

УДК 342.98

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСУ, ПОВ'ЯЗАНОГО З ПРИТЯГНЕННЯМ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ

Дмитро ПРИПУТЕНЬ,

кандидат юридичних наук, доцент,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

У статті автором піднімаються питання застосування заходів примусу в службовому праві у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності посадових осіб. Автором визначається система нормативно-правових актів, що регулюють порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців в Україні. Визначені автором сутність і особливості дисциплінарної відповідальності в службовому праві дозволили встановити специфічний характер заходів примусу, необхідність застосування яких визначається потребами розбудови сервісної моделі сучасної держави. Подолання наявних проблем правозастосування вбачається в розробленні уніфікованого законодавчого підходу до визначення процедури застосування заходів примусу в службовому праві, пов'язаних із притягненням посадовців до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, попередження, примус, публічна служба, стягнення.

THE USE OF COERCIVE MEASURES IN THE SERVICE LAW IN THE FIELD OF PREVENTING CORRUPTION

Dmytro PRYPUTEN,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Applicant at the Department of Administrative and Economic Law
of Zaporizhzhya National University

SUMMARY

In the article the author raises questions of application of coercive measures in the service law in connection with bringing to disciplinary responsibility of officials. The author determines the system of regulatory legal acts that regulate the procedure for bringing employees to disciplinary responsibility in Ukraine. The author defines the essence and peculiarities of disciplinary responsibility in the service law allowed to establish the specific nature of coercive measures, the necessity of their application is determined by the needs of the development of the service model of the modern state. Overcoming of existing problems of law enforcement is seen in the development of a unified legislative approach to the definition of the procedure for the application of coercive measures in the service law related to the involvement of officials in disciplinary responsibility.

Key words: disciplinary responsibility, prevention, coercion, public service, recovery.

Постановка проблеми. Питання досягнення ефективності застосування заходів примусу у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності є актуальним у сучасних умовах реформування інституту публічної служби. Забезпечення ефективного механізму притягнення до дисциплінарної відповідальності визначається необхідністю вирішення завдання формування публічної служби, що є актуальним як для України, так і для інших зарубіжних країн. При цьому однозначності в розумінні дисциплінарної відповідальності в цілому й спеціального її виду як відповідальності службовців у наукових колах немає.

Стан дослідження. До прихильників розуміння дисциплінарної відповідальності як виду юридичної відповідальності працівника, що полягає в застосуванні до нього певних обмежень (дисциплінарних стягнень) у разі вчинення ним дисциплінарного правопорушення, тобто порушення вимог трудової діяльності, внутрішнього трудового розпорядку, робочого часу тощо, належать С. Братусь, О. Іоффе, Р. Халфіна, М. Шаргородський, Л. Явич та ін. Таким є розуміння дисциплінарної відповідальності з погляду ретроспективного (негативного підходу), і воно є характерним для представників науки трудового права.

Мета й завдання статті. Прихильниками позитивістського розуміння дисциплінарної відповідальності є

М. Матузів, Б. Назаров, П. Недбайло, Н. Нижник, Т. Коломоець та ін. Сутність цього розуміння полягає в усвідомленні та неухильному внутрішньому бажанні суб'єкта виконувати встановлені вимоги та реалізовувати завдання, що перед ним стоять. При цьому дисциплінарна відповідальність службовців належить до спеціальної дисциплінарної відповідальності, що вимагає застосування норм спеціального законодавства до процедури її реалізації [1, с. 543], визначення сутності якої й зумовило мету проведення дослідження.

Виклад основного матеріалу. Визначення дисциплінарної відповідальності службовців у наукових колах зводиться до застосування дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, під якими розуміється невиконання чи неналежне виконання службовцем своїх службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням служби, а також учинення проступку, що дискредитує його як публічного службовця, дискредитує орган (чи службу), який він представляє [2, с. 315].

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності службовця є вчинення ним дисциплінарного проступку (правопорушення). Однак при цьому єдності щодо розуміння сутності дисциплінарних проступків (де-

ліктів), що вчинюються службовцями, у науковій літературі немає; наявні два підходи – від занадто розширеного тлумачення до невиправдано вузького.

Відповідно до законодавчого визначення встановлено, що дисциплінарна відповідальність настає в разі невиконання чи неналежного виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених нормативно-правовими положеннями Закону України «Про державну службу» й іншими актами чинного законодавства, за що передбачена можливість застосування дисциплінарного стягнення (ч. 1 ст. 65). Однак до складових частин публічної служби належить не лише державна служба; до її системи входять такі категорії, як муніципальна служба, мілітаризована служба, служба в органах судової влади, патронатна служба [3, с. 21–41]. Складовою частиною публічної служби є й політична служба, визначення особливостей відповідальності представників якої має відрізнитися від відповідальності службовців, призначення яких на посади відбувається на підставі проведення відповідного конкурсного добору, а не на підставі проведення виборів, що є характерним для політичних посад публічної служби, в основі формування якої лежить довірчий характер взаємовідносин між електоратом і кандидатом на посаду [4, с. 211–216; 5, с. 426–434].

Аналіз чинного законодавства з питань правового регулювання проходження служби в органах державної влади та місцевого самоврядування дозволяє визначити такі підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб. При цьому умовно перелік дисциплінарних деліктів, за вчинення яких допускається застосування заходів примусу, може бути поділений на дві групи: 1) *правопорушення, сутність яких зводиться до порушення вимог чинного законодавства, унаслідок чого заподіюється шкода інтересам належної реалізації завдань і мети діяльності публічної служби* (до таких деліктів належить невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину чи адміністративного правопорушення; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; прийняття державним службовцем необгрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного чи комунального майна, незаконне його використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину чи адміністративного правопорушення; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону чи висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу); 2) *правопорушення, учинення яких заподіює шкоду авторитету публічної служби* (до цієї групи належать такі правопорушення, як порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також подання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами в 15-денний строк із дня їх виникнення; прогул

державного службовця (зокрема й відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного чи токсичного сп'яніння (ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу»)).

Отже, фактичною підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні чи неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Приписи ст. ст. 64–79 Закону України «Про державну службу» підтверджують розуміння того, що спеціальна дисциплінарна відповідальність вирізняється більш широким змістом дисциплінарного проступку й суворішими стягненнями [6, с. 23].

Справді, зміст дисциплінарного проступку, учиненого державним службовцем, визначається повнотою ознак, вичерпним переліком дисциплінарних проступків (містять вимоги й етичного характеру), які є фактичною підставою дисциплінарної відповідальності, а саме: порушення Присяги державного службовця; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; прогул державного службовця; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину чи адміністративного правопорушення й ін. (ст. 65).

Перелік підстав, настання яких має своїм наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, є значно меншим і складається з таких проступків: 1) неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею чи подання в ній завідомо недостовірних (зокрема й неповних) відомостей (ч. 6 ст. 61 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»); 2) неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею чи декларування в ній завідомо недостовірних (зокрема й неповних) тверджень (ч. 7 ст. 62 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»). Необхідно підкреслити, що законодавство, яке визначає статус суддів як суб'єктів публічної служби, використовує категорії істотних дисциплінарних проступків, а також неістотних дисциплінарних правопорушень, при цьому відповідні переліки чинним законодавством не встановлюються, визначення істотності шкоди, заподіяної внаслідок неналежного виконання покладених на суддю обов'язків, належить до категорії оціночних понять і в кожній конкретній ситуації встановлюється відповідно до сукупності фактичних обставин справи, що, звичайно, не сприяє досягненню об'єктивності застосування заходів примусу.

Спеціальним нормативно-правовим актом, що визначає особливості процедури застосування заходів примусу, пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю, є Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», яким установлюються повноваження поліцейських і їхніх керівників, види заохочень, дисциплінарних стягнень, а також порядок їх застосування й оскарження [7]. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» вперше визначається поняття службової дисципліни, в основу розуміння якої законодавцем покладається принцип законності, що пріоритетним значенням називає необхідність дотримання нормативно-правових приписів, тоді як реалізація принципу верховенства права пов'язується з наявністю справедливих нормативно-правових приписів.

На думку Д. Юдиної, «...принцип верховенства права є «мегапринципом», який можна й потрібно розглядати як

верховенство загально-визначених, конституційних принципів і норм, верховенство правового (справедливого) закону, верховенство прав людини в їх природному розумінні» [8]. Саме внаслідок недотримання принципу верховенства права виникла ситуація протиправного виконання так званих «законів про диктатуру» від 16 січня 2014 р. [9; 10], невідповідність яких вимогам Європейської конвенції з прав людини визнана міжнародною спільнотою. Саме тому вважаємо, що в основу визначення службової дисципліни необхідно покласти не необхідність дотримання вимог законодавства, а забезпечення реалізації прав і свобод людини як пріоритет діяльності органів публічного управління.

Єдності законодавчого підходу не спостерігається й у сфері визначення заходів примусу, що застосовуються до службовців, а також у сфері встановлення особливостей реалізації відповідного спеціального дисциплінарного провадження. Так, до державних службовців у разі вчинення ними дисциплінарного проступку можуть застосовуватися такі заходи примусу: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

До суддів у якості дисциплінарного стягнення може бути застосоване переведення до іншого суду (п. 2 ч. 2 ст. 53 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»). Застосування переведення судді до іншого суду як заходу примусу, пов'язаного з притягненням судді до дисциплінарної відповідальності, здійснюється тим же органом, що має право прийняти рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Таким органом є Вища рада правосуддя. Однак до повноважень Вищої ради правосуддя належить також і розгляд скарги про застосування заходів примусу, що пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності судді. Фактично в особі одного органу державної влади поєднуються повноваження із застосування заходів дисциплінарної відповідальності й із розгляду скарги про правомірність їх обрання. У Висновку (2002) 3 Консультативної ради європейських суддів щодо принципів і правил, які регулюють професійну поведінку суддів, визначено, що розгляд скарги судді на застосування до нього заходів примусу, пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю, має здійснюватися іншим органом державної влади, відмінним від органу, уповноваженого на застосування таких правообмежувальних заходів (п. 68) [11].

Необхідно підкреслити, що застосування заходів примусу в межах притягнення до дисциплінарної відповідальності визначається їх низьким рівнем ефективності, що зумовлюється передусім наявністю диспозитивного принципу правового регулювання їх реалізації, обрання виду та міри впливу на службовця. Досягнення належного рівня ефективності застосування заходів примусу, пов'язаного з притягненням до дисциплінарної відповідальності, є можливим шляхом визначення меж адміністративної відповідальності в службових правовідносинах.

В окремих випадках чітко передбачається, коли обов'язковим є поєднання дисциплінарної й адміністративної відповідальності службовців. Такою підставою, зокрема, є притягнення до адміністративної відповідальності службовця за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого гл. 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, що означає необхідність застосування до нього звільнення з посади. Однак така вимога прямо встановлена не для всіх категорій службовців і, ураховуючи неоднозначність нормативних положень чинного законодавства, визначає складність її реалізації.

Правове регулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців має базуватися на застосуванні норм спеціального законодавства. Такий висновок зроблено в результаті практичного розгляду спорів у сфері

публічної служби, прихильниками такої позиції є представники юридичної науки. Так, відповідно до Рішення Конституційного суду України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп визначено, що «конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас урегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного чи часткового скасування попереднього. Загально-визначим є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше» [12]. До того ж сучасна судова практика розгляду спорів у сфері публічної служби також виходить із позицій пріоритету застосування норм спеціального законодавства; свідченням цього є відповідна правова позиція Верховного Суду, сформульована під час розгляду адміністративної справи №806/1899/17 [13].

Висновки. Отже, зазначимо, що підставами відповідальності посадовців публічної служби у визначених випадках є діяння, які є підставою для притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності: а) невиконання чи неналежне виконання органами й посадовцями своїх обов'язків щодо інших учасників правовідносин; б) порушення належного виконання посадовцями службових обов'язків під час вирішення питань державного значення.

При цьому нормами спеціального законодавства у сфері публічної служби можуть бути визначені інші підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності посадовців (наприклад, такими підставами є конкретизований склад дисциплінарного правопорушення, неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею чи подання в ній звідомостей недостовірних (зокрема й неповних) відомостей (ч. 6 ст. 61 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») та ін.). По суті, таке правопорушення не може бути охарактеризоване як невиконання чи неналежне виконання органами й посадовцями своїх обов'язків щодо інших учасників правовідносин чи як порушення належного виконання посадовцями службових обов'язків під час вирішення питань державного значення.

Крім того, нормами спеціального законодавства з питань регулювання проходження служби окремими категоріями публічної служби можуть бути передбачені спеціальні заходи примусу, доцільність застосування яких визначається обсягом учиненого дисциплінарного delікту.

Вищезазначене зумовлює складність застосування заходів примусу, наявність особливостей реалізації механізму притягнення до дисциплінарної відповідальності у сфері публічної служби, при цьому вирішення наявних проблем правозастосування відбуватиметься шляхом уніфікації системи заходів примусу, переліку дисциплінарних delіктів, встановлення підстав розмежування видів юридичної відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Болотіна Н. Трудове право України: підручник. 5-те вид., перероб. і доп. К.: Знання, 2008. 860 с.
2. Битяк Ю., Гарашук В., Дьяченко О. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Конєва С. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції: дис. к. ю. н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 201 с.
4. Кузьменко О. Публічна та політична служба: проблемні питання щодо нормативно-правового регулювання. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики» (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). К.: ВД «Дакор», 2018. С. 211–216.

5. Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики» (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.). К.: ВД «Дакор», 2018. С. 426–434.

6. Серета В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. Університетські наукові записки. 2014. № 1 (49). С. 18–25.

7. Закон «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» сприятиме зростанню довіри громадян до поліцейських – Президент. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/news/zakon-pro-disciplinarnij-statut-nacionalnoyi-policiyi-ukrayi-48494>.

8. Юдина Д., Цимбалюк В. До питання вдосконалення механізмів забезпечення принципу верховенства права в Україні. Правова інформатика. URL: http://www.bod.kiev.ua/jurnal/12_5.htm.

9. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України: Закон України від 16 січня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 22. Ст. 809 (утратив чинність).

10. Про внесення змін до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань»: Закон України від 16 січня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014 р., № 22, стаття 810 (втратив чинність).

11. Висновок (2002) 3 Консультативної ради європейських суддів щодо принципів і правил, які регулюють професійну поведінку суддів. URL: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vys3.pdf>.

12. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України): Рішення Конституційного Суду України від 03 жовтня 1997 р. № 4-зп. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.

13. Справа №806/1899/17: Постанова Верховного суду в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 березня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72531992>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Припутень Дмитро Сергійович – кандидат юридичних наук, доцент, здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pryputen Dmytro Serhiiovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Applicant at the Department of Administrative and Economic Law of Zaporizhzhya National University