

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Керівні підстави для теоретичних висновків і практичного запровадження демократичних правових стандартів у сфері відповідальності за вчинення дисциплінарних проступків дає Конституція України.

Сукупність конституційних засад дисциплінарної відповідальності державних службовців утворює специфічну систему, у якій дотримання одних сприяє реалізації інших. Так, наприклад, взаємозалежними є верховенство права, законність, невідворотність, справедливість і добросовісність.

Із судження про взаємозалежність заходів впливу і їх виконання правопорушником оновлюється поняття і дефініція дисциплінарної відповідальності: дисциплінарна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення дисциплінарного проступку заходів впливу, які реалізовані щодо правопорушника.

Систематика права і законності у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців об'єктивується у понятті і терміні “правозаконність”. У розвиток міркувань із цього приводу справедливо розглядати правозаконність як стан відповідності дисциплінарних відносин законам і підзаконним актам, які видаються на користь суспільства й орієнтовані на повагу суб'єктивних прав, а також свободи особистості, і виконуються всіма учасниками правовідносин.

Зовнішній вираз багатогранність дисциплінарної відповідальності знаходить у феномені “дисциплінарна справа”. Дисциплінарна справа, або справа дисциплінарної юрисдикції, – це форма об'єктивізації (матеріальна оболонка), індивідуалізації, конкретизації, систематизації та зберігання усіх обставин щодо: а) встановлення дисциплінарного проступку; б) його дослідження; в) прийняття рішення по суті; г) реалізації прийнятого рішення.

Індивідуалізація дисциплінарної відповідальності поділяється на нормативну і правозастосовну. Нормативна об'єктивована у нормах, які її регламентують. Правозастосовна – у процедурах притягнення до відповідальності.

Аналіз правозастосовної практики щодо реалізації державними службовцями права на захист через користування правовою допомогою дає змогу актуалізувати питання про дослідження можливостей і перспектив використання у цій сфері правового самозахисту (Тетяна Коломoeць, Валерій Колпаков “Конституційні засади дисциплінарної відповідальності державних службовців”).

Недопустимим є встановлення абсолютно визначеного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок. Застосування того чи іншого дисциплінарного стягнення має пов'язуватися зі створенням умов альтернативності, що має відображати характер вчиненого дисциплінарного діяння, залишати певний вибір у правозастосувача для гарантування об'єктивного розгляду дисциплінарної справи.

Важливою проблемою застосування стягнень у сфері публічної служби є нормативне закріплення у переліку дисциплінарних правопорушень діянь, за які допускається застосування як заходів кримінальної чи адміністративної відповідальності, так і заходів дисциплінарної відповідальності. Таким дис-

циплінарним проступком є, зокрема: перевищення службових повноважень; невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державних органів, наказів, розпоряджень і доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; невжиття заходів щодо усунення конфлікту інтересів. Таким чином, проблематика правозастосування системи дисциплінарних стягнень пов'язується як з об'єктивними факторами (суспільно-політичний стан у країні, якість законодавства, характер вчиненого діяння), так і суб'єктивними чинниками (дотримання морально-етичних стандартів проходження публічної служби, сприяння зростанню професіоналізму особи, її мотивування на забезпечення реалізації стратегічних завдань держави) тощо (Юлія Лєгеза "СИСТЕМА ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ").

У найзагальнішому розумінні дисциплінарна відповідальність державних службовців – це самостійний вид юридичної відповідальності, передбачений законодавством про державну службу. Його особливістю є міжгалузевий характер, оскільки це пов'язано, по-перше, з тим, що в системі державної служби зарубіжних країн, крім професійних державних службовців, є політичні чиновники та працівники державних установ. По-друге, існуючі в сучасному світі різноманітні моделі державної служби певною мірою визначають галузеві особливості правового статусу державних службовців, у яких у низці країн дисциплінарна відповідальність державних службовців підпадає під режим правового регулювання "приватне право".

У зарубіжних країнах детальна регламентація дисциплінарної відповідальності державних службовців є частиною їх правового статусу, а також зумовлена необхідністю захисту публічно-правових інтересів служби та забезпечення належного управління. Слід також зазначити, що дисциплінарна відповідальність державних службовців пов'язана з реалізацією захисної функції, оскільки спрямована на недопущення свавілля у застосуванні керівником адміністративного ресурсу щодо посадової особи, призначеної ним на посаду.

У зарубіжних країнах детальна регламентація дисциплінарної відповідальності службовців за порушення законодавства про державну службу розглядається як одна з форм контролю за державними службовцями та засіб запобігання та припинення корупції на державній службі. Так, якщо джерелом правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників є правила внутрішнього трудового розпорядку, колективні договори і рідше – закони, то інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців у зарубіжних країнах детально регулює національне законодавство. Суб'єктом дисциплінарної відповідальності в системі державної служби є посадова особа, зв'язок якої з державою має публічно-правовий характер (YULIA VOLKOVA "DISCIPLINARY LIABILITY OF CIVIL SERVANTS IN CERTAIN COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION AND THE WORLD").

Аналіз Закону України "Про державну службу" дає можливість запропонувати зміни до деяких його статей. Зокрема, частини 1 та 2 (ч. 3 викласти у чинній редакції ч. 2) ст. 64 викласти у таких редакціях: "1. За порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності."; "2. Обов'язки державного службовця визначені цим

Законом, іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, правилами внутрішнього службового розпорядку, контрактах про проходження державної служби (у разі укладення) за невиконання чи неналежне виконання яких застосовується дисциплінарна відповідальність у порядку, встановленому цим Законом.”

Частину 1 ст. 65 Закону України “Про державну службу” викласти в такій редакції: “1. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у порушенні державним службовцем службової дисципліни, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.”

Пункт 8 ч. 2 ст. 17 викласти у такій редакції: “8) здійснює контроль за дотриманням службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення).”

Зважаючи на той факт, що невиконання умов контрактів державної служби (у разі їх укладення) державним службовцем є дисциплінарним проступком, за вчинення якого передбачено застосування дисциплінарної відповідальності у вигляді стягнення, передбаченого п. 4 ч. 1 ст. 66 “Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування” Закону України “Про державну службу” – звільнення з посади державної служби, доцільно внести зміни до п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону України “Про державну службу”, додавши частини речення, а саме: “умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення)” та викласти її у такій редакції: “10) службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов’язків, правил внутрішнього службового розпорядку та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення).”

Наведені зміни створять умови для встановлення діалектичного зв’язку між категоріями “службова дисципліна”, “обов’язки державного службовця”, “дисциплінарний проступок”, “дисциплінарна відповідальність”, які формують у Законі України “Про державну службу” нормативну основу для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності (Ігор Ковбас, Павло Крайній “Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців (окремі недоліки положень Закону України ‘Про державну службу’)”).

Дисциплінарні проступки посадових осіб дипломатичної служби доцільно поділяти на загальні (характерні для всіх державних службовців) і спеціальні – суб’єктами відповідальності за які можуть бути лише посадові особи дипломатичної служби. Подальше вдосконалення дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби поряд з іншим потребує нормативного закріплення їх спеціальних дисциплінарних проступків. Перелік таких проступків має зумовлюватись та узгоджуватись зі спеціальними обов’язками посадових осіб дипломатичної служби, враховувати особливості проходження служби в закордонних дипломатичних установах України. У зв’язку з цим пропонуємо доповнити Закон України “Про дипломатичну службу” ст. 11¹ “Дисциплінарна відповідальність посадових осіб дипломатичної служби” та викласти її у такій редакції: “1. Посадова особа дипломатичної служби несе дисциплінарну відповідальність з підстав, передбачених Зако-

ном України ‘Про державну службу’, а також у разі: 1) її відмови від пропозиції про участь у ротації без поважних причин або від третьої послідовної пропозиції про участь у ротації за наявності поважних причин, а також відмови без поважних причин у встановлені строки виїхати до держави перебування у разі її направлення у довготермінове відрядження або повернутись в Україну у разі її відкликання із довготермінового відрядження; 2) одноразового грубого порушення нею посадових обов’язків, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією; 3) вчинення членом сім’ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією.

2. У разі допущення посадовою особою дипломатичної служби дисциплінарного проступку, передбаченого п. 3 ч. 1 цієї статті, суб’єкт призначення або Державний секретар Міністерства закордонних справ України може попередити таку посадову особу про неповну службу відповідність.

У разі допущення посадовою особою дипломатичної служби дисциплінарного проступку, передбаченого пунктами 1–2 ч. 1 цієї статті, суб’єкт призначення або Державний секретар Міністерства закордонних справ України може звільнити таку посадову особу з дипломатичної служби.” (Сергій Федчишин “Дисциплінарні проступки посадових осіб дипломатичної служби: пропозиції щодо вдосконалення законодавства України”).

Порушення вимог Закону України “Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)” у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який обіймає посаду державної служби категорії А або Б, є окремим дисциплінарним проступком державних службовців, визначеним у п. 9¹ ч. 2 ст. 65 Закону України “Про державну службу”, якому притаманні такі особливості: 1) комплексне нормативно-правове регулювання (застосовуються норми декількох нормативних актів, зокрема Закону України “Про державну службу” та Закону України “Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)”); 2) стосується не всіх державних службовців, а лише тих, хто обіймає посаду державної служби категорії А або Б; 3) пов’язано з обов’язком державного службовця подавати декларацію про контакти (відповідно до встановлених вимог, правил і процедур); 4) з об’єктивної сторони може полягати у порушенні вимог Закону України “Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)” у частині а) подання, б) дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем; 5) дисциплінарне стягнення, яке застосовується за такий дисциплінарний проступок – звільнення з посади державної служби, що є винятковим видом дисциплінарного стягнення.

Зазначені особливості мають бути враховані під час кваліфікації діяння державного службовця, дисциплінарного провадження, застосування дис-

циплінарного стягнення, однак із обов'язковим дотриманням гарантій прав державних службовців під час притягнення їх до дисциплінарної відповідальності (Анна ШАРАЯ “Порушення державним службовцем вимог щодо подання декларації про контакти як дисциплінарний проступок”).

Судова практика щодо оскарження державними службовцями рішення про накладення дисциплінарного стягнення досить динамічна, зважаючи на плинність законодавства та підвищену значущість такої категорії справ. Станом натеper у результаті опрацювання та дослідження рішень судів можна зробити такі підсумки.

Притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності має для них негативні наслідки та напряду впливає на їхню службову кар'єру. Розгляд справ про оскарження рішень про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення має здійснюватися за правилами адміністративного судочинства.

Загальним строком звернення до адміністративного суду державного службовця з позовом є місячний строк із дня, коли службовець дізнався про накладення на нього дисциплінарного стягнення. Для деяких видів державних службовців спеціальними законами можуть встановлюватися інші строки звернення до адміністративного суду з позовами про оскарження рішень про накладення на них дисциплінарних стягнень.

Строк звернення до адміністративного суду з позовом обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Словосполучення “повинна була дізнатися” Верховний Суд тлумачить як неможливість незнання, припущення про високу вірогідність дізнатися, а не обов'язок особи дізнатися про порушення своїх прав.

У випадку пропуску строку звернення до адміністративного суду, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом не поважними, позовну заяву спочатку буде залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними. Сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості звернення до суду саме позивачем у встановлені строки у зв'язку із запровадженням такого, не може безумовно вважатися поважною причиною для поновлення цих строків.

Суди мають уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Обставини дисциплінарного проступку мають бути встановлені під час дисциплінарного провадження, а в оскаржуваному наказі може бути лише відображено результат їхньої юридичної кваліфікації. Недотримання процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності є підставою для скасування відповідного наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення за умови, якщо таке недотримання вплинуло на прийняття суб'єктом владних повноважень протиправного рішення (Юрій ГЕОРГІЄВСЬКИЙ,

Марина Белікова “Судова практика щодо оскарження державними службовцями рішення про накладення дисциплінарного стягнення”).

Розроблення прозорої процедури дисциплінарної відповідальності судових експертів за дисциплінарні проступки стане своєрідною гарантією забезпечення доброчесності у сфері експертного забезпечення правосуддя. Існуючий механізм притягнення до дисциплінарної відповідальності потребує системних змін і доповнення. Утім питання щодо дисциплінарної відповідальності й нині залишаються дискусійними.

Удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності судових експертів є важливим завданням для покращення ефективності функціонування сфери експертного забезпечення правосуддя. З цією метою робота у напрямі удосконалення дисциплінарної відповідальності судових експертів може бути здійснена з урахуванням таких заходів:

1. Удосконалення нормативно-правової бази. Подальша робота у напрямі визначення складу дисциплінарних проступків судових експертів для повного й об’єктивного дисциплінарного процесу.

2. Забезпечення об’єктивних механізмів контролю за діяльністю судових експертів і процедур дисциплінарної відповідальності. Вважаємо за важливе звернути увагу на практику функціонування незалежних дисциплінарних суб’єктів у складі інших органів юстиції, що оцінюють наявність або відсутність дисциплінарних проступків. Процедури ж дисциплінарної відповідальності та склад дисциплінарного проступку повинні бути визначені на рівні законодавства, у чіткій та зрозумілій формі.

3. Запровадити комплекс механізмів з підвищення кваліфікації судових експертів. Регулярне навчання судових експертів дасть змогу підвищити професійні навички, ознайомитись із новими методами та технологіями у сфері судової експертизи, виховати доброчесну поведінку, незалежну від будь-яких зовнішніх впливів (Олена Агапова “Про зміни у правовому регулюванні дисциплінарної відповідальності судових експертів”).

*За редакцією
координаторів актуальної теми
“Дисциплінарна відповідальність державних службовців:
досвід країн Європейського Союзу”,*

*докторки юридичних наук, професорки, заслуженої юристки України,
членкині-кореспондентки НАПрН України,
деканеси юридичного факультету
Запорізького національного університету
ТЕТЯНИ КОЛОМОЄЦЬ,*

*доктора юридичних наук, професора,
завідувача кафедри конституційного і адміністративного права
Запорізького національного університету
ВАЛЕРІЯ КОЛПАКОВА*