

наводиться на основі аналізу наукових напрацювань галузі трудового права та з урахуванням особливостей професійної діяльності державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, дисциплінарна відповідальність, трудова дисципліна.

Анотація

Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного служачого в Україні: теоретичний і практичний аспекти. — Стаття.

В статті визначаються теоретичний і практичний аспекти дисциплінарної відповідальності державного служачого. Дисциплінарна відповідальність державного служачого є особливим правовим інститутом, оскільки в відміння від інших інститутів регламентується нормами не тільки адміністративного, а й трудового права. Визначення дисциплінарної відповідальності проводиться на основі аналізу наукових праць у сфері трудового права з урахуванням особливостей професійної діяльності державних служачих.

Ключевые слова: державний службовець, дисциплінарна відповідальність, трудова дисципліна.

Summary

Kornuta L. M. Disciplinary responsibility of civil servant in Ukraine: theoretical and practical aspects. — Article.

This article describes the definitions of theoretical and practical aspects of the disciplinary responsibility of any statesman. The disciplinary responsibility of any statesman is the special legal institute, as unlike other institutes of this responsibility is regulated by the norms not only of administrative law but also by the norm of the labor law. The determination of disciplinary responsibility is given on the basis of analysis of the scientific works in the sphere of labor law and taking into account the features of professional activity of any statesman.

Keywords: statesman, disciplinary responsibility, labor discipline.

УДК 35.086:342.537.2

Г. В. Фоміч

ПРОЦЕДУРА СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЩОДО ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Перш ніж починати характеристику та розкриття сутності процедури службового розслідування у публічній службі, необхідно зазначити, що як на законодавчому рівні, так і в науковій літературі не міститься загального визначення поняття службового розслідування, хоча сам термін застосовується у нормативно-правових актах України.

Наукова розробленість, правова характеристика та стан нормативно-правової бази щодо визначення поняття службового розслідування та порядку його проведення залишається на сьогоднішній день недостатньою та потребує подальшого дослідження, хоча зазначена проблематика розглядалася у працях Л. Р. Білої-Тіунової, В. В. Гуріна, А. А. Стародубцева.

Службове розслідування за своєю юридичною природою є адміністративно-процесуальною діяльністю, оскільки здійснюється виконавчо-розпорядчими органами для вирішення індивідуально-конкретних справ на підставі адміні-

стративно-правових норм. Таким чином, можна стверджувати, що діяльність у справі службового розслідування виражається через певну адміністративну процедуру — службове розслідування.

Можна сказати, що суттю проведення службового розслідування є визначення наявності вини та складу проступку в діяннях службовця, стосовно якого воно проводилося щодо виконання його службових повноважень.

Якщо розглядати процедуру проведення службового розслідування щодо публічних службовців, необхідно зазначити, що загальні особливості і порядок його проведення щодо державних службовців знайшли своє відображення в Законі «Про державну службу» [1] та Постанові Кабінету Міністрів «Про порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців» [2], чого не можна сказати про службовців органів місцевого самоврядування, адже Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [3] ці питання залишено поза увагою.

Законодавець не дав визначення поняттю «службового розслідування стосовно державного службовця», хоча в літературі такі визначення надавалися. Зокрема, як зазначається в літературі, під службовим розслідуванням стосовно державних службовців розуміється «діяльність спеціально утвореної у визначених законом випадках і порядку комісії по перевірці виконання конкретним державним службовцем своїх службових обов'язків чи висунутих проти нього звинувачень або підозри» [4, 51].

Можна також зустріти таке визначення службового розслідування, як процес перевірки виконання службових обов'язків державним службовцем з метою обґрунтування висунутих стосовно нього звинувачень [5, 91].

Для того щоб сформулювати визначення поняття процедури службового розслідування, вбачається за необхідне розглянути по стадіях зазначену процедуру.

Питання стадій службового розслідування вже порушувалося в літературі, щоправда, досить поверхово. Так, зустрічається виділення чотирьох основних стадій (етапи): 1) підготовка до проведення розслідування; 2) проведення перевірки; 3) оцінка зібраних матеріалів; 4) складання висновку і реалізація запланованих заходів, контроль виконання прийнятого рішення [6, 13]. На думку А. А. Стародубцева, службове розслідування складається з трьох стадій: 1) призначення службового розслідування; 2) власне розслідування; 3) оформлення результатів службового розслідування (складання висновку) [7].

Слід зазначити, що частина юридичного процесу може бути названа стадією лише тоді, коли їй властиві: а) специфічність конкретних задач і б) своєрідність кола суб'єктів, змісту і значення їх процесуальної діяльності [6]. Адже хотілося б деякого уточнення та доповнення щодо стадій проведення службового розслідування. По-перше, не зовсім вдалим видається термін «оформлення результатів службового розслідування», більш доречним для назви цієї стадії є «завершення службового розслідування» або «прийняття рішення та його виконання». По-друге, залишена поза увагою така можлива стадія службового розслідування, як перегляд рішення за його результатами в порядку оскарження.

Отже, пропонується виділення таких стадій та етапів службового розслідування:

1. Обов'язкові стадії: 1) призначення службового розслідування: а) створення комісії і визначення терміну розслідування; б) вирішення питання про відсторонення; 2) проведення розслідування; 3) прийняття рішення та його виконання.

2. Факультативна стадія — оскарження прийнятого рішення.

Слід розглянути названі стадії більш детально. Відповідно до вітчизняного законодавства службове розслідування провадиться за рішенням певних суб'єктів. Лідруючим суб'єктом при призначенні службового розслідування можуть бути: а) керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади; б) керівники органів місцевого самоврядування.

До зацікавлених у результаті справи осіб належить сам державний службовець, стосовно якого провадиться відповідне службове розслідування.

Третю групу суб'єктів адміністративної процедури проведення службового розслідування стосовно державних службовців являють собою особи, які сприяють розгляду справи: вчені, працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Доцільно зазначити, що, для того, щоб ініціювалася процедура службового розслідування, необхідно настання певних умов, які закріплені Постановою Кабінету Міністрів від 13 червня 2000 р. «Про порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців» [2]. Так, підставою для проведення процедури службового розслідування щодо державного службовця є: а) невиконання або неналежне виконання ним службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або завдало значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; б) недодержання ним 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 наявності хоча б однієї із вищезазначених умов відбувається перша стадія службового розслідування — призначення службового розслідування.

Перша стадія службового розслідування починається з етапу створення комісії та визначення терміну розслідування.

Постановою Кабінету Міністрів закріплюється, що рішенням щодо проведення службового розслідування визначається голова комісії з проведення службового розслідування, інші члени комісії, мета і дата початку та закінчення службового розслідування. Коли рішення щодо проведення службового розслідування прийнято вищими посадовими особами України, першим віце-прем'єр-міністром України, склад комісії з проведення службового розслідування, мета і дата початку та закінчення службового розслідування визначаються керівником державного органу, якому доручено проведення службового розслідування. Службове розслідування у цьому випадку має бути проведено у термін, визначений посадовою особою, яка прийняла рішення про його проведення.

Відповідно до законодавства термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців.

Закон України «Про державну службу» містить лише дві статті, в яких згадується про службове розслідування, а саме ст. 11 Закону, в якій закріплюється право державного службовця вимагати проведення службового розслідування з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри, та ст. 22 Закону, яка містить підстави відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою, та містить норму, яка зазначає, що тривалість відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Таким чином, Закон України «Про державну службу» більше ніяких норм щодо службового розслідування не містить.

Постанова Кабінету Міністрів закріплює, що службове розслідування проводиться з відстороненням державного службовця від виконання повноважень за посадою або без такого відсторонення. Рішення про відсторонення приймається за поданням голови комісії з проведення службового розслідування керівником державного органу, в якому працює службовець та є другим етапом першої стадії службового розслідування [2].

Хотілося б звернути увагу саме на поняття відсторонення державного службовця.

Слід зазначити, що перше, що звертає на себе увагу, це те, що Постанова Кабінету Міністрів не містить у собі підстави відсторонення державного службовця від виконання повноважень. Хоча уявляється, цей момент повинен бути обов'язково закріплений саме у спеціальному нормативно-правовому акті, який безпосередньо регулює порядок проведення службового розслідування.

Якщо звернутися до ст. 22 Закону України «Про державну службу», то ця стаття закріплює норму, яка вказує на підстави, за якими настає відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою, а саме: невиконання або неналежного виконання ним службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян [8].

Кодекс законів про працю у ст. 46 закріплює, що відсторонення працівника від роботи допускається за: появу на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, відмови або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу і перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони; в інших випадках, передбачених законодавством [9]. Як видно, зазначена стаття також не дає визначення поняттю відсторонення, але містить у собі підстави відсторонення працівників.

Якщо порівнювати ч. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу», яка містить у собі підстави для відсторонення державного службовця від виконання повноважень, та п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців», який містить у собі умови проведення службового розслідування,

видно, що зазначені нормативно-правові акти містять у собі однакові умови. Таким чином, можна зробити висновок, що однозначною підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою на час проведення службового розслідування є: невиконання або неналежне виконання ним службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян.

Але необхідно звернути увагу ще й на те, що п. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу» регламентує й те, що прийняття рішення про відсторонення від виконання повноважень за посадою, є обов'язковим для керівника державного органу, в якому працює цей службовець, а п. 3 Положення про порядок проведення службового розслідування надає право керівникові державного органу проводити службове розслідування на основі цих же підстав (п. 1 Положення) без відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою. У цьому випадку виникає колізія при застосуванні наведених вище норм. У законодавстві не передбачається переліку підстав, на основі яких керівник державного органу може прийняти рішення про проведення службового розслідування без відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою, тому що для вирішення цього питання керівникові державного органу потрібно враховувати підстави, умови та фактори, за яких виникло це правопорушення, ступінь вини працівника, розмір шкоди тощо щодо кожного конкретного випадку відсторонення від виконання повноважень за посадою.

Існує ще один момент при проведенні службового розслідування з відстороненням державного службовця від повноважень за посадою, на який хотілося би звернути увагу. Так, відповідно до Порядку проведення службового розслідування, за державним службовцем, на час відсторонення від виконання повноважень за посадою зберігається заробітна плата. Але ця норма повністю суперечить нормам трудового права, які закріплюють, що на час відсторонення працівника від роботи заробітна плата не виплачується. Як зазначається в літературі: «При відстороненні від виконання повноважень за посадою на час проведення службового розслідування, державний службовець ніяких нестатків матеріального характеру не несе, більше того йому продовжує виплачуватися заробітна плата. І виплата ця здійснюється не за фактичну виконану роботу, відпрацьований час, а нізащо. І це вже є нонсенс, оскільки повністю суперечить інституту заробітної плати у трудовому праві [8]. Адже заробітна плата — це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу» [10].

Доцільно зазначити, що відсторонення від виконання повноважень за посадою, не є також ні заходом дисциплінарного стягнення, ні впливу.

Адже як захід дисциплінарного стягнення до публічних службовців застосовується догана або звільнення, а як дисциплінарний вплив — попередження

про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [1].

Як вже зазначалося строк службового розслідування не повинен перевищувати двох місяців. На протязі зазначеного строку збираються необхідні факти та інформація, пов'язані з службовим розслідуванням.

Необхідно відмітити, що Постанова Кабінету Міністрів «Про порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців» закріплює право особи, стосовно якої проводиться службове розслідування, в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи.

Наступною стадією є проведення розслідування. На цій стадії комісія, яку призначив керівник органу, або посадова особа, з проведення службового розслідування повинна виявити всі обставини, які стосуються справи та службовця, у відношенні якого це розслідування проводиться, та за результатами проведення службового розслідування скласти відповідний акт, в якому зазначає:

1) факти і суть звинувачень або підозри, які стали підставою для проведення службового розслідування, посаду, прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, освіту, термін служби у державному органі і перебування на займаній посаді особи, стосовно якої проведено службове розслідування;

2) висновки службового розслідування, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, причини та умови, що призвели до порушення, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, що знімають з державного службовця безпідставні звинувачення або підозру.

Члени комісії мають право викласти свою окрему думку, про що до акта додається відповідний документ. Державний службовець, стосовно якого проводилось службове розслідування, повинен ознайомитись з відповідним актом.

Акт службового розслідування підписується членами комісії та подається на розгляд керівника державного органу (посадової особи), який призначив службове розслідування, в одному примірнику.

Наступною стадією службового розслідування є прийняття рішення та його виконання.

Службове розслідування завершується узагальненням отриманої інформації, складанням висновку та його затвердженням.

При узагальненні інформації, отриманої під час розслідування, працівники, які його здійснювали, повинні ретельно оцінити всі документи. Матеріали за результатами службового розслідування мають бути достовірними та точними. Не допускається використання відомостей, у достовірності яких виникають сумніви. Як і в кримінальному процесі, у службовому розслідуванні діє презумпція невинності, відповідно до якої будь-які сумніви тлумачаться на користь особи, стосовно дій якої проводилося розслідування.

Прийняття рішення здійснює керівник органу, який прийняв рішення щодо здійснення службового розслідування, на підставі акта, представленого комісією у десятиденний термін після його отримання.

Висновок службового розслідування приєднується до особової справи працівника, дії якого перевірялися, відповідні документи зберігаються у встановленому порядку, в державному органі, який проводив розслідування.

Згідно з законодавством України, якщо державний службовець не згоден з рішенням керівника органу та порядком проведення службового розслідування, він може оскаржити відповідне рішення згідно з законодавством, що є четвертою (факультативною) стадією — оскарження прийнятого рішення.

Ця стадія має своїм призначенням перевірку законності й обґрунтованості прийнятого за результатами службового розслідування рішення за скаргою зацікавлених осіб та забезпечення їх прав і законних інтересів. Оскаржувати рішення можуть: а) особи, які надали відомості, що стали приводом до проведення службового розслідування, їх представники; б) працівники, стосовно яких проводилося службове розслідування, їх захисники; в) треті особи.

Доцільно також зазначити, що нормативно-правові акти, які регулюють порядок проведення службового розслідування, не закріплюють саме складу комісії, яка проводить розслідування. Таким чином, до складу комісії може входити будь-хто із державного органу, в якому служить державний службовець, що вбачається не зовсім вірним. Адже у більшості випадків основною метою службового розслідування є доказування вини службовця у разі невиконання або неналежного виконання ним службових обов'язків, або перевищення службових повноважень, або недодержання ним законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки.

Службове розслідування відіграє дуже важливу роль у проходженні державної служби та кар'єрі державного службовця, тому нормативно-правові акти, які регулюють відповідні положення, потребують негайного удосконалення.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
2. Про порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 950 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 26. — Ст. 1151.
4. Воловик В. Проведення службового розслідування стосовно державних службовців // Право України. — 1995. — № 11. — С. 51.
5. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. — К. : ВД «Професіонал», 2005. — 575 с.
6. Гурін В. В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Гурін. — К., 2003. — 19 с.
7. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. А. Стародубцев. — Х., 1999. — 19 с.
8. Кодекс законів про працю України від 10 груд. 1971 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Дод. до № 50. — Ст. 375.
9. Андрушко А. В. Відсторонення державного службовця від повноважень за посадою на час проведення службового розслідування // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2001. — № 10. — С. 337–343.

10. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. — М. : Юристъ, 2000. — 728 с.

Анотація

Фоміч Г. В. Процедура службового розслідування щодо публічних службовців. — Стаття.

У статті досліджується процедура проведення службового розслідування відносно публічних службовців за стадіями, аналізуються та порівнюються такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про державну службу» та Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців».

Ключові слова: службове розслідування, адміністративна процедура, публічна служба.

Аннотация

Фомич А. В. Процедура служебного расследования в отношении публичных служащих. — Статья.

В статье исследуется процедура проведения служебного расследования в отношении публичных служащих по стадиям, анализируются и сравниваются такие нормативно-правовые акты, как Закон Украины «О государственной службе» и Постановление Кабинета Министров Украины «О порядке проведения служебного расследования в отношении государственных служащих».

Ключевые слова: служебное расследование, административная процедура, публичная служба.

Summary

Fomich G. V. Procedure of official investigation in regard to public office workers. — Article.

In the article procedure of prosecuting an official inquiry is probed in regard to public office workers on the stages, analysed and compared such normative-legal acts as Law of Ukraine «On government service» and Decision of Cabinet Ukraine «About the order of prosecuting an official inquiry in regard to civil servants».

Keywords: official investigation, administrative procedure, public service.

УДК 342.95

К. В. Бондаренко

ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕПРАВОМІРНІ УГОДИ МІЖ ПІДПРИЄМЦЯМИ

Визначення підходів до правового регулювання адміністративної відповідальності, що настає за порушення антимонопольного законодавства України, є актуальною проблемою як теоретичного, так і практичного характеру, адже вдосконалення інституту відповідальності є не лише невід'ємною складовою загального процесу формування правової держави, а й важливою умовою забезпечення захисту суб'єктивних прав та інтересів громадян у відносинах конкуренції.

В останні часи значної уваги в науковій літературі було приділено проблемам правильної та ефективної кваліфікації порушень антимонопольного законодавства, але майже всі ці дослідження розглядали ці проблемні питання через призму здобутків приватно-правових наук (зокрема, господарського права) [4; 7]. Наукова розробленість, правова характеристика та стан нормативно-