

ТРУДОВЕ ПРАВО ТА ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22:331.108.6–057.34

І. І. Литвинкандидат юридичних наук, доцент
Кіровоградський інститут державного та муніципального управління
Класичного приватного університету**ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ (ПРОСТУПОК) ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ”**

У статті висвітлено проблему визначення поняття “дисциплінарне правопорушення (проступок) державних службовців”. На основі чинного загального та спеціального законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців проаналізовано основні підходи науковців у галузі адміністративного й трудового права щодо визначення поняття дисциплінарного проступку як підстави дисциплінарної відповідальності державного службовця.

Особливу увагу зосереджено на нормативно-правові актах, що передбачають дисциплінарну відповідальність стосовно спеціальних видів державних службовців (працівників органів внутрішніх справ, прокуратури, суду, військовослужбовців тощо). У результаті аналізу встановлено особливості протиправних діянь щодо порушення службової дисципліни цими категоріями державних службовців.

Ключові слова: державні службовці, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне правопорушення (проступок).

І. Вступ

Сьогодні розвиток інституту державної служби є важливим інструментом реалізації державної політики України, забезпечення основних прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина. У механізмі реалізації державної служби важливого значення набуває дисциплінарна відповідальність державних службовців, адже встановлення й забезпечення дисципліни в державних органах усіх рівнів є невід’ємною складовою ефективного державного управління.

Адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу потребує обов’язкового вдосконалення чинного національного законодавства в сфері державної служби загалом та інституту дисциплінарної відповідальності зокрема. Це є необхідним з огляду на те, що саме інститут дисциплінарної відповідальності є важливим гарантом забезпечення ефективності державної служби, подальшого розроблення науково-теоретичних положень щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Різні аспекти дисциплінарної відповідальності державних службовців досліджувати такі вітчизняні та зарубіжні вчені в галузі адміністративного та трудового права, як А. А. Абрамова, В. Б. Авер’янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, Н. М. Вапнярчук, В. В. Зуй, М. І. Іншина, С. В. Ківалов, Л. М. Корнута, О. Є. Луценко, В. К. Малиновський, О. Д. Оболенсь-

кий, І. М. Пахомов, А. А. Сергієнко, Ю. М. Старілов, В. В. Цветков, В. К. Шкарупа, Ц. А. Ямпольська, Х. П. Ярмакі, А. М. Ярошенко та ін. Незважаючи на плідну працю багатьох названих науковців, наразі лишається низка проблемних питань, які не зміг вирішити навіть новий Закон України “Про державну службу” [12], що набере чинності з 01 січня 2015 р.

II. Постановка завдання

Сучасне законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців є недосконалим, має чимало прогалин та недоліків, тому не забезпечує належне та ефективне функціонування інституту державної служби в Україні, а також дотримання основних принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців.

На відміну від адміністративного та кримінального, дисциплінарне законодавство не містить визначення дисциплінарного правопорушення (проступку) державного службовця. Це, у свою чергу, унеможлиблює виокремлення ознак дисциплінарного проступку державного службовця як єдиної підстави дисциплінарної відповідальності держслужбовців. У зв’язку з цим проблема визначення та законодавчої регламентації дисциплінарного проступку державного службовця є вкрай важливою й актуальною для розвитку та вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Метою статті є дослідження наукових підходів до визначення поняття “дисциплінарне правопорушення (проступок) державного службовця”.

III. Результати

Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [7].

Здійснення державними службовцями своїх повноважень можливе лише за умови належного виконання ними своїх службових обов'язків. Саме тому невиконання або неналежне виконання цих обов'язків шкодить авторитету не лише службової особи та органу, в якому вона працює, а й державній службі та державі загалом. Порушення з боку державного службовця значно ускладнює, а іноді унеможливує виконання ним своєї соціальної ролі як представника органу влади, гаранту законності, захисника прав, свобод і законних інтересів людини. Важливим засобом забезпечення належного здійснення державними службовцями своєї діяльності в будь-якій сфері є законодавче закріплення дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців передбачена за вчинення дисциплінарного правопорушення (проступку), а тому вважаємо за необхідне в межах цього дослідження визначити поняття й сутність дисциплінарного проступку як підстави дисциплінарної відповідальності державного службовця.

Законодавство України в сфері дисциплінарної відповідальності, на відміну від адміністративного та кримінального, не визначає поняття дисциплінарного правопорушення (проступку) державного службовця. У Законі України "Про державну службу" закріплено перелік діянь, за вчинення яких державний службовець підлягає дисциплінарній відповідальності. До них належать: невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також вчинення дій, які дискредитують орган, у якому він працює [11]. Однак дисциплінарна відповідальність може застосовуватися також за вчинення державним службовцем проступку, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює [11, ст. 14]. Це положення свідчить про те, що підставою для дисциплінарної відповідальності може бути порушення морально-етичного характеру. Це дає підстави стверджувати, що Закон України "Про державну службу" 1993 р. не визначає поняття дисциплінарного проступку державного службовця.

Закон України "Про державну службу" 2011 р., який набере чинності 01.01.2015 р.,

у ч. 3 ст. 52 закріплює перелік дисциплінарних проступків державних службовців. Так, державні службовці будуть підлягати дисциплінарній відповідальності за: 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 кримінального 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, ніж три години поспіль упродовж робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [12].

Незважаючи на те, що Закон України "Про державну службу" 2011 р., який набере чинності з 01 січня 2015 р., розширює перелік підстав для дисциплінарної відповідальності державних службовців, однак так само, як попередній не містить поняття дисциплінарного проступку державного службовця. На нашу думку, це є суттєвим недоліком, адже відсутність такого визначення унеможливує визначення ознак дисциплінарного проступку державного службовця.

Державно-службові відносини регулюються нормами різних галузей права, основними з яких є норми адміністративного та трудового права. У зв'язку з цим різняться також підходи фахівців адміністративного та трудового права щодо визначення поняття "дисциплінарний проступок державного службовця".

Так, фахівці в галузі трудового права визначають дисциплінарний проступок методом відкидання інших правопорушень (кримінальних та адміністративних). Отже, якщо правопорушення не належить до злочину чи адміністративного правопорушення, має місце дисциплінарний проступок [17, с. 54; 10, с. 64]. Цікавою є позиція В. І. Щербини, яка тлумачить дисциплінарний проступок держслужбовця як протиправне, винне діяння, яке посягає на службову дисципліну в державному органі шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх обов'язків, порушення заборон або обмежень, зловживання повноваженнями,

або вчинення проступку, який порочить його як державного службовця чи дискредитує орган, у якому він працює [19, с. 168]. М. І. Іншин під дисциплінарним проступком розуміє свідоме (винне) невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, яке може виявлятися в навмисному порушенні правил службового розпорядку, посадових інструкцій, наказів начальників і керівників, морально-етичних вимог, зумовлених специфікою проходження служби в цих органах [6, с. 360–361].

Учені в галузі адміністративного права користуються іншою дефініцією дисциплінарного проступку. На їх переконання, це протиправне, суспільно небезпечне, винне діяння (дія чи бездіяльність), що завдало шкоди суспільству та державі (навіть якщо ця шкода не істотна) [9, с. 130]. Своє тлумачення пропонують А. П. Алехін та Ю. М. Козлов: дисциплінарний проступок – це протиправне, винне порушення дисципліни, що не тягне кримінальної відповідальності [2]. Д. М. Бахрах визначає дисциплінарний проступок як шкідливе, антисуспільне діяння, вчинене членом колективу, що полягає в порушенні обов'язків, пов'язаних з перебуванням особи в такому колективі [4]; В. В. Зуй пропонує таке визначення: дисциплінарний проступок – це невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також вчинення проступку, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює [1].

На підставі аналізу та узагальнення означених дефініцій можемо сформулювати власне визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця. Дисциплінарний проступок державного службовця – це суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), яке полягає в невиконанні або в неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, порушенні морально-етичних правил, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність.

Отже, діяння державного службовця може бути визнане дисциплінарним проступком за чотирьох умов:

- якщо діяння є протиправним (не може бути проступком відмова державного службовця виконати незаконне розпорядження керівника);
- якщо діяння є винним, тобто вчинено умисно або з необережності;
- якщо діяння є суспільно-небезпечним;
- якщо службові обов'язки не були виконані або виконані неналежно.

Слід зазначити, що державні службовці України підлягають дисциплінарній відповідальності відповідно до Закону України “Про державну службу” (1993 р.) та дисциплінарних статутів.

Дисциплінарні статути, чинні в деяких сферах державної діяльності, передбачають дисциплінарну відповідальність спеціальних видів державних службовців, для яких існують особливості протиправних діянь щодо порушення службової дисципліни.

Згідно з Дисциплінарним статутом працівників органів внутрішніх справ України протиправні дії, за вчинення яких працівник органів внутрішніх справ підлягає дисциплінарній відповідальності, полягають у невиконанні чи неналежному виконанні особою рядового або начальницького складу службової дисципліни [13]. Стаття 2 цього Статуту чітко визначає поняття дисциплінарного проступку – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни.

Дисциплінарний статут Збройних Сил України [14] не містить визначення дисциплінарного проступку. Так само немає його в інших актах військового законодавства.

Позиції науковців щодо тлумачення поняття “дисциплінарного проступку військовослужбовців” досить суперечливі. На думку В. М. Александрова, дисциплінарний проступок військовослужбовця є протиправним, суспільно шкідливим, винним діянням, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні військовослужбовцем своїх службових повноважень, наданих йому відповідно до займаної посади, а також інших, закріплених у нормативно-правових актах обов'язків, що заподіює державі й суспільству суттєву шкоду, за яку передбачено дисциплінарну відповідальність [3, с. 134–135]. С. С. Тюрін формулює визначення дисциплінарного проступку військовослужбовця як порушення військовослужбовцем обов'язків, покладених на нього по службі Законами України, військовими статутами, наказами та іншими нормативними актами органів військового управління, командирів і начальників, якщо у вчиненому відсутні ознаки злочину [18, с. 143]. Варто зауважити, що на сьогодні немає не лише законодавчо закріпленого поняття дисциплінарного проступку військовослужбовця, а й переліку дисциплінарних проступків військовослужбовців, тому кожен командир на власний розсуд може визнавати те чи інше діяння проступком та накладати (чи не накладати) за його вчинення дисциплінарне стягнення. Тобто саме командир визначає, чи є діяння дисциплінарним проступком (правопорушенням) та самостійно притягає до відповідальності. Очевидно, що така практика має негативні наслідки.

На нашу думку, командир як особа відповідальна за військову дисципліну в підпо-

рядкованому йому підрозділі повинен мати широкі повноваження у сфері застосування дисциплінарної влади. Однак встановити повний перелік дисциплінарних проступків неможливо. У зв'язку з цим інститут дисциплінарної відповідальності військовослужбовців потребує обов'язкового подальшого вдосконалення.

Кожне порушення військової дисципліни вимагає реагування з боку командування, тому необхідно запровадити хоча б загальний критерій розрізнення понять "порушення дисципліни" та "дисциплінарний проступок", адже будь-який дисциплінарний проступок є порушенням військової дисципліни, однак не всі порушення військової дисципліни можна кваліфікувати як дисциплінарний проступок. На наше переконання, до дисциплінарних проступків слід зарахувати лише ті порушення військової дисципліни, які посягають на суспільні відносини щодо організації й порядку управління в Збройних Силах України.

Враховуючи вищевикладене, дисциплінарний проступок військовослужбовця можна визначити як винне порушення військовослужбовцем військової дисципліни, що заподіює шкоду організації й порядку управління в Збройних Силах України, у разі скоєння якого на порушника може бути накладене дисциплінарне стягнення.

Підставою дисциплінарної відповідальності судді є вчинення ним дисциплінарного проступку – винного, протиправного порушення службових обов'язків.

Згідно з п. 5 ч. 4 ст. 125 Конституції України, суддя звільняється з посади органом, що його обрав (Верховна Рада України) або призначив (Президент України), у разі порушення суддею присяги. Докладно підстави дисциплінарної відповідальності суддів закріплені в ст. 83 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" [15].

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності судді є вчинення ним дисциплінарного проступку, який має такі ознаки:

- 1) це суспільно шкідливе порушення службово-трудова дисципліни конкретного суду;
- 2) воно вчинене спеціальним суб'єктом – суддею;
- 3) полягає в порушенні вимог, встановлених законодавством про статус суддів; недотриманні суддівських обмежень і заборон; невиконанні або неналежному виконанні суддями покладених на них трудових обов'язків; невиконанні або неналежному виконанні наданих повноважень; порушенні встановленого розпорядку роботи суду;
- 4) це вчинення дій, які визнаються порушеннями суддівської етики й полягають у порушенні норм суспільної моралі;

- 5) дискредитує судову владу й завдає шкоди суспільству й державі;
- 6) тягне за собою застосування особливих заходів дисциплінарних стягнень, передбачених спеціальним законодавством;
- 7) судді відповідають перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів і Вищою радою юстиції, які виступають органами, уповноваженими застосувати до них дисциплінарні стягнення [8, с. 14–15].

Згідно з ч. 1 ст. 8 Дисциплінарного статуту прокуратури України, дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить його як працівника прокуратури [14]. Необхідно констатувати, що на сьогодні підстави дисциплінарної відповідальності прокурорських працівників визначені не достатньо чітко, поняття дисциплінарного проступку прокурора на законодавчому рівні так само не закріплене. Проте таке визначення існує на теоретичному рівні. Зокрема, А. В. Пшонка запропонував таку дефініцію дисциплінарного проступку: "Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності прокурора є винним протиправним порушенням прокурорським працівником, перш за все, службовою, а також трудовою дисципліни" [16, с. 166].

Істотним недоліком є також відсутність переліку дисциплінарних проступків, які порочать особу як працівника прокуратури, а також тих, які не сумісні з перебуванням на службі в органах прокуратури. М. І. Іншин пропонує закріпити в Дисциплінарному статуті прокуратури України перелік таких дисциплінарних проступків [5, с. 85–86].

Докладний аналіз інших чинних статутів про дисципліну для окремих категорій державних службовців може стати об'єктом подальших досліджень. Наразі можемо зробити висновок, що кожний чинний статут і положення про дисципліну для окремих категорій державних службовців мають низку особливостей, зокрема невідповідності Закону України "Про державну службу" (наприклад щодо підстав дисциплінарної відповідальності, видів дисциплінарних стягнень та заходів дисциплінарного впливу). Ці законодавчі акти, окрім Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, не містять поняття дисциплінарного правопорушення (проступку) державного службовця, а тому потребують обов'язкового вдосконалення та позитивних змін.

IV. Висновки

Враховуючи результати аналізу, переконані, що з метою вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців необхідно, насамперед, систе-

матизувати та уніфікувати норми, що регулюють дисциплінарну відповідальність державних службовців; на законодавчому рівні передбачити не лише перелік дисциплінарних проступків державних службовців, а й чітко визначити поняття дисциплінарного правопорушення (проступку) державного службовця як підстави дисциплінарної відповідальності, зокрема до різних категорій державних службовців (працівників органів внутрішніх справ, прокуратури, суду, військовослужбовців тощо).

Список використаної літератури

1. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Харків : Право, 2010. – 624 с.
2. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. А. П. Алевина, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова. – Москва : Зерцало, 1996. – 680 с.
3. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вячеслав Михайлович Александров. – Харків, 2009. – 182 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебн. для вузов / Д. Н. Бахрах. – Москва : Норма – Инфа, 2000. – 651 с.
5. Іншин М. Сутність та ознаки дисциплінарного проступку прокурорсько-слідчого працівника / М. Іншин // Вісник Нац. акад. прокуратури Укр. – 2008. – № 2. – С. 85–89.
6. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Іншин Микола Іванович. – Харків, 2005. – 452 с.
7. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Кохан В. П. Дисциплінарна відповідальність суддів у трудовому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / В. П. Кохан. – Луганськ, 2011. – 20 с.
9. Новак О. Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців / О. Д. Новак // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 129–133.
10. Полетаев Ю. Н. Трудовой распорядок в организации и ответственность за его нарушение по новому Трудовому кодексу РФ / Ю. Н. Полетаев // Труд. право. – 2002. – № 3 (25). – С. 64–69.
11. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
12. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
13. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.
14. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, №43, № 44–45. – Ст. 529.
16. Пшонка А. В. Дисциплінарний проступок прокурора: поняття та стадії індивідуалізації відповідальності / А. В. Пшонка // Роль захисника у досудовому слідстві при обранні запобіжних заходів, не пов'язаних із взяттям під варту : матер. наук.-практ. конф., 22–23.02.2006 р., м. Харків. – Харків ; Київ : Серга, 2006. – С. 165–166.
17. Сыроватская Л. А. Ответственность за нарушение трудового законодательства / Л. А. Сыроватская. – Москва : Юрид. лит., 1990. – 176 с.
18. Тюрин С. С. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Украины : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергей Сергеевич Тюрин. – Харьков, 2002. – 176 с.
19. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Щербина Віктор Іванович. – Харків, 1998. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2014.

Литвин И. И. Проблема определения понятия “дисциплинарное правонарушение (проступок) государственных служащих”

В статье рассматривается проблема определения понятия “дисциплинарное правонарушение (проступок) государственных служащих”. На основе действующего общего и специального законодательства в сфере дисциплинарной ответственности государственных служащих анализируются основные подходы ученых в отрасли административного и трудового права относительно определения понятия дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственного служащего.

Особый интерес вызывают нормативно-правовые акты, которые предусматривают дисциплинарную ответственность относительно специальных видов государственных слу-

жащих (работников органов внутренних дел, прокуратуры, суда, военнослужащих). В результате анализа установлены особенности противоправных деяний относительно нарушения служебной дисциплины этими категориями государственных служащих.

Ключевые слова: государственные служащие, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное правонарушение (проступок).

Lytvyn I. Problem Definition “Disciplinary Offenses (Offense) Civil Servants”

To date, the development of the civil service is an important tool to implement the state policy of Ukraine, ensuring fundamental rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen. In the framework of the implementation of public service important to the disciplinary liability of civil servants, as the installation and maintenance of discipline in government at all levels is an essential component of good governance. Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union makes it necessary to improve national legislation in the civil service as a whole and institute disciplinary action including, as an important guarantor of civil service efficiency, further development and improvement of scientific and theoretical positions regarding disciplinary liability of civil servants.

Current legislation on disciplinary liability of civil servants is flawed, contains a number of gaps and deficiencies so does not provide a proper and effective functioning of the civil service in Ukraine, as well as the basic concepts of disciplinary liability of civil servants. In contrast, administrative and criminal, disciplinary law does not define a disciplinary offense (misdemeanor) public servant that makes it impossible to identify the signs of a civil servant of the offense as the only grounds for disciplinary liability of civil servants. In this regard, the problem definition and the legal regulation of the offense of public servants are very important and urgent to develop and improve the institute disciplinary liability of civil servants.

Key words: civil servants, disciplinary liability, disciplinary offense (misdemeanor).