



Юлія Легеза

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри цивільного, господарського
та екологічного права Навчально-наукового інституту
гуманітарних та соціальних наук
Національного технічного університету
“Дніпровська політехніка”
(Дніпро, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4896-3178>
Scopus Author ID: 57215790362
legezajul@gmail.com

DOI: 10.33498/Юшн-2023-12-029

УДК 349.2+35.08

СИСТЕМА ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ

Анотація. У статті досліджується проблема застосування та обрання доцільного дисциплінарного стягнення крізь призму необхідності дотримання вимог службово-трудової дисципліни. Визначено, що дослідження питання системи дисциплінарних стягнень у сфері публічної служби пов'язується із необхідністю як встановлення їх нормативно закріпленого переліку, так і з'ясування питання щодо системи гарантій, які мають засвідчити дотримання прав публічних службовців, при їх застосуванні.

Метою статті є здійснення характеристики системи дисциплінарних стягнень як гарантії системи забезпечення службово-трудової дисципліни задля оптимізації підходу у сфері подолання запобігання корупції.

Методами дослідження визначено: діалектичний метод, що покладено в основу встановлення функціонального змісту системи дисциплінарних стягнень у системі гарантій забезпечення дотримання вимог службово-трудової дисципліни; методи формальної логіки (індукція й дедукція, аналіз і синтез), що дав змогу здійснити системну характеристику видів дисциплінарних стягнень та означити проблеми їх застосування; метод моделювання, що дав змогу встановити певні напрями оптимізації процесів проходження публічної служби. З'ясовано, що засобами забезпечення службової дисципліни є: сукупність організаційних заходів, що полягають у створенні керівництвом органу влади умов для прояву та формування професійних якостей особи на найвищому рівні; сукупність внутрішніх факторів формування свідомого переконання в особі щодо необхідності дотримання вимог внутрішнього трудового розпорядку й актів регулювання службової діяльності; сукупність факторів зовнішнього контролю, що вимагають від керівництва органу влади реагування на правопорушення з боку службовця шляхом ініціювання дисциплінарного провадження та застосування заходів дисциплінарної відповідальності у разі необхідності.

Зроблено висновок, що 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.

Ключові слова: дисциплінарне провадження; дисциплінарні стягнення; дисциплінарні проступки; правозастосування; публічна служба; службово-трудова дисципліна.

Забезпечення службово-трудової дисципліни завжди було важливим питанням, нагальна потреба у врегулюванні якого з проголошенням воєнного стану в Україні лише актуалізується. Одним зі способів забезпечення дотри-

© Юлія Легеза, 2023

мання вимог службово-трудової дисципліни є застосування заходів дисциплінарної відповідальності, що вимагає обрання максимально доцільного й обґрунтованого природою вчиненого правопорушення дисциплінарного стягнення. Дисциплінарні правопорушення, що відносяться до підстав застосування до службовців заходів відповідальності, є доволі різноманітними, та їх склад впливає на обрання того чи іншого дисциплінарного стягнення. Дослідження питання системи дисциплінарних стягнень у сфері публічної служби вимагає звернення дослідницької уваги на лише на встановлення їх нормативно закріпленого переліку, а й з'ясування питання щодо системи гарантій, які мають засвідчити дотримання прав публічних службовців, при їх застосуванні. Зазначені дослідницькі завдання необхідно виконувати через здійснення характеристики системи дисциплінарних стягнень у сфері публічної служби.

Здійснення наукових розробок, присвячених питанням класифікації дисциплінарних стягнень у сфері публічної служби, у різні часи відбувалось у межах публікацій таких учених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко¹; А. Андрушко²; В. Бевзенко; Р. Мельник³; Ю. Буланова⁴; Н. Вапнярчук⁵; М. Іншин⁶; Т. Коломоєць, М. Германюк⁷; В. Колпаков⁸; З. Красіловська⁹; В. Тимошук, А. Школик¹⁰; М. Цуркан¹¹ та ін. Але постійно триваючі реформаційні процеси системи публічної служби, загострення проблем проходження публічної служби в умовах воєнного стану актуалізує здійснення дослідження системи дисциплінарних стягнень як гарантії забезпечення службово-трудової дисципліни.

Метою дослідження визначено здійснення характеристики системи дисциплінарних стягнень як гарантії системи забезпечення службово-трудової дисципліни задля оптимізації підходу у сфері подолання запобігання корупції.

- ¹ В Авер'янов, О Андрійко, 'Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні' [2005] 8 (38) Юридичний журнал 53–5.
- ² А Андрушко, 'Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності' (2006) 32 Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки 380–5.
- ³ Р Мельник, В Бевзенко, *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Ваіте 2014).
- ⁴ Ю Буланова, 'Етичні кодекси як джерело службового права' (дис канд юрид наук, 2020).
- ⁵ Н Вапнярчук, *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні* (Юрайт 2012).
- ⁶ М Іншин, 'Проблеми правового регулювання праці державних службовців України' (дис д-ра юрид наук, 2005).
- ⁷ Т Коломоєць, М Германюк, *Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти* (Запорізький національний університет 2012).
- ⁸ В Колпаков, 'Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України' в *Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку* (Коломоєць Т, Колпаков В ред, Гельветика 2017) 84–123.
- ⁹ З Красіловська, 'Умови застосування медіації для врегулювання спорів з органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспекти' [2015] 4 (51) Теорія та практика державного управління 200–207.
- ¹⁰ Публічна служба. *Зарубіжний досвід та пропозиції для України* (Тимошук В, Школик А ред, Конус Ю 2007).
- ¹¹ М Цуркан, *Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів* (Право 2010).

Згідно з положеннями Закону України “Про державну службу”¹² встановлюється, що недотримання вимог службово-трудової дисципліни посадовою особою вимагає реагування з боку керівництва органу публічної влади до порушника. Залежно від ступеня тяжкості дисциплінарного проступку обирається той чи інший вид дисциплінарного стягнення – від попередження чи догани, до звільнення з посади.

У наукових публікаціях існує різноманітність підходів до розуміння категорій “дисципліна праці”, “трудова дисципліна”, “військова дисципліна”, “службова дисципліна”, “службово-трудова дисципліна” та інших інститутів подібного категоріального ряду. Розуміння категорії “дисципліна праці” має впливати з імперативності дотримання вимог субординації та підпорядкування, дотримання вимогам як трудового законодавства, так і службового законодавства, локальних актів органу публічного управління. В одному категоріальному ряду з поняттям “дисципліна праці” перебуває і “трудова дисципліна”. Трудова дисципліна є належною умовою, що забезпечує організацію взаємодії учасників трудових правовідносин¹³.

Функціонально дисципліна праці забезпечує як досягнення якісних результатів виконання завдань, покладених на службовців, так і створення умов для прояву ініціативи з боку робітників у врегулюванні та вирішенні стратегічних завдань розвитку держави, суспільства й окремих об’єктів¹⁴. Трудову дисципліну необхідно розуміти як сукупність нормативних положень, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, встановлюють трудові обов’язки працівників та роботодавця, визначають заохочення за успіхи в роботі й відповідальність за невиконання цих обов’язків. Різновидом трудової дисципліни чи дисципліни праці є військова дисципліна, що розуміється як бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами й іншим законодавством України. Також різновидом трудової дисципліни є службово-трудова (службова) дисципліна, що розуміється як дисципліна праці посадових осіб публічної служби. Службова дисципліна є неухильним додержанням Присяги державного службовця та сумлінного виконання службових обов’язків та правил внутрішнього службового розпорядку (ст. 2 Закону України “Про державну службу”).

У Дисциплінарному статуті Національної поліції України¹⁵ міститься таке розуміння службової дисципліни, як дотримання поліцейським Конституції¹⁶ і законів України, міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-пра-

¹² Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/889-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

¹³ В Теліпко ред, *Трудове право України: навчальний посібник* (Центр учбової літератури 2009) 272–5.

¹⁴ М Панченко, “Структура правового механізму забезпечення гідної праці державних службовців в Україні” [2016] 40 (4) Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право 121–5.

¹⁵ Дисциплінарний статут Національної поліції України, затверджений Законом України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

¹⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 09.10.2023)

вових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників.

Засобами забезпечення службової дисципліни є: сукупність організаційних заходів, що полягають у створенні керівництвом органу влади умов для прояву та формування професійних якостей особи на найвищому рівні; сукупність внутрішніх факторів формування свідомого переконання в особі щодо необхідності дотримання вимог внутрішнього трудового розпорядку й актів регулювання службової діяльності; сукупність факторів зовнішнього контролю, що вимагають від керівництва органу влади реагування на правопорушення з боку службовця через ініціювання дисциплінарного провадження та застосування заходів дисциплінарної відповідальності у разі необхідності.

Отже, дисциплінарне стягнення відноситься до засобів забезпечення службової дисципліни, що застосовується до публічного службовця у разі вчинення ним дисциплінарного проступку чи створення ним умов для допущення проявів порушення внутрішнього трудового розпорядку, а також порядку виконання стратегічних завдань держави.

З урахуванням того, що до публічних службовців застосовуються положення як актів трудового законодавства, так і актів адміністративного законодавства, то спостерігається квінтесенція поєднання спеціальних і загальних актів нормативно-правових актів. Відповідно до Дисциплінарного Статуту Національної поліції встановлюється, що заходами дисциплінарної відповідальності є: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 6) звільнення з посади; 7) звільнення зі служби в поліції. Встановлюються окремі види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до курсантів (слухачів), які полягають у призначенні поза чергою в наряд – до п'яти нарядів (частини 2, 3 ст. 13). При цьому до поліцейських як представників державної мілітаризованої публічної служби застосовуються і заходи дисциплінарної відповідальності, що встановлені згідно з актами трудового законодавства, а саме: догана – дисциплінарний захід особистого немайнового характеру, полягає у негативній оцінці і засудженні поведінки працівника в трудовому колективі; звільнення – дисциплінарний захід особистого немайнового характеру, що може застосовуватися за: систематичне порушення трудової дисципліни (п. 3 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України, далі – КЗпП України¹⁷); прогул без поважних причин (п. 4 ч. 1 ст. 40 КЗпП України); появу на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння (п. 7 ч. 1 ст. 40 КЗпП України); разове грубе порушення трудової дисципліни керівними та деякими іншими працівниками (п. 1 ч. 1 ст. 41 КЗпП України); вчинення керівником підприємства винних дій, внаслідок чого заробітна плата виплачувалась несвоєчасно або в розмірах, нижчих від установленого законом розміру мінімальної заробітної плати (п. 1¹ ч. 1 ст. 41 КЗпП України).

¹⁷ Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII <<http://zakon.rada.ua/laws/card/322-08>> (дата звернення: 09.10.2023).

Звільнення відноситься до найбільш суворих дисциплінарних стягнень, що мають застосовуватися за: порушення Присяги державного службовця; вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 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; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; появи державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 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; вчинення систематично (повторно протягом року) прогулу державного службовця (зокрема й відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Нормативно-правова база проходження публічної служби як у період дії воєнного стану, так у післявоєнний період складається із: Конституції України; законів України (“Про правовий режим воєнного стану”¹⁸ (далі – Закон № 2351-IX), “Про військово-цивільні адміністрації”¹⁹, “Про державну службу”, “Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану”²⁰ (далі – Закон № 2136-IX), “Про відпустки”²¹, “Про запобігання корупції”²², “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану”²³); постанов Кабінету Міністрів України (“Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану”²⁴; “Питання опла-

¹⁸ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

¹⁹ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/141-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²⁰ Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX (у редакції Закону від 1 липня 2022 р. № 2353-IX) <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2136-20/ed20220719#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²¹ Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²² Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²³ Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2259-20#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²⁴ Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/440-2022-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

ти праці працівників державних органів”²⁵; “Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану”²⁶); роз’яснень Національного агентства України з питань державної служби щодо проходження публічної служби в умовах воєнного стану (наприклад, “Щодо переведення чи просування посадових осіб місцевого самоврядування у період дії воєнного стану”²⁷, “Щодо окремих питань призначення осіб на посади державної служби після припинення чи скасування воєнного стану”²⁸ тощо).

У період дії воєнного стану набув чинності Закон № 2136-IX, згодом до якого було внесено зміни Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин”²⁹ (далі – Закон № 2352-IX), і Закон № 2136-IX став визначати особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування; особливості трудових відносин державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону № 2136-IX. Відтак Закон № 2136-IX у редакції Закону № 2352-IX є частиною законодавства про працю у період дії воєнного стану та поширюється на вступ, проходження та припинення державної служби.

Підставами для припинення державної служби у період дії воєнного стану відповідно до ст. 83 Закону України “Про державну службу” передбачені підстави, з яких припиняється державна служба, зокрема: у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84); у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (ст. 85); за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86); за ініціативою суб’єкта призначення (ст. 87); у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 88); у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв’язку зі зміною її істотних умов (ст. 43); у разі застосування заборони, передбаченої Законом України “Про очищення влади”³⁰

²⁵ Питання оплати праці працівників державних органів: постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/15-2017-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²⁶ Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 221 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/221-2022-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

²⁷ Щодо переведення чи просування посадових осіб місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: роз’яснення Національного агентства України з питань державної служби від 3 липня 2023 р. № 169 п/з <<https://nads.gov.ua/npas/shchodo-perevedennia-chy-prosuvannia-posadovykh-osib-mistsevoho-samovriaduvannia-u-period-dii-voiennoho-stanu>> (дата звернення: 09.10.2023).

²⁸ Щодо окремих питань призначення осіб на посади державної служби після припинення чи скасування воєнного стану: роз’яснення Національного агентства України з питань державної служби від 22 червня 2023 р. № 168 п/з <<https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremykh-pytan-pryznachennia-osib-na-posady-derzhavnoi-sluzhby-pislia-prypynennia-chy-skasuvannia-voiennoho-stanu>> (дата звернення: 09.10.2023).

²⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин: Закон України від 1 липня 2022 р. № 2352-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2352-20#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

³⁰ Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

(п. 8 ч. 1 ст. 83); з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби.

Таким чином, застосування заходів дисциплінарної відповідальності передбачає вчинення порушення вимог службового розпорядку, проходження служби. Одним із тяжких дисциплінарних правопорушень, що можуть бути допущені у сфері публічної служби, є порушення присяги, що є таким діянням, яке не може бути поєднане із подальшим проходженням служби. Застосування у ролі підстави застосування такого дисциплінарного стягнення, як звільнення з посади, допущення порушення присяги пов'язується із низкою складнощів, що обумовлюються передусім наявністю оціночних категорій у визначенні змісту вчиненого діяння, що спричинює наявність спірних аспектів врегулювання суспільних відносин у сфері публічної служби. Доцільно навести справу Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) “Олександр Волков проти України”, де європейська судова інстанція встановила, що з питань застосування такого дисциплінарного стягнення, як звільнення, було допущено надмірно широке тлумачення категорії “порушення присяги”, що виходить за межі його нормативного розуміння, закріпленого актами чинного національного законодавства України³¹. Крім того, ЄСПЛ підкреслив, що застосоване тлумачення змісту категорії “порушення присяги” сприяє створенню необґрунтованих політичних переслідувань і зловживань з боку влади, що порушує права публічних службовців, до яких може бути віднесено і суддів у разі застосування широкого підходу до розуміння змісту публічно-управлінських відносин. Нині з метою подолання проявів надмірного суб'єктивізму у вирішенні дисциплінарних спорів постійно переглядається зміст присяги публічних службовців. Зокрема, одним із наслідків рішення у справі ЄСПЛ “Олександр Волков проти України” став перегляд змісту присяги судді, яка зараз відповідно до ч. 1 ст. 57 Закону України “Про судоустрій та статус суддів” звучить так:

Я, (ім'я та прізвище), вступаючи на посаду судді, урочисто присягаю Українському народові об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, підкоряючись лише закону, чесно і сумлінно здійснювати повноваження та виконувати обов'язки судді, дотримуватися етичних принципів і правил поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя³².

Безумовно, низка оціночних категорій залишилися, що обумовлюється висуванням до суддів не лише вимог щодо їх відповідності певному рівню професіоналізму, а й відповідності морально-етичним вимогам, однак, є певна мінімізація проявів допустимості необ'єктивних і необґрунтованих рішень з питань застосування заходів дисциплінарної відповідальності до посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

³¹ Олександр Волков проти України: Рішення Європейського суду з прав людини від 9 січня 2013 р., заява № 21722/11 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text> (дата звернення: 09.10.2023).

³² Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

Іншим достатньо поширеним видом дисциплінарних правопорушень, за вчинення якого допускається звільнення особи з посади публічної служби, є порушення етичних норм. Як приклад правозастосування з питань застосування дисциплінарних стягнень до особи, яка допустила порушення етичних норм, варто навести справу № 813/3820/17. Верховний Суд при розгляді цієї справи наголосив:

Наказ про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності повинен містити чітко формулювання суті та обставин допущеного працівником проступку, підстави прийняття рішення про притягнення до відповідальності, час вчинення й час виявлення самого проступку та обґрунтування обрання певного виду стягнення, з урахуванням передбачених законодавством обставин³³.

Іншим прикладом правозастосування з питань оскарження рішень у дисциплінарних справах є рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 480/3995/18. У зазначеній справі відбулося скасування наказу про звільнення державного службовця з посади начальника районного у місті Суми відділу державної реєстрації актів цивільного стану. Остаточне рішення у справі було проголошено 27 листопада 2019 р. Підставою для винесення наказу про звільнення був висновок про порушення посадовцем присяги державного службовця у зв'язку з ненаданням запитуваної інформації. Також мала місце безпідставна відмова громадянам у наданні послуг з питань державної реєстрації актів цивільного стану. Особа на посаді держслужбовця зарекомендувала себе як конфліктний працівник, який не проявляв ініціативи щодо виконання поставлених завдань. Однак суди попередніх інстанцій визначили, що для держслужбовця не було створено належних умов праці, а *припинення державної служби може застосовуватися тільки у крайніх випадках, коли заходи дисциплінарного стягнення є недостатніми чи попереднє їх вжиття не дало бажаного результату* (курсив наш. – Ю. Л.). Суди першої та апеляційної інстанції задовольнили позовні вимоги державного службовця. Відповідач на обґрунтування вимог касаційної скарги зазначав, що суб'єкт призначення був вимушений прийняти рішення про накладення дисциплінарного стягнення у стислі строки у зв'язку з тим, що дії держслужбовця унеможлилювали подальше виконання нею обов'язків та перебування на посаді, адже у подальшому призвели б до фактичного саботажу роботи органу державної влади, підриву довіри громадян до державного органу, масового порушення прав громадян на швидкі та якісні послуги у сфері державної реєстрації. Крім того, роботодавець стверджував, що умисні дії щодо ненадання інформації були вчинені проти інтересів державної служби і призвели до приниження авторитету державного органу та порушення законних прав та інтересів громадян України. На підставі дослідження матеріалів справи Верховний Суд чітко вказав:

Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків,

³³ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 9 грудня 2019 р. у справі № 813/3820/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/86203738>> (дата звернення: 09.10.2023).

передбачених пунктами 1, 3, 7, 9–11, 13, 14 частини другої статті 65 Закону України “Про державну службу”, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини другої статті 65 Закону України “Про державну службу”³⁴.

Іншим видом дисциплінарного стягнення є звільнення з посади публічної служби, що є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення окремо встановленого законодавством переліку дисциплінарних проступків, а саме: порушення Присяги державного службовця; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 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)”³⁵ у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії “А” або “Б”; 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; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп’яніння; 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 кримінального або адміністративного правопорушення; а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку; прогул державного службовця (зокрема й відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Відповідна правова позиція викладена в постанові Верховного Суду від 10 квітня 2019 р. у справі № 802/2273/16-а, в якій він визначив, що передумовою звільнення державного службовця за вчинення дисциплінарного правопорушення, пов’язаного зі службовою діяльністю, має бути проведення службового розслідування³⁶.

Верховний Суд у справі № 804/6977/16 визначає: для кваліфікації дій державного службовця як таких, що містять склад порушення присяги, слід

³⁴ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27 листопада 2019 р. у справі № 480/3995/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/85933950>> (дата звернення: 09.10.2023).

³⁵ Про запобігання загрозам національній безпеці, пов’язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23 вересня 2021 р. № 1780-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1780-20#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

³⁶ Постанова Верховного Суду від 10 квітня 2019 р. у справі №802/2273/16-а <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/81046505>> (дата звернення: 09.10.2023).

враховувати факт недотримання державним службовцем правових, етичних (моральних) норм, несумлінного виконання своїх обов'язків³⁷. Присяга має правову природу одностороннього, індивідуального, публічно-правового характеру, конституційного зобов'язання державного службовця. Тобто, складаючи присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання.

Висновки. Вважаємо, що 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 як заходів кримінальної чи адміністративної відповідальності, так і заходів дисциплінарної відповідальності. Таким дисциплінарним проступком є: перевищення службових повноважень; невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державних органів, наказів, розпоряджень і доручень керівників, наданих у межах їх повноважень; нежиття 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) та ін.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kolomoiets T, Hermaniuk M, *Systema pryntsyypiv derzhavnoi sluzhby yak bazovykh polozhen pidhaluzi administratyvnoho prava: teoretyko-pravovyi ta normatyvnyi aspekty* (Zaporizkyi natsionalnyi universytet 2012) (in Ukrainian).
2. Melnyk R, Bevenko V, *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk* (Vaite 2014) (in Ukrainian).
3. Tsurkan M, *Pravove rehuliuвання publichnoi sluzhby v Ukraini. Osoblyvosti sudovoho rozghliadu sporiv* (Pravo 2010) (in Ukrainian).
4. Vapniarchuk N, *Teoretyko-prykladni problemy pravovoho rehuliuвання dystyplinarnoi vidpovidalnosti derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini* (Iurait 2012) (in Ukrainian).

Edited books

5. Kolpakov V, 'Publichna sluzhba v suchasniy paradyhmi administratyvnoho prava Ukrainy' v *Sluzhbove pravo: vytoky, suchasnist ta perspektyvy rozvytku* (Kolomoiets T, Kolpakov V red, Helvetyka 2017) 84–123 (in Ukrainian).
6. *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy* (Tymoshchuk V, Shkolyk A red, Konus Yu 2007) (in Ukrainian).

³⁷ Постанова Верховного Суду від 23 жовтня 2019 р. у справі № 804/6977/16 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/85121719>> (дата звернення: 09.10.2023).

7. Telipko V red, *Trudove pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk* (Tsentр uchbovoi literatury 2009) (in Ukrainian).

Journal articles

8. Aver'ianov V, Andriiko O, 'Aktualni zavdannia stvorennia novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini' [2005] 8 (38) Yurydychnyi zhurnal 53–5 (in Ukrainian).
9. Andrushko A, 'Dystsyplynarnyi prostupok yak pidstava dystsyplynarnoi vidpovidalnosti' (2006) 32 Derzhava i pravo: zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky 380–5 (in Ukrainian).
10. Krasilovska Z, 'Umovy zastosuvannia mediatsii dlia vrehuliuвання sporiv z orhanamy publichnoi vlady: vitchyzniani ta zarubizhnyi aspekty' [2015] 4 (51) Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia 200–7 (in Ukrainian).
11. Panchenko M, 'Struktura pravovoho mekhanizmu zabezpechennia hidnoi pratsi derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini' [2016] 40 (4) Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Seriia: Pravo 121–5 (in Ukrainian).

Theses

12. Bulanova Yu, 'Etychni kodeksy yak dzherelo sluzhbovoho prava' (dys kand yuryd nauk, 2020) (in Ukrainian).
13. Inshyn M, 'Problemy pravovoho rehuliuвання pratsi derzhavnykh sluzhbovtiv Ukrainy' (dys d-ra yuryd nauk, 2005) (in Ukrainian).

Yuliia Leheza

THE SYSTEM OF DISCIPLINARY SANCTIONS AS A GUARANTEE OF PROVISION OF SERVICE AND LABOR DISCIPLINE

ABSTRACT. The article examines the problem of applying and choosing an appropriate disciplinary sanction through the prism of the need to comply with the requirements of service and labor discipline. It is determined that the study of the issue of the system of disciplinary sanctions in the field of public service is associated with the need to both establish their normatively fixed list and clarify the issue of the system of guarantees that should certify the observance of the rights of public servants when they are applied. The purpose of the article is to implement the characteristics of the system of disciplinary sanctions as a guarantee of the system for ensuring service and labor discipline in order to optimize the approach to overcoming the prevention of corruption. The research methods define: the dialectical method, which is the basis for establishing the functional content of the system of disciplinary sanctions in the system of guarantees for ensuring compliance with the requirements of service and labor discipline; methods of formal logic (induction and deduction, analysis and synthesis), which made it possible to systematically characterize the types of disciplinary sanctions and identify the problems of their application; a modeling method that made it possible to establish certain directions for optimizing the processes of passing public service. It was found that the means of ensuring service discipline are: a set of organizational measures, which consist in creating conditions for the manifestation and formation of professional qualities of a person at the highest level by the leadership of the authority; a set of internal factors in the formation of a person's conscious conviction about the need to comply with the requirements of the internal labor regulations and acts of regulation of official activity; a set of external control factors that require the leadership of the authority to respond to offenses on the part of the employee by initiating disciplinary proceedings and applying disciplinary measures if necessary. It is concluded that the application of one or another disciplinary sanction should be associated with the creation of alternative conditions, which should reflect the nature of the committed disciplinary act, leave a certain choice for the law enforcer to guarantee an objective consideration of the disciplinary case.

KEYWORDS: disciplinary proceedings; disciplinary sanctions; disciplinary offenses; law enforcement; public service; service and labor discipline.