

УДК 349.2

*А. А. Неселєвська*  
*аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України,*  
*головний консультант Апарату Верховної Ради України*

### ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОРЯДКУ ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ДЕЯКИХ ІНШИХ КАТЕГОРІЙ ПОСАДОВИХ І СЛУЖБОВИХ ОСІБ

Ефективність та дієвість правового статусу державних службовців тісно пов'язані із забезпеченням трудової дисципліни на державній службі. Трудова дисципліна може зумовлювати застосування до державних службовців дисциплінарної відповідальності в разі наявності передбачених законом підстав. Порядки і процедури застосування дисциплінарного стягнення, в першу чергу, відображають рівень реалізації законних трудових прав державних службовців.

Справедливим буде наголосити, що норми спеціального Закону України «Про державну службу» в редакції 1993 р. [4] містили досить загальне розуміння трудової дисципліни та поверхнево висвітлювали питання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності застосовувався як і для інших категорій працівників згідно із загальними нормами трудового законодавства [2].

Прийнятий Верховною Радою України 10 грудня 2015 року новий спеціальний Закон України «Про державну службу» [3] значно конкретизує положення службової дисципліни державних службовців, регламентуючи в тому числі порядок накладення дисциплінарних стягнень та статус уповноважених суб'єктів ініціювати дисциплінарні провадження і застосовувати дисциплінарні стягнення.

Водночас нормативно-правове забезпечення інституту трудової дисципліни на державній службі перебуває в процесі оформлення та потребує якісної законодавчої регламентації. Питання процедури накладення дисциплінарного стягнення, в тому числі проведення службового розслідування, є важливим елементом не лише забезпечення трудової дисципліни на державній службі, а й гарантування трудових прав державних службовців, забезпечення їхнього правового статусу. Саме тому збалансованість процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців заслуговує на особливу увагу науковців та законотворців.

Метою статті є науково-теоретичне дослідження реформи трудової дисципліни на державній службі через механізм накладення дисциплінарного стягнення на державних службовців; пошук шляхів удосконалення законодавства в досліджу-

ваній сфері через порівняльний аналіз аналогічних процедур щодо деяких інших категорій службових і посадових осіб.

В юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася в працях таких вчених-юристів, як: В.С. Венедіктов, І.В. Зуб, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, Д.Є. Кутоманов, О.А. Линдюк, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, В.Я. Мацюк, В.О. Петришин, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності в порядку, встановленому Законом України «Про державну службу» [3].

Дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення. Суб'єктом призначення є державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади [3]. Дисциплінарні стягнення накладаються: суб'єктом призначення одноособово (виключно зауваження); ним же з урахуванням пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби; суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії відповідного державного органу залежно від категорії посади державної служби.

Так, Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах, одним з основних повноважень якої є здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження [3; 9].

Для здійснення дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б», «В», з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, утворюється дисциплінарна комісія з розгля-

ду дисциплінарних справ. У разі неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [3].

Важливим, але не у всіх випадках обов'язковим, елементом дисциплінарного провадження є службове розслідування, яке має забезпечити повне, всебічне й об'єктивне дослідження обставин ймовірних неправомірних дій. Службове розслідування містить сукупність необхідних ознак процесуальної форми [12, с. 16], які характеризують цю діяльність і відносини, що виникають у зв'язку з нею, як процесуальні [11, с. 373].

Результатом розгляду дисциплінарної справи є подання дисциплінарної комісії, яке має рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Виходячи із загальної науково-правової точки зору, адресат такої норми, отримавши рекомендацію про бажаний напрямок розвитку суспільних відносин, суб'єктом яких він є, зобов'язаний залежно від припису норми: розглянути ці пропозиції і прийняти їх до виконання; обґрунтовано відмовитись; прийняти позитивне рішення. Специфіка регулятивного впливу цих норм на суспільні відносини полягає в тому, що для їх реалізації здебільшого необхідна їх конкретизація в локальних правових актах, зокрема рішеннях. Юридична обов'язковість цих норм полягає в тому, що, по-перше, факт видання такої норми зобов'язує роз'яснити запропоновану в нормі рекомендацію, по-друге, рекомендаційні норми попередньо санкціонують ті нормативні рішення, які будуть прийняті на їх основі [13]. Отже, рекомендаційний характер подання дисциплінарної комісії не позбавляє суб'єкта призначення обов'язку виконати дії, передбачені Законом України «Про державну службу».

Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку. Тобто повноваженнями щодо визначення виду стягнення і врахування, зокрема обставин, що пом'якшують чи обтяжують дисциплінарний проступок, наділена виключно дисциплінарна комісія відповідно до Закону України «Про державну службу», який не надає права суб'єкту призначення застосовувати до державного службовця інший вид дисциплінарного стягнення, ніж той, що рекомендований дисциплінарною комісією [13]. Таким чином, виключними повноваженнями щодо встановлення

факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця наділена лише дисциплінарна комісія. Крім того, суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів із дня отримання подання дисциплінарної комісії приймає рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення.

З огляду на зазначене, накладання дисциплінарного стягнення за дисциплінарний поступок віднесено до виключної компетенції суб'єкта призначення. Водночас приймати таке рішення суб'єкт призначення зобов'язаний на підставі подання дисциплінарної комісії, тобто застосований може бути тільки той вид стягнення, що рекомендований дисциплінарною комісією. Разом з тим суб'єкт призначення наділений правом не застосувати до державного службовця вид дисциплінарного стягнення, що рекомендований дисциплінарною комісією. Проте у випадку відмови суб'єкта призначення від застосування рекомендацій дисциплінарної комісії він повинен надати обґрунтовані підстави такої відмови. Наслідком згаданої відмови має бути закриття дисциплінарного провадження.

Дисциплінарне провадження стосовно осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу, але які є публічними особами (керівники органів виконавчої влади або їхні заступники), порушується за дорученням Прем'єр-міністра України згідно з Порядком, новоприйнятим Кабінетом Міністрів України [10]. Таке доручення є підставою для дисциплінарної комісії для підготовки та подання Прем'єр-міністру України акту про результати дисциплінарного провадження. В акті зазначаються: суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторони дисциплінарного проступку, а також пропозиції щодо виду дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

На підставі акта дисциплінарної комісії з урахуванням пояснень керівника органу виконавчої влади, стосовно якого здійснювалося дисциплінарне провадження, Прем'єр-міністром України на розгляд Кабінету Міністрів України вноситься подання щодо застосування до такого керівника дисциплінарного стягнення. За результатами розгляду такого подання Урядом приймається рішення про застосування відповідного дисциплінарного стягнення або звернення до суб'єкта призначення про застосування дисциплінарного стягнення до керівника органу виконавчої влади, стосовно якого здійснювалося дисциплінарне провадження [10]. У спеціальному законодавстві відсутні норми стосовно порядку оскарження прийнятого Урядом рішення про застосування дисциплінарного стягнення, тому можна зробити висно-

вок, що оскарження такого рішення відбувається згідно з процедурою, встановленою загальними нормами законодавства.

Водночас у процесі дослідження було виявлено деяку невідповідність актів нижчої юридичної сили закону, що стосується порядку дисциплінарного провадження стосовно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та міністрів. Так, посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України та законами України [1]. Член Кабінету Міністрів України може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності в порядку, передбаченому лише Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [5]. Прем'єр-міністр України має одноособово надавати доручення щодо порушення дисциплінарного провадження стосовно міністрів та застосовувати до таких осіб дисциплінарні стягнення. Норми, що урегулювали би питання саме порядку, в Законі відсутні. Отже, правові механізми дисциплінарної відповідальності членів Кабінету Міністрів України законом не визначені.

Підставами притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є: умисне або внаслідок недбалості незаконна відмова в доступі до правосуддя або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя; допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя; інші підстави [6].

Суб'єктом дисциплінарного провадження щодо судді є Дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя, які є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [7].

Дисциплінарне провадження включає: попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги; відкриття дисциплінарної справи; розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарне провадження здійснюється в розумний строк. Розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні Дисциплінарної палати, в якому беруть участь суддя, скаргник, їхні представники. За результатами розгляду дисциплінарної справи Дисциплінарна палата ухвалює рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді або про відмову у притягненні до дисциплінарної відповідальності судді [7].

Дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження. Інформація про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя та на веб-сайті суду, в якому працює суддя. Ця інформація повинна містити дані про суддю, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності, про накладене дисциплінарне стягнення та копію рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, про накладення такого стягнення.

Право оскаржити рішення Дисциплінарної палати в дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя має суддя, щодо якого ухвалено відповідне рішення. Така скарга на рішення Дисциплінарної палати може бути подана виключно до Вищої ради правосуддя, а не до суду, як зазвичай відбувається у правозастосовній практиці. Суддя може оскаржити рішення Вищої ради правосуддя, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати, або в суді Рішення Вищою радою правосуддя може бути скасоване виключно за наявності конкретних, передбачених законом підстав процесуального характеру [7].

Аналіз змін, внесених до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби Законом України від 09 листопада 2017 року № 2190-VIII [8], стосовно порядку дисциплінарної відповідальності міністрів свідчить про відсутність законодавчих підстав для прийняття відповідного рішення Урядом щодо їх притягнення до такої відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення. Стосовно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів відсутній як порядок застосування дисциплінарного стягнення, так і взагалі законна можливість притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Зазначене питання потребує виключно законодавчого врегулювання та відповідних змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Аналіз порядку застосування дисциплінарних стягнень стосовно суддів виглядає простим та зрозумілим. Також він містить деякі особливості, які можуть бути застосовані в дисциплінарних провадженнях стосовно державних службовців. Наприклад, розміщення на офіційному веб-сайті інформації про: особу державного службовця, в разі накладення на нього дисциплінарного стягнення, та рішення суб'єкта призначення щодо виду застосовуваного дисциплінарного стягнення. Також залежно від тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку державним службовцем строк давності може бути збільшений з 6 місяців до 3-х років.



Однією з основоположних тенденцій удосконалення службово-трудої дисципліни державних службовців, а також захисту їхніх трудових прав і забезпечення правового статусу має стати чіткий механізм притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності і, відповідно, зменшення судових прецедентів щодо скасування рішень суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення. Зазначена ідея має бути відображена в Національній програмі реформування державної служби та відповідних змінах до новітньої редакції Закону України «Про державну службу» з урахуванням національного досвіду стосовно порядків притягнення до дисциплінарної відповідальності деяких інших категорій посадових та службових осіб.

### Література

1. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.06.2018).
2. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VII / Верховна Рада УРСР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/322-08> (дата звернення: 14.06.2018).
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/889-19> (дата звернення: 14.06.2018).
4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/3723-12> (дата звернення: 14.06.2018).
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/794-18> (дата звернення: 14.06.2018).
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1402-19> (дата звернення: 14.06.2018).
7. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1798-19> (дата звернення: 14.06.2018).
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2190-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/2190-19/paran15#n15> (дата звернення: 14.06.2018).
9. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова, Положення від 25 березня 2016 р. № 243 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/243-2016-%D0%BF> (дата звернення: 14.06.2018).
10. Порядок здійснення дисциплінарного провадження стосовно міністрів та їх заступників, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників, керівників місцевих органів виконавчої влади та їх заступників, на яких не поширюється законодавство про державну службу: Постанова, Порядок від 27 грудня 2017 р. № 1087 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-2017-%D0%BF> (дата звернення: 14.06.2018).
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / наук. ред.: акад. А.О. Селіванов, акад. М.І. Іншин. К. Парлам. Вид-во, 2017. 512 с.
12. Юридическая процессуальная форма: теория и практика: монография / под общ. ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. М.: Юрид. лит., 1976. 280 с.
13. Щодо порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень: Роз'яснення від 15 вересня 2017 р. № 31 р/з / Національне агентство України з питань державної служби. URL: [http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/31-r-z\\_001.pdf](http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/31-r-z_001.pdf) (дата звернення: 14.06.2018).

### Анотація

**Неселевська А. А. Порівняльний аналіз порядку застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців та деяких інших категорій посадових і службових осіб.** – Стаття.

Питання процедури накладення дисциплінарного стягнення, в тому числі проведення службового розслідування, є важливим елементом не лише забезпечення трудової дисципліни на державній службі, а й гарантування трудових прав державних службовців та їхнього правового статусу. Саме тому збалансованість процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності заслуговує на особливу увагу науковців та законотворців. Метою статті є науково-теоретичне дослідження реформи трудової дисципліни на державній службі через механізм накладення дисциплінарного стягнення на державних службовців та пошук шляхів удосконалення законодавства в досліджуваній сфері. Для досягнення поставленої мети проводиться дослідження чинної процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, а також порівняльний аналіз аналогічних процедур щодо деяких інших категорій службових і посадових осіб.

**Ключові слова:** реформа державної служби, Закон України «Про державну службу», державні службовці, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, дисциплінарна відповідальність посадових і службових осіб.

### Аннотация

**Неселевская А. А. Сравнительный анализ порядка применения дисциплинарных взысканий к государственным служащим и некоторым другим категориям должностных и служебных лиц.** – Статья.

Вопрос процедуры наложения дисциплинарного взыскания, в том числе проведение служебного расследования, является важным элементом не только обеспечения трудовой дисциплины на государственной службе, но и гарантирования трудовых прав государственных служащих и их правового статуса. Именно поэтому сбалансированность процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих заслуживает особого внимания ученых и законодателей. Целью статьи является научно-теоретическое исследование реформы трудовой дисциплины на государственной службе через механизм наложения дисциплинарного взыскания на государственных служащих и поиск путей совершенствования законодательства в исследуемой сфере. Для достижения поставленной цели проводится исследование действующей процедуры привлечения

государственных служащих к дисциплинарной ответственности, а также сравнительный анализ аналогичных процедур для других категорий служебных и должностных лиц.

*Ключевые слова:* реформа государственной службы, Закон Украины «О государственной службе», государственные служащие, порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, дисциплинарная ответственность служебных и должностных лиц.

### Summary

**Neselevska A. A. Comparative analysis of the procedure for application of disciplinary sanctions to public officers and some other categories of officials and officers.** – Article.

The issue of procedure for applying disciplinary sanctions – along with official investigation - is an essential

element both to ensure labor discipline in the sphere of public service and guarantee labor rights of public officers and their legal status. That is why it is so important for scientists and lawmakers to pay attention to the balance of the procedure for holding liable to disciplinary sanctions. The objective of the article is a scientific and theoretical study of the reform of labor discipline in the sphere of public service by applying sanctions to public officers and looking for the means to improve the legislation in the sphere being studied. To achieve this objective, the current procedure for holding public officers liable to disciplinary sanctions is being studied; the similar procedures for some other categories of officials and officers are being analyzed.

*Key words:* reform of civil service, the Law of Ukraine On Civil Service, civil servants, procedure for holding liable to disciplinary sanctions, disciplinary sanctions for some other categories of officials and officers.