

ХАРАКТЕРИСТИКА СКЛАДУ ДИСЦИПЛІНАРНИХ ПРОСТУПКІВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

CHARACTERISTICS OF THE COMPOSITION OF DISCIPLINARY OFFENSES OF CIVIL SERVANTS UNDER THE LAWS OF UKRAINE

Хайдер Саїд Джіхад Аль-Саєді, адвокат
Місан, Республіка Ірак

У статті здійснено характеристику складу дисциплінарних проступків державних службовців за законодавством України.

Визначено, що загальним об'єктом є відносини дисципліни та дискредитації державної служби. Родовим об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця є відносини службової дисципліни державного службовця, що виражаються через неухильне додержання принципів державної служби, присяги державного службовця, беззаперечне та неухильне виконання державним службовцем службових обов'язків, сумлінне дотримання правил внутрішнього службового розпорядку. Безпосереднім об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця є відносини дисципліни державних службовців під час проходження державної служби в Секретаріаті Кабінету Міністрів України; міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; місцевих державних адміністраціях; органах прокуратури; органах військового управління; органах дипломатичної служби тощо, адже, під час проходження державної служби в даних органах, окрім трудової та службової дисципліни, є ще правила внутрішнього трудового розпорядку, доступ до інформації та інші умови, які визначені особливим характером відповідного органу.

Об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця є публічно-правові відносини, які забезпечують нормативно визначене функціонування державних органів, дотримання принципів та вимог службової діяльності державного службовця, а також дотримання державними службовцями морально-етичних норм під час виконання покладених на них завдань та функцій.

Запропоновано залежно від наслідків виділяти дисциплінарні проступки державних службовців матеріального та формального характеру. Об'єктивний бік дисциплінарного проступку державного службовця характеризується наявністю обов'язкових ознак (діяння, прийняття рішення) та факультативних ознак (наслідки, причинний зв'язок, місце, час, обстановка вчинення).

Державний службовець як суб'єкт дисциплінарного проступку – це громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі або його апараті та здійснює повноваження, пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій держави.

Ключові слова: державний службовець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, інститут адміністративного права.

This scientific article describes the composition of disciplinary misconduct of civil servants under the laws of Ukraine.

It is determined that the common object is the relationship of discipline and discrediting the civil service. The generic object of a civil servant's disciplinary misconduct is the civil servant's discipline, which is expressed through strict observance of the principles of civil service, civil servant's oath, unquestioning and strict performance of official duties by a civil servant, conscientious observance of internal regulations. The direct object of disciplinary misconduct of a civil servant is the relations of discipline of civil servants during the civil service in the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine; ministries and other central executive bodies; local state administrations; prosecutor's offices; military administration bodies; bodies of the diplomatic service, etc., because, during the civil service in these bodies, in addition to labor and service discipline, there are rules of internal labor regulations, access to information and other conditions that are determined by the special nature of the body.

The object of disciplinary misconduct of a civil servant is public-law relations, which ensure the normatively defined functioning of state bodies, observance of principles and requirements of official activity of a civil servant, as well as observance of moral and ethical norms by civil servants in performing their tasks and functions.

It is proposed to distinguish, depending on the consequences, disciplinary misconduct of civil servants of material and formal nature. The objective side of a civil servant's disciplinary misconduct is characterized by the presence of mandatory features (action, decision) and optional features (consequences, causation, place, time, setting).

A civil servant as a subject of disciplinary misconduct is a citizen of Ukraine who holds a civil service position in a state body or its staff and exercises powers related to the implementation of tasks and functions of the state.

Key words: civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary misconduct, disciplinary sanction, institute of administrative law.

Постановка проблеми. Склад дисциплінарного проступку характеризують його об'єкт, об'єктивний бік, суб'єкт, суб'єктивний бік. Таким чином, проаналізуємо склад дисциплінарного проступку державного службовця залежно від його класичної структури.

Стан дослідження. Теорія інституту права була предметом дослідження таких теоретиків права, як: В.В. Копейчикова, В.С. Нерсесянц, Р.В. Енгибарян, Ю.К. Краснов, С.С. Алексєєв, І.В. Панова, О.К. Застрожна та ін. Водночас це питання було предметом наукових досліджень і адміністративістів, серед яких: О.В. Гафурова, Н.П. Янюк, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.М. Корнута, Л.О. Остапенко, Н.О. Швець, Є.І. Промський, Н.М. Вапнярчук, В.Л. Костюк, Я.П. Павлович-Сенета та ін.

Виклад основного матеріалу. В.В. Середа виокремлює загальний та родовий об'єкти дисциплінарного проступку. Причому науковець відзначає, що загальним об'єктом дисциплінарного проступку виступає дисципліна – становище, за якого усі суб'єкти правовідносин влади і підпорядкування неухильно додержуються порядку та правил, установлених законами, статутами,

положеннями. Родовим об'єктом дисциплінарних проступків працівників є трудова дисципліна на підприємстві, тобто встановлений порядок, правовий режим трудової діяльності [1, с. 127].

Л.П. Грузінова та В.Г. Короткін пишуть, що об'єктом дисциплінарного проступку є внутрішній трудовий розпорядок організації (суспільні відносини, які складаються у процесі його здійснення та охороняються нормами трудового права). Протиправна поведінка працівника полягає у порушенні трудових обов'язків, покладених на нього трудовим договором чи правилами внутрішнього трудового розпорядку, спеціальних законодавчих актів, посадових інструкцій, а також у порушенні або невиконанні наказів і розпоряджень роботодавця. Наприклад, запізнення на роботу, участь у страйку, який визнано незаконним, поява на роботі в нетверезому стані є протиправною поведінкою [2, с. 20]. Д.О. Гавриленко виокремлює такі види досліджуваного об'єкта: а) службові обов'язки, визначені за посадою, порушення яких може спричинити обмеження прав, інтересів, честі, гідності, особистої недоторканності окремих громадян, інтересів і прав державних

та громадських організацій; б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня працівників, правила поведінки зі службовими документами); в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що ставляться до них [3, с. 277–278]. О.Д. Новак у контексті аналізу дисциплінарної відповідальності державних службовців зазначає, що об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця є відносини, які забезпечують нормальне функціонування державного апарату, а також відносини, що становлять зміст службової діяльності державного службовця [4, с. 131].

На нашу думку, об'єкт дисциплінарного проступку державних службовців може бути загальним, родовим та безпосереднім: загальним об'єктом є відносини дисципліни та дискредитації державної служби.

Основним критерієм розмежування загального та родового об'єктів дисциплінарного проступку державного службовця є коло тих службових правовідносин, яким завдано шкоди і на які було спрямовано дисциплінарний проступок.

Так, родовим об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця, на нашу думку, є відносини службової дисципліни державного службовця, що виражаються через неухильне додержання принципів державної служби, присяги державного службовця, беззаперечне та неухильне виконання державним службовцем службових обов'язків, сумлінне дотримання правил внутрішнього службового розпорядку.

Безпосереднім об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця, на нашу думку, є відносини дисципліни державних службовців під час проходження державної служби в Секретаріаті Кабінету Міністрів України; міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; місцевих державних адміністраціях; органах прокуратури; органах військового управління; органах дипломатичної служби тощо, адже під час проходження державної служби в даних органах, окрім трудової та службової дисципліни, є ще правила внутрішнього трудового розпорядку, доступ до інформації та інші умови, які визначені особливим характером відповідного органу.

Отже, державний службовець, порушуючи свої обов'язки й обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, спричиняє шкоду таким суспільним відносинам, які становлять зміст службової діяльності державного службовця, правопорядку у сфері державно-службових відносин та авторитету державної служби взагалі. Тобто державний службовець у разі вчинення дисциплінарного проступку безпосередньо завдає шкоди службовій дисципліні та авторитету державного органу, в якому він працює.

Об'єктом дисциплінарного проступку державного службовця є публічно-правові відносини, які забезпечують нормативно визначене функціонування державних органів, дотримання принципів та вимог службової діяльності державного службовця, а також дотримання державними службовцями морально-етичних норм під час виконання покладених на них завдань та функцій.

Наступним елементом складу дисциплінарного проступку державних службовців є об'єктивний бік.

Об'єктивний бік дисциплінарного проступку державного службовця як обов'язкова ознака його складу в класичному розумінні є зовнішнім вираженням протиправної діяльності державного службовця та характеризується наявністю обов'язкових (діяння, прийняття рішення) та факультативних (наслідки, причинний зв'язок) ознак. Слід відзначити, що Законом України «Про державну службу» (2015 р.) на відміну від законів «Про державну службу» 1993 та 2011 рр. було розширено елементи об'єктивного боку та доповнено рішеннями. Таким чином,

об'єктивним боком дисциплінарного проступку державного службовця є:

1) протиправні винні дії державного службовця, що полягають у: порушенні Присяги державного службовця; порушенні правил етичної поведінки державних службовців; вияві неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; діях, що шкодять авторитету державної служби; перевищенні службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; використанні повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; поданні під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу; прогулі державного службовця (у тому числі відсутності на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; появі державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [9];

2) протиправна вина бездіяльності державного службовця, що полягає у: невиконанні або неналежному виконанні посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; невиконанні вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; недотриманні правил внутрішнього службового розпорядку; неподанні необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомленні керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк зі дня їх виникнення [9];

3) у формі рішення, що передбачає 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; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [9].

Наступною ознакою об'єктивного боку дисциплінарного проступку є спричинення ним шкоди певним суспільним відносинам. Варто зазначити, що проблема виділення шкоди як обов'язкової ознаки об'єктивного боку дисциплінарного проступку державного службовця трактується вченими неоднозначно. У юридичній літературі утвердилася думка про те, що спричинення негативних наслідків (шкоди) дисциплінарним проступком державного службовця є обов'язковою ознакою його об'єктивного боку. Деякі автори заперечують наявність для кожного дисциплінарного проступку державного службовця спричинення негативних наслідків [5].

Звісно, під час визначення наявності чи відсутності наслідків як обов'язкового елементу об'єктивного боку варто з'ясувати, про які саме наслідки йдеться. Так, наслідки, на нашу думку, можуть бути психологічного, матеріального та організаційного характеру. Утім, для правильної кваліфікації дисциплінарного проступку державного службовця варто говорити лише про майнові (матеріальні) наслідки, що спричиняють виникнення негативних змін не для самого державного службовця (наприклад, осуд протиправних дій державного службовця чи пониження його по службі), а для оточуючих. Водночас слід відзначити, що настання тяжких наслідків або заподіяння збитків унаслідок учинення дисциплінарного проступку є обставиною, що обтяжує дисциплінарну відповідальність державного службовця.

Наявність наслідків від учиненого дисциплінарного проступку дає нам можливість стверджувати про

матеріальні склади дисциплінарних проступків та формальні склади дисциплінарних проступків.

Саме тому ми не притримуємося точки зору, що завдання шкоди є обов'язковою ознакою дисциплінарного проступку державного службовця. Однак вважаємо, що у разі вчинення таким суб'єктом дисциплінарного проступку шкода завжди завдається об'єкту такого проступку. Так, наприклад, учинення дисциплінарного проступку державним службовцем, що проявляється у порушенні Присяги державного службовця, спричиняє наслідки морально-етичного характеру та завдає шкоди публічно-правовим відносинам, що виникають під час дотримання принципів та вимог службової діяльності державного службовця, а також дотримання державними службовцями морально-етичних норм під час виконання покладених на них завдань та функцій, тобто у цьому разі шкода авторитету державної служби, нормальному функціонуванню державного апарату тощо. Подібні склади є формальними.

Водночас у разі вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, яким спричинено матеріальну шкоду (наприклад, матеріальний збиток), йдеться про матеріальний дисциплінарний проступок, що під час кваліфікації уповноваженим суб'єктом визначається як обставина, що обтяжує дисциплінарну відповідальність державного службовця.

Отже, пропонуємо залежно від наслідків виділяти *дисциплінарні проступки державних службовців матеріального та формального характеру*.

Ще однією факультативною ознакою об'єктивного боку дисциплінарного проступку державних службовців є причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками.

Окрім зазначених факультативних ознак, на нашу думку, варто назвати місце, час, обстановку вчинення дисциплінарного проступку державним службовцем. Час дисциплінарного проступку є важливою факультативною ознакою дисциплінарного проступку державного службовця, оскільки, як правило, порушення службової дисципліни відбувається у службовий час (наприклад, невиконання або неналежне виконання службового обов'язку). Разом із тим дисциплінарні проступки, виражені в обмеженнях, пов'язаних із державною службою (наприклад, здійснення підприємницької діяльності або іншої, що має на меті отримання прибутку), а також проступки, що порочать честь та гідність державного службовця або органу, в якому він працює, можуть бути вчинені й у позаслужбовий час. Під час учинення низки дисциплінарних проступків визначальним є місце його вчинення, адже деякі можуть бути вчинені тільки на місці державної служби, чим визначається неправдивість такого діяння.

Отже, об'єктивний бік дисциплінарного проступку державного службовця характеризується наявністю обов'язкових ознак (діяння, прийняте рішення) та факультативних ознак (наслідки, причинний зв'язок, місце, час, обстановка вчинення).

Наступним елементом складу дисциплінарного проступку державного службовця є **суб'єкт**.

Суб'єктами, які несуть відповідальність за такий вид правопорушення, є особи, уповноважені на виконання функцій держави, – державні службовці – громадяни України, які займають посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють установлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримуються принципів державної служби [9].

Водночас варто акцентувати увагу, що з-поміж державних службовців потрібно вирізняти державних службовців та керівників державної служби, які також можуть бути суб'єктами дисциплінарної відповідальності.

Досліджуючи питання суб'єктів дисциплінарної відповідальності, О.М. Бандурка зазначив, що дисциплінарну

відповідальність спричинюють порушення, пов'язані з невиконанням або неналежним виконанням із вини працівника покладених на нього трудових (службових) обов'язків, тобто які визнаються дисциплінарними проступками. Посадові особи визначених категорій підлягають дисциплінарній відповідальності також за проступки, які хоча і не є порушеннями трудової дисципліни та службових обов'язків, але визнаються несумісними з гідністю і призначенням цих осіб (зокрема, працівники правоохоронних органів) [6, с. 210].

Згідно з Концепцією адміністративної реформи, інші посадові особи міністерства, окрім міністра, є державними службовцями, які разом із технічними та обслуговуючими працівниками становлять апарат (персонал) міністерства. Його очолює один із заступників міністра, який є державним службовцем. Відповідальність (окрім політичної) органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб) [7].

Водночас Стратегією реформування системи державної служби в Україні запропоновано визначити такі типи посад: політичні; адміністративні; патронатні. Адміністративні посади – це посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, окрім політичних і патронатних посад. Вони в установленому порядку віднесені до відповідних категорій посад державних службовців [8].

Таким чином, керівники державної служби є суб'єктами дисциплінарної відповідальності, а з огляду на важливість виконуваних ними організаційно-управлінських завдань та функцій, рівень їхньої відповідальності є вищим порівняно з підлеглими їм державними службовцями. Саме тому *керівника чи заступника керівника державної служби потрібно вважати спеціальним суб'єктом дисциплінарної відповідальності*.

Державні службовці як спеціальний суб'єкт юридичної відповідальності наділені низкою ознак, до яких ми відносимо громадян України, які: 1) є правосуб'єктними; 2) зараховуються на державну службу шляхом проходження конкурсу та у разі успішного його проходження – наказом уповноваженої особи; 3) складають присягу державного службовця; 4) їхня діяльність здійснюється відповідно до законодавства про державну службу; 5) виконують повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу; 6) оплата їхньої діяльності здійснюється з державного бюджету.

Отже, **державний службовець як суб'єкт дисциплінарного проступку** – це громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі або його апараті та здійснює повноваження, пов'язані з реалізацією завдань і виконанням функцій держави.

Четвертим елементом складу дисциплінарного проступку державного службовця є **суб'єктивний бік**, який характеризується так само, як й інші види правопорушень, виною, мотивом і метою його вчинення.

Вина державного службовця виражається у його внутрішньому психічному ставленні до суспільно шкідливого діяння та до наслідків, що настали або могли настати. Вина державного службовця може бути виражена у формі умислу або необережності.

З аналізу Закону України «Про державну службу» очевидно, що вина є обов'язковою ознакою у разі вчинення дисциплінарного проступку державним службовцем. Так, у ч. 1 ст. 56 зазначеного Закону законодавець чітко наголошує, що дисциплінарним проступком є винна дія чи бездіяльність державного службовця. Отже, вину необхідно розглядати як обов'язковий елемент складу дисциплінарного проступку [9].

Для дисциплінарної відповідальності характерна така форма вини, як необережність (легковажність і самовпев-

неність). Залежно від випадку може мати місце і непрямий умисел (порушення норм техніки безпеки працівником) [1, с. 139]. О.Є. Луценко наголошує на обов'язковості врахування форми вини (умисел чи необережність) під час вибору виду дисциплінарного стягнення, що має застосуватися до державного службовця [10, с. 354].

Необхідною умовою визнання наявності вини є усвідомлення державним службовцем того, що його протиправні дії є суспільно шкідливими і спричинять чи можуть спричинити шкоду суспільним відносинам у сфері публічного управління. Мотив як ознака суб'єктивного боку – це внутрішні процеси, що відображаються у свідомості дер-

жавного службовця і спонукають його вчинити проступок. Мета у даному складі дисциплінарного проступку – це уява державного службовця про бажаний результат, до якого він прагне. Мотив і мета близькі за значенням. Якщо мотив показує, чим керується особа, скоюючи дисциплінарний проступок, то мета визначає спрямованість діяння, найближчий результат, тобто те, чого державний службовець хоче досягти в результаті вчинення дисциплінарного проступку [4, с. 130–133].

Більшою мірою про наявність мотиву і мети як кваліфікуючих ознак варто вести мову за матеріальних складів дисциплінарних проступків державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Серета В.В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2014. № 12. С. 125–129.
2. Грузінова Л.П., Короткін В.Г. Трудове право України : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. Ч. 4. 152 с.
3. Гавриленко Д.А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение / под ред. А.П. Шергина. Минск : Наука и техника, 1988. 326 с.
4. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 129–133.
5. Государственная дисциплина и ответственность / под ред. Л.И. Антоновой, А.В. Малько. Львов : ЛГУ, 1990. 350 с.
6. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків : Еспада, 2000. 368 с.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
8. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>.
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
10. Луценко О.Є. Поняття та ознаки дисциплінарного проступку державних службовців. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 349–358.