

УДК 342.95(477)–057.34

О. Д. Новак

**СЛУЖБОВА ДИСЦИПЛІНА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ:
СУТНІСТЬ, ОЗНАКИ, ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Проведення адміністративної реформи, невід'ємним складником якої є вдосконалення механізму відповідальності державних службовців, передбачає необхідність удосконалення нормативних засад дисциплінарної відповідальності. На цьому наголошено також у Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на період до 2017 р., схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р [1]. Прийняття Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (далі – новий Закон), а також розробка протягом 2014–2015 рр. декількох проектів Закону України «Про державну службу» свідчить про те, що на сьогодні інститут державної служби, у тому числі питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, перебуває на етапі вдосконалення й реформування. Так, новим Законом [2], а також проектом Закону України «Про державну службу» від 30.03.2015 р. [3] вдосконалено правове регламентування інституту відповідальності державних службовців: визначено види дисциплінарних проступків, децю розширено перелік дисциплінарних стягнень, визначено порядок і суб'єктів застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців тощо. Однак правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців залишається далеким від стадії остаточного оформлення, а новий Закон не набирає чинності третій рік поспіль, що свідчить про складність змісту та практичну неможливість застосування деяких його положень.

Як слушно зауважує Р.А. Калюжний, організаційна й політична нестабільність, падіння престижу державної служби в ході боротьби з «бюрократією», скорочення реальної оплати праці значної частини державних службовців, послаблення контролю за чиновницьким апаратом призвели до зниження дисципліни в державному секторі та масового відтоку кваліфікованих кадрів із державної служби в комерційні організації [4, с. 1]. Окрім цього, зниження рівня дисципліни на державній службі має наслідком недовіру громадян до державної влади, а також збільшення випадків вчинення дисциплінарних проступків і корупційних правопорушень державними службовцями. Прагнення нашої держави до досягнення європейської моделі відносин на державній службі, а також наявність негативних чинників у дотриманні службової дисципліни державними службовцями свідчать про необхідність проведення комплексного дослідження сутності, ознак і шляхів забезпечення службової дисципліни.

У правовому аспекті дисципліна – це заснована на принципі законності об'єктивна умова ефективності державного управління. Загалом дисципліна визначається як точне й неухильне дотримання порядку, правил поведінки, діяльності всіма членами колективу [5, с. 287], тобто це один з елементів регулювання поведінки особи. У цілому дисципліну слід розуміти як точне, своєчасне й неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведін-

ки в державному й суспільному житті. Вона спрямована на підтримання впорядкованості та узгодженості суспільних відносин, забезпечується засобами юридичної відповідальності й механізмами державного та громадського контролю [6, с. 419]. Як зауважує В.М. Гаращук, законність і дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави. Вони є невід’ємними одна від одної. Законність можлива лише за суворого дотримання дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, натомість дисципліна обумовлюється межами закону [7, с. 3], із чим необхідно погодитися. Дисципліна виступає сполучною ланкою між законністю й правопорядком, а належний рівень дисципліни сприяє утвердженню правомірної поведінки в усіх сферах державного та суспільного життя.

Дисципліна наявна в різних сферах діяльності, у зв’язку із чим вона є предметом дослідження різних наук. Так, дисципліну розглядають юристи (щодо сукупності прав та обов’язків особи на конкретній посаді), психологи (з точки зору мотивації й стимуляції працівників), соціологи (з позиції її впливу на взаємовідносини в колективі), економісти та інші фахівці. Дисципліна є важливою передумовою нормального існування суспільства. Б.М. Лазарев та Ю.М. Козлов зазначають, що завдяки їй поведінка людей набуває впорядкованого характеру [8, с. 170]. Цікаво, що в 1920-х рр. популярною була «теорія вільного виховання», відповідно до якої дисципліна повинна виходити зі свідомості, тобто особа самостійно має розуміти необхідність її дотримання. Відповідно, дисципліна – це тривалий процес формування внутрішньої позиції особи та ставлення до виконання обов’язків. При цьому важливими є також моральні якості та наявність ознак самодисципліни. Подібна теорія, безумовно, має право на існування, проте у сфері державно-службових відносин навряд чи зможе бути ефективною й результативною. Дисципліна державного службовця не може визначатися лише свідомістю, оскільки вона є результатом впливу сукупності спеціальних юридичних засобів.

Службова дисципліна є підвидом державної дисципліни [9, с. 245]; вона складається в особливій сфері державно-службових відносин, суб’єктами яких є державні службовці. У «Юридичній енциклопедії» за редакцією Ю.С. Шемшученка наведено: «Державна дисципліна – точне й неухильне дотримання всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, посадовими й службовими особами, а також громадянами встановлених державою правил поведінки, діяльності, а також своєчасне виконання державних завдань і зобов’язань» [10, с. 194]. Характерна ознака державної дисципліни, як зазначає І.П. Греков, полягає в тому, що одним з учасників відносин завжди є держава в особі державного органу (посадової особи) [11, с. 110].

Говорячи про службову дисципліну, відзначимо, що вона ґрунтується на принципах державної служби та обов’язках державних службовців. Учасниками відносин у цій сфері, з одного боку, є державний орган або відповідна посадова особа, а з другого – чітко визначена й нормативно окреслена категорія державних службовців, які працюють у державних органах. Основними елементами службової дисципліни, на нашу думку, є обов’язки, права, заборони та обмеження, визначені нормативно-правовими актами й локальними нормативними актами (статутами, положеннями, інструкціями) для державного службовця.

Неухильне дотримання та зміцнення дисципліни в державно-службових відносинах – один із найважливіших обов'язків державних службовців. Порушення ж службової дисципліни означає вчинення дисциплінарного проступку. Оскільки відповідальність можлива лише за умови попереднього пред'явлення до поведінки людей певних вимог, то й дисциплінарна відповідальність держслужбовця, як зауважує В.І. Щербина, можлива за умови попереднього визначення вимог до його поведінки, що закріплені в нормах законодавства про державну службу, у посадових інструкціях та інших локальних актах державного органу [12, с. 11]. Саме тому чітко мають встановлюватися обов'язки державного службовця як основний елемент кожної державної посади (а також службової дисципліни).

На наше переконання, обов'язки державних службовців можна поділити на загальнослужбові та посадові. До системи загальнослужбових належать основні обов'язки й обмеження. До них відносимо основні обов'язки, закріплені в ст. 10 чинного Закону України «Про державну службу», та обов'язки, що постають із норм міжнародного права (зокрема, Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р.), Загальних правил поведінки державних службовців від 04.08.2010 р. Варто додати, що дотримання присяги державного службовця ми також відносимо до поняття службової дисципліни. Вважаємо, що її порушення є одним із видів дисциплінарного проступку, що суперечить покладеним на державного службовця обов'язкам, тому підриває довіру до нього як носія влади та унеможливує подальше виконання ним своїх обов'язків на цій посаді.

Загальнослужбові заборони й обмеження для державних службовців також є обов'язками, наприклад, заборона брати участь у страйках (ст. 16 чинного Закону України «Про державну службу») та низка обмежень щодо використання службового становища, сумісництва й суміщення державної служби з іншими видами діяльності, обмеження щодо отримання подарунків, щодо роботи близьких осіб на державній службі тощо (Закон України «Про запобігання корупції») [13]. Невиконання цих обов'язків, недотримання обмежень і заборон спричиняє настання відповідальності, у тому числі дисциплінарної. До службових обов'язків державного службовця належать також обов'язки, передбачені чинними Правилами внутрішнього трудового розпорядку в державному органі (розроблені відповідно до Типових правил внутрішнього трудового розпорядку працівників і службовців від 20.07.1984 р.). Складовою службової дисципліни є також правила, закріплені в професійних етичних кодексах (наприклад, Кодекс етики працівника державної податкової служби України від 07.02.2006 р. тощо). До структури службової дисципліни входять також обов'язки за посадовою інструкцією державного службовця. Згідно із чинним законодавством конкретні обов'язки й права державного службовця за посадою визначаються на основі Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 р. [14], і відображаються в посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Права за посадою лише прямо чи опосередковано створюють умови для належного виконання обов'язків. Тобто існує також необхідність чіткого визначення меж дозволеної поведінки для державного службовця.

На основі наведеного можна виокремити три основні ознаки службової дисципліни: 1) виконання (дотримання) нормативно встановлених обов'язків; 2) здійснення наданих прав; 3) дотримання законодавчо передбачених заборон та обмежень.

Державний службовець, виконуючи свої службові повноваження, або діє у встановлених межах, або виходить за них, чим порушує встановлені правила поведінки, а отже, вчиняє дисциплінарний проступок. Наслідком цього є застосування до порушників службової дисципліни нормативно визначеного переліку заходів дисциплінарної відповідальності. Як свідчать соціологічні дослідження, незважаючи на можливість застосування таких стягнень, у системі державної служби значно знецінилися норми професійної етики й правила службової поведінки. Оскільки досягти належного ефекту для суспільства без вибудованої та зрозумілої системи регулювання поведінки державних службовців неможливо, то необхідно, на думку окремих учених, запровадити чіткий порядок поведінки суб'єктів державно-управлінських процесів у відносинах, що виникають під час взаємодії з державними органами та громадянами, дотримання якого слід забезпечити санкціями й примусовими заходами [15, с. 402].

Наразі чинний Закон України «Про державну службу» не містить поняття службової дисципліни для державних службовців органів виконавчої влади. Визначення цього поняття щодо окремих видів державних службовців містять деякі дисциплінарні статuti. Крок уперед у цьому розумінні є положення Закону України «Про державну службу» 2011 р., у якому службова дисципліна державного службовця визначається як неухильне дотримання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків [2]. Указаний закон розкриває поняття службових обов'язків як сукупності обов'язків державного службовця, визначених законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, та його посадових обов'язків. Однак нормотворець не надає перелік службових обов'язків державних службовців, закріплюючи в ст. 11 Закону України «Про державну службу» 2011 р. лише основні обов'язки, серед яких є неухильне виконання обов'язків за посадовою інструкцією. До посадових обов'язків закон відносить функції та повноваження, закріплені за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлюються його посадовою інструкцією. Зі змісту аналізованих визначень зрозуміло, що поняття «службові обов'язки» є ширшим, ніж поняття «посадові обов'язки», вони співвідносяться як загальне та спеціальне поняття. З огляду на викладене під поняттям «службові обов'язки» доцільно розуміти основні обов'язки державного службовця, визначені Законом України «Про державну службу» 2011 р., а також обов'язки, закріплені в Правилах внутрішнього службового розпорядку. Такі правила повинні розроблятися згідно з Типовими правилами внутрішнього службового розпорядку, затвердженими Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.2012 р. (мають набрати чинності 01.01.2016 р.) [16]. Відповідно

до назви в основу документа покладено посадову ознаку, оскільки вимоги до кваліфікації державних службовців визначаються їх посадовими обов'язками, які у свою чергу обумовлюють назву посади. Посадові обов'язки – це обов'язки згідно з посадовою інструкцією.

Для повного й детального з'ясування сутності службової дисципліни варто звернутися до правової літератури та наукових позицій учених у галузі адміністративного права. Так, на думку Ю.М. Старилова, службова дисципліна виявляється в правильному, своєчасному, неухильному й законному виконанні всіма державними службовцями посадових обов'язків, установлених нормативно-правовими актами, правилами внутрішнього трудового розпорядку в державному органі, посадовими інструкціями, наказами начальників державних органів, умовами контракту про службу в державних органах [17, с. 267]. Існує також позиція щодо службової дисципліни як сукупності нормативно встановлених обов'язків, обмежень, прав, які підлягають чіткому й усвідомленому виконанню, дотриманню або реалізації державними службовцями у зв'язку із зайняттям останніми тієї чи іншої посади [18, с. 143]. Значущість цього визначення полягає в тому, що воно містить об'єктивний і суб'єктивний аспекти службової дисципліни як дві взаємозумовлені складові, що являють неподільне ціле будь-якого явища соціальної дійсності. Схожої позиції дотримується В.С. Венедиктов, який зазначає, що службова дисципліна – це встановлена в державних органах для окремої категорії працівників (державних службовців) дисципліна праці, яка полягає в дотриманні загальних і спеціальних обов'язків, прав, а також заборон та обмежень, встановлених Конституцією й законодавством України, статутами, положеннями, нормативними актами міністерств і відомств, наказами керівників, що видаються в межах їх повноважень [19, с. 287]. Варто відзначити, що службову дисципліну пропонують також розглядати як елемент службової етики державних службовців, хоча, на нашу думку, такий підхід є дещо спрощеним і спірним. Частково підтримуючи позицію Ю.М. Старилова, вважаємо, що службова дисципліна полягає в дотриманні норм Конституції та законів України, міжнародних норм щодо поведінки державних службовців, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, у дотриманні Присяги державного службовця, виконанні державним службовцем покладених на нього обов'язків, а також заборон та обмежень, визначених нормативно-правовими актами й посадовими інструкціями.

Отже, вважаємо за доцільне нормативно закріпити таку дефініцію: службова дисципліна державного службовця полягає в дотриманні норм чинного законодавства, дотриманні присяги державного службовця, у неухильному виконанні покладених на нього обов'язків і вимог до поведінки, що визначені нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями та положеннями.

Досягти високого й ефективного рівня здійснення державної служби можна через виокремлення та реалізацію певних шляхів забезпечення службової дисципліни. Класичними засобами забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні є контроль і звернення громадян. Однак поряд із ними необхідними для застосування є переконання шляхом ділового авторитету керівника, стимулювання правомірної поведінки, матеріальні й моральні заохочення.

Підсумовуючи, зазначимо, що належний рівень службової дисципліни на державній службі має забезпечуватися насамперед такими умовами: 1) дотриманням чинного законодавства в службовій діяльності та виконанням правил внутрішнього трудового розпорядку державного органу; 2) вихованням і стимулюванням керівниками та іншими посадовими особами органів державної влади в підлеглих високих професійних і ділових якостей, сумлінного ставлення до виконання службових обов'язків, поваги до прав і свобод громадян; 3) поєднанням керівниками всіх рівнів методів переконання, виховання й заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців; 4) створенням необхідних організаційних, економічних та інших умов для ефективної службової діяльності й поєднанням повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців із постійною турботою про них, виявленням поваги до їх честі й гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості. Поєднання цих правил і втілення їх у державно-службових відносинах безперечно сприятиме забезпеченню соціальної справедливості на державній службі, ефективному виконанню державними службовцями своїх обов'язків, а отже, зміцненню законності й дисципліни на державній службі.

Література

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.
2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
3. Про державну службу : проект Закону України від 30.03.2015 р. № 2490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.
4. Калюжний Р.А. Окремі аспекти запобігання корупції в системі державної служби України / Р.А. Калюжний, В.Д. Гавловський, І.Г. Андрущенко // Науково-практичний журнал – 2007. – № 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/15text/g15_06.htm.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінськ : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Виконавча влада і адміністративне право : [монографія] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : ВД «Ін Юре», 2002. – 668 с.
7. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [навч. посібник] / В.М. Гаращук. – Х. : Нац. юрид. академія України, 1999. – 55 с.
8. Советское административное право: методы и формы государственного управления : [учеб. пособие] / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева и др. – М. : Юридическая литература, 1997. – 336 с.
9. Манохин В.М. Советское административное право : [учебник] / В.М. Манохин. – М. : Юридическая литература, 1977. – 541 с.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Головна редакція УРЕ, 1998–2004. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с. ; Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Головна редакція УРЕ, 1998–2004. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – 696 с.
11. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І.П. Греков ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 189 с.
12. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення» / В.І. Щербина ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 1998. – 22 с.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2774.

14. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : затверджений Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/index>.

15. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] / под ред. В.А. Козбанинко. – М. : Статут, 2002. – 366 с.

16. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.2012 р. № 62 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – Ст. 1355.

17. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2002– . – Т 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 728 с.

18. Лазор І.В. Юридичні та соціальні аспекти дисципліни праці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення» / І.В. Лазор ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 20 с.

19. Венедиктов В.С. Трудове право України : [підручник] / В.С. Венедиктов. – К. : Істина, 2008. – 384 с.

Анотація

Новак О. Д. Службова дисципліна державного службовця: сутність, ознаки, засоби забезпечення. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню сутності службової дисципліни на шляху реформування й удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Ключові слова: державний службовець, службова дисципліна, службові обов'язки, посадові обов'язки.

Аннотация

Новак А. Д. Служебная дисциплина государственного служащего: сущность, признаки, средства обеспечения. – Статья.

Статья посвящена исследованию сущности служебной дисциплины на этапе реформирования и совершенствования института дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, служебная дисциплина, служебные обязанности, должностные обязанности.

Summary

Novak O. D. Service discipline of the civil servant: the nature, characteristics, means of support. – Article.

The article studies the essence of discipline in reforming and improving the institution of disciplinary responsibility of civil servants.

Key words: government employee, officer discipline, official duties, job responsibilities.