

УДК 34

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

ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОСТУПКУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ВИЗНАЧЕННЯ В ЗАКОНІ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» ТА ОСОБЛИВОСТІ РОЗУМІННЯ

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження Закону України «Про державну службу» та інших актів законодавства, згідно якими відбувається притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Визначення та аналіз юридично значущих умов і фактів як обов'язкових і факультативних ознак дисциплінарного проступку.

Виклад основного матеріалу дослідження.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності.

Державні службовці – це особлива категорія працівників, які виконують завдання і функції держави, а тому умови і порядок притягнення їх до дисциплінарної відповідальності також носять спеціальний характер.

© Неселевська А., 2017

© Національний університет «Острозька академія», 2017

-
- Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

Особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності для державних службовців встановлюються Законом України «Про державну службу» та підзаконними нормативно-правовими актами, які прийняті на виконання цього Закону.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Дисциплінарними проступками є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [2].

Під дисциплінарним проступком розуміється протиправна винна дія або бездіяльності державного службовця чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законодавством, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення, та якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення.

Згідно теоретичного підходу в юридичній науці для застосування санкції необхідна сукупність юридично значущих умов і фактів, необхідних для настання правових наслідків (юридичний склад проступку).

Юридично значущі умови – обставини, які створюють підстави для виникнення (припинення) правовідносин або вчинення дій, що спричиняють правові наслідки [3; с. 560].

Без наявності усіх юридично значущих умов і фактів діяння не можна кваліфікувати як правопорушення (проступок). Такий підхід передбачений

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

у кримінальному та адміністративному судочинстві. Наприклад, підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом [1].

Склад правопорушення – система ознак протиправної соціально шкідливої поведінки, необхідних і достатніх для встановлення вини і залучення до юридичної відповідальності [3; с. 625].

Юридичний склад проступку характеризують такі ознаки, які в повній мірі можна накласти на склад дисциплінарного проступку:

- 1) об'єкт;
- 2) об'єктивна сторона;
- 3) суб'єкт;
- 4) суб'єктивна сторона проступку.

Під об'єктом дисциплінарного проступку розуміються: 1) суспільні відносини, пов'язані з публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави, 2) а також права і законні інтереси як самих державних службовців, так і громадян, на яких орієнтована їх діяльність.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку – винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законодавством. Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

Важливими елементами об'єктивної сторони дисциплінарного проступку є шкідливі наслідки діяння та причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що настали. Такими шкідливими наслідками можуть бути: підрив авторитету державної

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселівська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

служби, органів державної влади; порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання; задоволення власних інтересів замість інтересів громадян, на яких орієнтована державна служба.

Настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку є обставиною, що обтяжують відповідальність державного службовця. Однак, визначення поняття «тяжкі наслідки» та перелік ознак таких наслідків у Законі України «Про державну службу» відсутні.

Іншими елементами об'єктивної сторони правопорушення (проступку) є час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення.

Не є дисциплінарними правопорушеннями думки, переконання, почуття, явища чи інші характеристики, які не знайшли відображення на зовні у певній усвідомленій та вольовій поведінці державного службовця. Так, поки політичні переконання державного службовця не впливають на його рішення, поки не відбувається демонстрації його ставлення до політичних партій чи власних політичних поглядів не може бути й мови про порушення вимог щодо політичної неупередженості державного службовця [4; с. 684].

Суб'єктом дисциплінарної відповідальності є державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [2].

До осіб, які претендують на вступ на державну службу, встановлюється ряд загальних та спеціальних вимог. Згідно загальних вимог державний службовець: дієздатний повнолітній громадянин України, який вільно володіє державною мовою; без судимості за вчинення умисного злочину або якщо така судимість погашена або знята в установленому законом порядку; не позбавлений відповідно до рішення суду права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; не піддавався адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; пройшов спеціальну перевірку та надав згоду на її проведення; не підпадає під заборону, встановлену Законом України "Про очищення влади".

Спеціальні вимоги застосовуються в залежності від того, на яку категорію посади претендує особа.

Суб'єктивна сторона правопорушення – сукупність ознак, що характеризують психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння і його негативних наслідків, а саме – вина, мотив, мета правопорушення [3; с. 626]. Вина виражається у формі умислу або необережності.

Вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього або вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп є обставинами, що обтяжують відповідальність державного службовця.

-
- Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

Під умислом слід розуміти усвідомлення особою своєї протиправної поведінки та ставлення до настання можливих негативних наслідків.

Так, під час дисциплінарного провадження важливим є виявлення дійсних мотиву і мети, оскільки вони є обов'язковими елементами суб'єктивної сторони правопорушення. Згідно цих юридично значущих ознак характеризується тяжкість вчиненого дисциплінарного проступку.

Якщо ж та чи інша поведінка державного службовця не є свідомим та вольовим актом його поведінки, то вона не може бути визнана дисциплінарним проступком в принципі. Йдеться про поведінку, обумовлену існуванням непереборної сили у вигляді стихійного лиха, хвороби тощо; дії чи бездіяльність, вчинені у безпорадному стані; рефлексорні, імпульсні, конвульсивні чи інші неконтрольовані людиною рухи тіла; вчинки, здійснені під впливом гіпнозу чи в результаті гіпнотичного навіювання тощо [4; с. 683].

Необережність проявляється у вигляді самовпевненості або недбалості.

Протиправна самовпевненість – усвідомлення протиправності свого діяння і легковажний розрахунок на можливість запобігання негативних наслідків [3; с. 626].

Протиправна недбалість – усвідомлення протиправності своєї поведінки і небажання настання негативних наслідків, що у силу професіоналізму і посадового положення можна і треба було передбачити [3; с. 626].

Державна служба здійснюється з дотриманням принципу професіоналізму - компетентного, об'єктивного і неупередженого виконання посадових обов'язків держслужбовцем [2]. Саме тому

-
- Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

самовпевненість або недбалість не можуть бути пом'якшуючими обставинами при виконанні функцій держави.

У Законі України «Про державну службу» зроблена спроба систематизувати юридично значущі ознаки складу дисциплінарного проступку державним службовцем. Так, дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця [2].

Характер проступку включає по суті об'єкт і об'єктивну сторону правопорушення.

Під тяжкістю дисциплінарного проступку слід розуміти шкідливі наслідки діяння, які характеризують об'єктивну сторону правопорушення. Тяжкі наслідки як і тяжкість дисциплінарного проступку тлумачаться суб'єктом призначення або дисциплінарною комісією на власний розсуд, що може призвести до різного правозастосування.

Ступінь вини дисциплінарного проступку – це обов'язковий елемент суб'єктивної сторони правопорушення. В той же час він не розкритий у Законі України «Про державну службу»: «не зазначено ні форми вини, з якою вони можуть бути вчинені, ні наведено характеристик психічного ставлення державного службовця до здійснюваної ним дії чи бездіяльності та інших обставин вчинюваного проступку.

Ця обставина суттєво ускладнює розуміння та застосування приписів коментованої норми та може суттєво вплинути на однорідність застосування відповідних приписів по країні. Йдеться про те, що одні суб'єкти призначення виходитимуть з того, що в законі йдеться лише про прояви умисного порушення певних вимог, а інші вважатимуть, що притягати до дисциплінарної відповідальності слід у випадках як

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

умисного, так і необережного порушення тих чи інших вимог чинного законодавства» [4; с. 689].

Законом передбачено, що під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків [2].

По-перше, зазначений перелік юридично значущих умов під час визначення виду дисциплінарного стягнення не може бути вичерпаний лише цими критеріями. По-друге, елементи об'єктивної сторони правопорушення (обставини, за яких проступок був вчинений), які в теорії права є факультативними (час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення), під час визначення складу дисциплінарного проступку державного службовця підлягають обов'язковому визначенню як кваліфікуючі ознаки більш тяжкого проступку.

Якщо права державного службовця, встановлені цим Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [2].

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за фактом подання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку,

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі.

У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав - усуненню.

Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим Законом, до суду.

З часу набрання чинності новим Законом України «Про державну службу» (з 1 травня 2016 р.) вже склалася певна судова практика про визнання розпоряджень деяких керівників державної служби такими, що порушують вимоги Закону України «Про державну службу», а тому підлягають скасуванню.

Однією з основних причин такої практики є певна невизначеність Закону України «Про державну службу», неконкретність та розмитість ознак, які є обов'язковими умовами складу дисциплінарного проступку.

За результатами дослідження автор прийшов до наступних висновків та вважає за необхідне з метою однозначного застосування законодавства про державну службу врахувати зазначені рекомендації:

1. Дисциплінарне правопорушення містить конкретні юридично значущі умови і факти, що утворюють склад такого проступку аналогічно адміністративному правопорушенню або злочину.
2. При аналізі дисциплінарної справи дисциплінарною комісією та/або суб'єктом призначення мають бути враховані всі

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

ознаки складу дисциплінарного проступку, за результатами чого може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

3. Необережність державного службовця не може бути пом'якшуючою обставиною під час вчинення дисциплінарного проступку, оскільки основним принципом державної служби є професіоналізм.

4. Потребує визначення поняття «тяжкі наслідки» у Законі України «Про державну службу» та перелік ознак, які характеризують такі наслідки.

Список використаних джерел

1. Кримінальний кодекс: Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
2. Про державну службу: Закон від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.
4. Філіпповський В.М., Заболотний А.В., Ващенко К.О. та інші. Національне агентство з питань державної служби, Центр політико-правових реформ: Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» (на правах рукопису). – Київ, 2017. – 1000 с.

▪ Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

Неселевська А.

Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння

У статті розглянуті теоретичні основи притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців Закону України «Про державну службу» в частині складу дисциплінарного проступку.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність державних службовців, юридично значущі умови дисциплінарного проступку, склад дисциплінарного проступку.

Неселевская А.

Юридический состав дисциплинарного проступка государственного служащего: определение в Законе Украины «О государственной службе» и особенности понимания

В статье рассмотрены теоретические основы привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих Закона Украины «О государственной службе» в части состава дисциплинарного проступка.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность государственных служащих, юридически значимые условия дисциплинарного проступка, состав дисциплинарного проступка.

Neselevska A.

Legal composition of a civil servant's misconduct: definition in the Law of Ukraine "On Civil Service" and the peculiarities of understanding

-
- Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.

In the article the theoretical bases of bringing the civil servants to the disciplinary liability of the Law of Ukraine "On Civil Service" are considered as part of the disciplinary offense.

Key words: disciplinary responsibility of civil servants, legally significant conditions of disciplinary misconduct, composition of disciplinary misconduct.

-
- Юридичний склад дисциплінарного проступку державного службовця: визначення в Законі України «Про державну службу» та особливості розуміння / А. Неселевська // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2017. – № 2(16) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17naator.pdf>.