

УДК 342.9

А. О. Купріянова
здобувач кафедри
правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО ВИКОНАВЦЯ

Постановка проблеми. Оскільки притягнення державного виконавця до дисциплінарної відповідальності передбачає застосування до нього заходів негативного характеру, які стосуються «долі» його подальшої кар'єри, особливого значення набуває не лише визначення підстав для настання відповідальності, а й дотримання всіх інших процедур, які пов'язані із встановлення причин та інших фактів вчинення дисциплінарного проступку, що в свою чергу передбачає необхідність проведення дисциплінарного провадження. А тому можна констатувати, що дисциплінарні стягнення по відношенню до особи, що вчинила проступок, можуть бути застосовані тільки у разі чіткого дотримання визначеної в законодавстві процедури, під час якої встановлюється сам факт дисциплінарного проступку, об'єкт посягання, об'єктивна сторона проступку, суб'єкт проступку та суб'єктивна сторона, збираються відповідні матеріали та докази, які у подальшому впливають на суворість дисциплінарного стягнення.

Стан дослідження. Окремі процедурні аспекти притягнення до дисциплінарної відповідальності державних виконавців у своїх наукових працях розглядали: М.О. Кабаченко, В.Л. Костюк, В.М. Кудрявцев, Р.О. Кукурудз, О.А. Кучинська, С.С. Лукаш, К.Ю. Мельник, В.В. Мельник, Н.О. Мельничук, Р.С. Меркулов, Р.В. Миронюк, Л.В. Могілевський, О.В. Москаленко, Д.О. Назаренко, О.Д. Новак, О. М. Обушенко, С.П. Погребняк та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження присвячене порядку проведення дисциплінарного провадження щодо державного виконавця.

Саме тому **метою статті** є розглянути порядок проведення дисциплінарного провадження щодо державного виконавця.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, в контексті проведення дисциплінарного провадження щодо державного виконавця, найбільш доцільно виокремити наступні етапи: 1) початкова стадія, яка включає: а) порушення дисциплінарного провадження; б) формування дисциплінарної комісії; 2) проведення службового розслідування (в залежності від обставин порушень, що передують відкриттю дисциплінарного провадження, в якості стадії може мати як обов'язковий так і

факультативний характер); 3) розгляд справи по суті; 4) прийняття рішення; 5) виконання рішення; 6) остання стадія є необов'язковою (факультативною), вона полягає у можливості оскарження прийнятого рішення. Розглянемо кожну стадію більш детально.

Так, на першій, початковій стадії дисциплінарного провадження, уповноважена посадова особа спершу оцінює законність, достовірність та достатність (кількість, якість) інформації, яка стала підставою для порушення провадження. Окрім цього, вивчаються нормативно-правові акти та інші матеріали й вирішується питання щодо наявності або відсутності обставин, які виключають можливість проведення дисциплінарного провадження [1, с. 95]. Після зазначеного вище, уповноваженою особою видається відповідний наказ. Взагалі, накази є проявом компетенції, їх виконання є правовим обов'язком для певного кола осіб, і лише, коли наказ знаходиться за встановленими межами покори, законодавець дозволяє поставити під сумнів необхідність його виконання або взагалі відмовитись від його виконання. Крім того, наказ – це акт одностороннього характеру і є формою виконавчо-розпорядчої діяльності. Виконавчий аспект наказу визначається його основним завданням (реалізація наданих законом владних повноважень), а розпорядчий – юридичним, владно-імперативним його змістом. Розпорядчий характер вимог наказу відрізняє його від актів нормативного характеру, які містять одну чи декілька правових норм, обов'язкових до виконання [2].

Варто відзначити, що видавати наказ про порушення дисциплінарного провадження здійснюється різними уповноваженими суб'єктами в залежності від того, державним виконавцем якого рівня (посади) було вчинено дисциплінарний проступок. Так, рішення про початок дисциплінарного провадження щодо начальника Управління державної виконавчої служби (далі – начальника Управління) та його заступників приймається державним секретарем Міністерства юстиції України у встановленому законодавством порядку. Дисциплінарні провадження щодо керівників, державних виконавців та інших працівників Управління здійснюються за ініціативою суб'єкта призначення, у тому числі на підставі відповідного подання директора Департаменту державної виконав-

чої служби [3]. Начальник Управління вносить на розгляд начальника відповідного головного територіального управління юстиції пропозиції щодо ініціювання дисциплінарного провадження стосовно керівників, державних виконавців та інших працівників територіальних органів державної виконавчої служби [3].

Наступним підетапом є створення дисциплінарної комісії (якщо така комісія на цей час ще не діяла). Отже, Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія. Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному державному органі. Відмітимо, що Комісія діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом. Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб [3]. Важливо відмітити, що у разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення [3].

Окрему увагу хотілося звернути на те, що строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки. На наше переконання, такі терміни є занадто довгими та потребують перегляду, зокрема у напрямку їх зменшення. Так, ми вважаємо, що цей термін слід скоротити на період до одного року, адже це: по-перше, знизить навантаження із працівників, які є членами таких комісій та не буде відволікати їх від виконання основної роботи; по-друге, знизить ризики своєрідного «звикання до влади» осіб, що входять до складу комісії.

Наступною стадією дисциплінарного провадження є проведення службового розслідування. При цьому слід відмітити, що цей етап все ж таки носить більш факультативний характер, адже розслідування не проводиться у разі безспірної наявності проступку. Це підтверджується і Законом «Про державну службу», адже ст. 71 Закону визначає, що з метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування. У разі невиконання або неналежного виконання

посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, службове розслідування проводиться обов'язково [3]. Втім, на нашу думку, таке формулювання є невірним, ми переконані що службове розслідування має бути обов'язковим етапом дисциплінарного провадження. При цьому, якщо законодавець залишає формулювання «може бути проведено....», то в такому випадку варто внести доповнення до Закону України «Про державну службу» та визначити випадки в яких проведення службового розслідування не є обов'язковим.

Окремим під етапом проведення службового розслідування слід відзначити відсторонення державного виконавця від виконання ним своїх обов'язків на час проведення розслідування. Тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження. У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку. Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження [3].

Під час проведення службового розслідування повинні бути враховані пом'якшуючі та обтяжуючі обставини дисциплінарного проступку. Обставини, що пом'якшують та обтяжують покарання, конкретизуючи ступінь тяжкості вчиненого злочину та (або) характеристики особи винного, вони виступають самостійним чинником, який має значення для індивідуалізації покарання [4]. Тож, обставинами, що пом'якшують відповідальність державного службовця, є: 1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку; 2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень; 3) високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород; тощо [3]. В свою чергу обставинами, що обтяжують відповідальність державного службовця, є: 1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів; 2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення; 3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі ке-

рівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього; 4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп; 5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку [3].

Важливий момент, який також слід відзначити, це те, що з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку Комісією, дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа. Дисциплінарна справа повинна містити: 1) дату і місце її формування; 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження; 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; 5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; 6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 10) відомості про причини і умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення; 11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення); 12) висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; 13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі [3].

Наступною, та центральною стадією провадження, є розгляд справи по суті, основне призначення якої проявляється у встановленні вини державного службовця, що притягується до дисциплінарної відповідальності, у вчиненні дисциплінарного проступку; у законному й обґрунтованому вирішенні питання про його дисциплінарну відповідальність та про вибір дисциплінарного стягнення. На нашу думку, під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати: 1) характер дисциплінарного проступку; 2) обставини, за яких він був вчинений; 3) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідаль-

ність; 4) результати оцінювання службової діяльності державного службовця; 5) настання тяжких наслідків; 6) добровільне відшкодування заподіяної шкоди; 7) попередню поведінку державного службовця (наявність заохочень, стягнень) та 8) його ставлення до виконання посадових обов'язків [5, с. 244-245]. Тому, у процесі розгляду дисциплінарної справи по суті вивчаються та аналізуються приводи для порушення дисциплінарного провадження, матеріали, зібрані у процесі проведення дисциплінарного розслідування (якщо таке проводилося) і серед них у першу чергу пояснення особи, яку притягують до дисциплінарної відповідальності, а також інших осіб, які беруть участь у провадженні. У розгляді справи, окрім суб'єкта дисциплінарної влади та особи, яка притягується до відповідальності, можуть брати участь інші зацікавлені особи (наприклад, безпосередній керівник), а також ті особи, які сприяють проведенню дисциплінарного провадження [6, с. 96].

Особливу увагу ми вважаємо за потрібне приділити питанню надання пояснень державним службовцем. Стаття 75 Закону зобов'язує суб'єкта призначення перед накладанням дисциплінарного стягнення отримати від державного службовця письмове пояснення. Ця ж стаття визначає, що саме має бути відображено в цих поясненнях [3]. У цьому випадку йдеться про пояснення державного службовця, які отримуються від нього саме суб'єктом призначення та саме в разі накладення дисциплінарного стягнення. Отже, слід розмежовувати пояснення, які може надавати державний службовець дисциплінарній комісії в довільній формі, та пояснення, які він надає суб'єкту призначення після того, як дисциплінарною комісією буде розглянуто дисциплінарну справу, за результатами розгляду якої дисциплінарна комісія направляє суб'єкту призначення подання (пропозиції) [7]. Отримання пояснень фактично має відбуватись двічі. Тобто якщо під час розгляду дисциплінарної справи дисциплінарною комісією отримано пояснення від державного службовця, то вони не можуть в подальшому бути використані як пояснення, які суб'єкт призначення зобов'язаний отримати від державного службовця перед накладанням дисциплінарного стягнення [7].

Пояснення державного службовця має відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення вини, а також інші питання, які мають значення у справі. Відмова ж державного службовця надати пояснення оформляється відповідним актом і не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення. Такий акт складається в довільній формі. Проте факт відмови надати зазначене пояснення має бути підтвердженим не менше як двома інши-

ми державними службовцями. А у разі прийняття суб'єктом призначення рішення про закриття дисциплінарного провадження відібрання пояснень може не проводитися [7]. А відтак, можливість надання пояснень особою, щодо якої здійснюється дисциплінарне провадження, – є важливою гарантією дотримання її службово-трудова прав.

Завершенням розгляду справи по суті є подання пропозиції Комісією, яка проводила розгляд справи, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Після розгляду справи та отримання подання, повинно бути прийняте рішення, в якому уповноважена особа вправі притягти державного виконавця до дисциплінарної відповідальності та визначити міру покарання, або ж закриття провадження. Слід мати на увазі, що прийняття суб'єктом призначення будь-якого іншого рішення не має суперечити вимогам Закону. Зокрема, суб'єкт призначення не має права прийняти рішення про повернення дисциплінарної справи дисциплінарній комісії для проведення додаткових заходів (навіть тоді, коли дисциплінарною комісією не було вжито всіх необхідних заходів); про відкладення розгляду дисциплінарної справи тощо [3].

Варто відзначити, що окремим, важливим етапом є застосування дисциплінарного стягнення та його реалізація, а тому це питання, на нашу думку, заслуговує окремого, детального наукового дослідження.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід відзначити, що чинним законодавством, зокрема Законом України «Про державну службу» порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державних виконавців визначається досить детально, втім він неповнозначний певних прогалів та недоліків. Зокрема, на нашу думку, потребують уточнення: повноваження керівництва органів Державної виконавчої служби в контексті ініціювання дисциплінарного провадження; більш детально слід прописати не лише права членів дисциплінарної комісії, а й окреслити їх обов'язки; більш змістовно описати процедуру проведення розгляду справи по суті. Узагальнюючи весь наведений вище матеріал можемо констатувати, що на сьогодні, в умовах, коли кількість дисциплінарних проступків державних службовців, в тому числі і державних виконавців, постійно зростає, постала нагальна необхідність розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акту «Дисциплінарного статуту Державної

виконавчої служби». Адже як показала практика, прийняття такого роду нормативно-правових актів позитивним чином впливає на якість та ефективність дисциплінарних проваджень в різних органах державної влади.

Література

1. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. Право України. 2006. № 12. С. 93–97.
2. Дячук С. І. Юридична природа виконання наказу; Кримінально-правова оцінка діяння особи, що віддала чи виконала протиправний наказ [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Дячук Сергій Іванович; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 248 л.
3. Про державну службу Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/conv>.
4. Навроцький В.О. Українське кримінальне право. Загальна частина: підручник / за ред. В. О. Навроцького. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 712 с.
5. Луценко О. Є. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення. Актуальні питання удосконалення законодавства про працю та соціальне забезпечення: тези доп. та наук. повідомл. учасників VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29 верес. 2017 р.). Харків, 2017. С. 244–247.
6. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. Право України. 2006. № 12. С. 93–97.
7. Мацюкін А. Пояснення держслужбовця у ході розгляду дисциплінарної справи / Електронний журнал «ДЕРЖСЛУЖБОВЕЦЬ» Жовтень, 2018 / № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/october/issue-10/article-39920.html?utm_exp_id=.7YZnTvPwQKWpt2vl0yesRw.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com.ua%2F.

Анотація

Курп'янова А. О. Порядок проведення дисциплінарного провадження щодо державного виконавця. – Стаття.

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України досліджено порядок проведення дисциплінарного провадження щодо державного виконавця. Запропоновано авторське бачення етапів дисциплінарного провадження щодо даної категорії державних службовців. Констатовано, що на сьогодні, в умовах, коли кількість дисциплінарних проступків державних службовців, в тому числі і державних виконавців, постійно зростає, постала нагальна необхідність розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акту «Дисциплінарного статуту Державної виконавчої служби».

Ключові слова: порядок, дисциплінарне провадження, державний виконавець, службове розслідування, дисциплінарна відповідальність.

Аннотация

Куприянова А. А. Порядок проведения дисциплинарного производства в отношении государственного исполнителя. – Статья.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, исследован порядок проведения дисциплинарного производства в отношении государственного исполнителя. Предложено авторское видение этапов дисциплинарного производства в отношении данной категории государственных служащих. Констатировано, что сегодня, в условиях, когда количество дисциплинарных проступков государственных служащих, в том числе и государственных исполнителей, постоянно растет, возникла насущная необходимость разработки и принятия единого нормативно-правового акта «Дисциплинарного устава Государственной исполнительной службы».

Ключевые слова: порядок, дисциплинарное производство, государственный исполнитель, служебное расследование, дисциплинарная ответственность.

Summary

Kupriianova A. O. The procedure for conducting disciplinary proceedings against a state executor. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the procedure of conducting disciplinary proceedings concerning the state executor is researched. The author's vision of stages of disciplinary proceedings concerning this category of civil servants is offered. It was stated that today, in a situation where the number of disciplinary misconduct of civil servants, including state executors, is constantly increasing, there was an urgent need for the development and adoption of a single normative legal act "Disciplinary Statute of the State Bailiff Service".

Key words: procedure, disciplinary proceedings, state executor, official investigation, disciplinary responsibility.