переліку проступків в одній статті вже є значним перетворенням в напрямку вдосконалення.

У статті 53 Закону наведено перелік дисциплінарних стягнень, які застосовуються до державних службовців, а саме: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службу відповідність; 5) звільнення з посади державної служби.

Новелою в даній нормі є, зокрема, включення до даного переліку такого виду стягнення, як зауваження. Про необхідність введення даного заходу дисциплінарного впливу багато говорилось в науковій літературі, до того ж, даний вид стягнення включено в проект нового Трудового кодексу України[6].

Пом'якшення системи заходів дисциплінарного впливу є життєво необхідним перетворенням у зрівнянні правових позицій працівника та роботодавця, оскільки дисциплінарна відповідальність є основою "дисциплінарної влади" останнього.

Зауваження є, звісно, м'якшою санкцією, ніж догана, яка має матеріальні наслідки її застосування у вигляді позбавлення працівника заохочень та премій. Така міра стягнення передує іншим, тобто якщо працівник провинився і отримав зауваження, то за здійснення такої ж або схожої з нею провини, він може бути підданий строгішому стягненню. Це має на меті профілактичну функцію щодо більш тяжких порушень, як з боку винного працівника, так і інших працівників.

На думку Щербини В., таке стягнення як зауваження застосовується "у випадках неістотних порушень трудової дисципліни, коли

дисциплінарні санкції не можуть бути застосовані через відсутність шкідливих наслідків", [6, с. 45]. Адже, на наш погляд, якщо є порушення як причина, то обов'язково повинна бути і відповідальність як наслідок. Таким наслідком навіть може бути переконаність інших працівників в тому, що якщо і вони діятимуть таким чином, то покарання не слідує з причини незначності провини. Отже, це нововведення, приведе всю систему дисциплінарних заходів у відповідність з основними принципами, на яких базується інститут дисциплінарної відповідальності.

Крім того, слід зазначити, що частинами 2-7 ст. 53 Закону докладно розписані принципи та умови застосування дисциплінарних стягнень. За кожний дисциплінарний проступок накладається одне дисциплінарне стягнення. Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховуються характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередня поведінка державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

Дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня вчинення ним дисциплінарного проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці.

У разі притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, який має дисциплінарне стягнення, дисциплінарне стягнення, що накладається, може бути більш суворим, ніж попереднє.

У разі допущення незначного порушення правил внутрішнього службового розпорядку, посадових інструкцій суб'єкт призначення може застосувати зауваження.

У разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог цього Закону та інших актів законодавства у сфері державної служби йому може бути оголошено догану.

У разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог цього Закону та інших актів законодавства у сфері державної служби державним службовцем, який має дисциплінарне стягнення, йому може бути оголошено сувору догану.

Попередження про неповну службу відповідність може застосовуватися за:

1) систематичне невиконання або систематичне неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень;

2) систематичне порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

Статтею 55 Закону встановлено загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності. Даним порядком передбачено таке.

Суб'єкт призначення за наявності достатніх даних, що вказують на ознаки дисциплінарного проступку державного службовця, повинен зажадати від нього письмового пояснення.

У разі необхідності проведення додаткового дослідження обставин вчинення дисциплінарного проступку, у тому числі обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також причин та умов, що сприяли його вчиненню, суб'єкт призначення приймає рішення про проведення службового розслідування.

На вимогу державного службовця з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр службове розслідування проводиться обов'язково.

Для забезпечення проведення службового розслідування керівником державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті утворюється комісія у кількості не менше семи осіб.

Комісія з проведення службового розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби групи I, утворюється суб'єктом призначення. До складу такої комісії включається представник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби.

При проведенні службового розслідування за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті до роботи комісії можуть залучатися відповідні фахівці.

Службове розслідування проводиться протягом 10 робочих днів. За необхідності зазначений строк може бути продовжено, але не більш як до 20 робочих днів.

За результатами службового розслідування складається висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплі-

нарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення.

Рішення за результатами службового розслідування може бути оскаржено державним службовцем у порядку, передбаченому статтею 14 цього Закону.

Порядок проведення службового розслідування затверджується Кабінетом Міністрів України.

У разі виявлення за результатами службового розслідування ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох робочих днів передати матеріали до відповідного правоохоронного органу.

Така докладна урегульованість порядку притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності та умов застосування певних видів дисциплінарних стягнень у безпосередньому зв'язку з визначеністю принципів державної служби створює міцне правове поле, яке запобігатиме зловживанню роботодавцем виключним правом на застосування стягнень, забезпечать їх справедливе застосування та попередять виникнення трудових спорів з цього приводу.

Право застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців на підставі статті 54 Закону має суб'єкт призначення, якщо інше не передбачено законом. При цьому, термін "суб'єкт призначення" введено п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону. Згідно наведеного в ній визначення, це - державний орган або орган влади Автономної Республіки Крим чи посадова особа, уповноважені відповідно до законодавства призначати на посади державної служби та звільняти з цих посад.

При цьому, в даній нормі не зроблено застереження, щодо працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність за статутами, положеннями та іншими актами законодавства про дисципліну. За приписами Кодексу Законів про Працю дисциплінарні стягнення до цих працівників можуть накладатися також органами, вищестоящими щодо органів, вказаних у частині першій цієї статті [7]. Таке викладення даної норми, далеке від стадії кінцевого оформлення та, у зв'язку з її неоднозначністю може зумовити виникнення спірних відносин.

В новій редакції Закону статтею 57 наведено всі обставини та відомості, що повинні міститися у рішенні про притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності, а саме; найменування державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, дата прийняття рішення, відомості про державного службовця,

вид дисциплінарного проступку, стисло викладаються обставини вчинення проступку, підстави притягнення державного службовця до відповідальності та зазначається, яке дисциплінарне стягнення застосовується, а також повторено вимогу щодо особистого ознайомлення працівника під розписку з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення. У разі відмови державного службовця від ознайомлення з рішенням про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи наявності підстав, що перешкоджають ознайомленню з таким рішенням особисто, державному службовцю не пізніше як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається письмове повідомлення про прийняте рішення разом з його копією.

Стаття 58 Закону передбачає можливість державного службовця оскаржити рішення про застосування дисциплінарного стягнення до суду.

Умови зняття дисциплінарного стягнення викладені в статті 59 відрізняються редакцією від норм КЗпП України. Так, на їх відміну Законом встановлено граничний строк у шість місяців щодо дострокового зняття з працівника дисциплінарного стягнення, якщо він не вчинив нового порушення службової дисципліни і виявив себе як сумлінний працівник.

Наведені вдосконалення забезпечать профілактику порушення трудових зобов'язань з боку державних службовців, запобігатимуть зловживанню роботодавцем виключним правом на застосування дисциплінарних стягнень, забезпечать диференційований підхід до державних службовців у разі здійснення ними дисциплінарних порушень, застосування ефективних заходів дисциплінарного впливу, які відповідають основним принципам дисциплінарної відповідальності, забезпечать високий рівень дисципліни праці у державних органах, сприятимуть розвитку соціальної справедливості та зрівнянню правових позицій працівників з роботодавцем.

Вищенаведений аналіз показав, що новий Закон України "Про державну службу" вирішив велику частину проблемних питань, що виникали з огляду на відсутність єдиної для всіх державних службовців системи норм, які регулюють порядок притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Все це є впевненим кроком на шляху демократичних перетворень в законодавстві України.

Використана література:

1. Вапнярчук Н. М. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / Вапнярчук Наталія Миколаївна ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 199 арк.
2. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 № 3723-XII: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. Вапнярчук Н. М. Актуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні [Електронний ресурс] / Н. М. Вапнярчук // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 100-104.
4. Закон України "Про державну службу" від 05.12.2012 № 4050-VI: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-11>.
5. Проект Трудового кодексу України від 10.02.2006 р. – <http://portal.rada.gov.ua>.
6. Щербина В. Дисциплінарні санкції: проблеми ефективності в умовах ринкових відносин // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – №10. – С. 45-49.
7. Кодекс законів про працю України/ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.