

Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень

Стець О. М.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізький факультет
Національного університету «Одеська юридична академія»
пр. Миру, 22, Кривий Ріг, Дніпропетровська область, Україна
orcid.org/0000-0003-4211-2687
stetso@ua.fm*

Ключові слова:

*дисциплінарне провадження,
державний службовець, дисциплінарне провадження, гарантії, права.*

Стаття присвячена дослідженню гарантій прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. Звернено увагу на те, що встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та визначення обставин, які сприяли формуванню припущення про можливість його вчинення, відбувається в межах дисциплінарного провадження з конкретно визначеним суб'єктивним складом.

Обґрунтовано, що гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень є спеціальними юридичними гарантіями статусного характеру. Визначено, що на стадіях порушення дисциплінарної справи та розслідування державним службовцем може бути реалізовано конкретний перелік прав, які забезпечено системою загальних гарантій. Натомість гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень діють виключно з моменту, коли розпочато таку стадію дисциплінарного провадження, як розгляд дисциплінарної справи по суті.

Запропоновано шляхи реформування законодавства про державну службу, яким врегульовано гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень у частині окреслення загальних та темпоральних умов їх можливої реалізації.

Встановлено, що гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень характеризують правове положення державного службовця, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, під час реалізації сукупності процедурних дій компетентного суб'єкта, які спрямовані на вирішення питань про можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення.

Запропоновано градацію гарантій прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень залежно від їх спрямування: 1) гарантії, які спрямовані на забезпечення законності процедури розгляду дисциплінарної справи (наприклад, дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку; за кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення); 2) гарантії, які спрямовані на забезпечення детермінованих умов належного з'ясування обставин дисциплінарної справи (наприклад, дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку, вини державного службовця; під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність тощо); 3) гарантії, які спрямовані на можливість самозахисту державним службовцем своєї позиції (наприклад, використання правової допомоги адвоката або іншого уповноваженого ним представника).

Guarantees of the rights of public servants during the application of disciplinary penalties

Stets O. M.

PhD in Law, Associate Professor,

Head of the Department of Constitutional, International and Private Law

Kryvyi Rih Faculty

of the National University "Odesa Law Academy"

Myru avenue, 22, Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region, Ukraine

orcid.org/0000-0003-4211-2687

stets@ua.fm

Key words:

disciplinary proceedings, public servant, disciplinary proceedings, guarantees of the rights.

The article is devoted to the study of guarantees of the rights of public servants during the application of disciplinary penalties. Attention is paid to the fact that the establishment of the fact of committing a disciplinary misdemeanor and determining the circumstances that contributed to the formation of assumptions about the possibility of its commission, is within the disciplinary proceedings with a specific subjective composition.

It is substantiated that the guarantees of the rights of a public servant during the application of disciplinary penalties are special legal status guarantees. It is determined that at the stages of initiating a disciplinary case and investigation, a public servant can exercise a specific list of rights provided by the system of general guarantees. Instead, guarantees of the rights of a public servant during the application of disciplinary penalties are valid only from the moment when such a stage of disciplinary proceedings as consideration of the disciplinary case on the merits has begun.

It is proposed the ways to reform the legislation on the public service, which regulates the guarantees of the rights of public servants during the application of disciplinary sanctions in terms of outlining the general and temporal conditions of their possible implementation.

It is established that the guarantees of the rights of public servants during the application of disciplinary penalties characterize the legal status of a public servant in respect of whom disciplinary proceedings have been opened, during the implementation of a set of procedural actions of a competent entity aimed at addressing the possibility of disciplinary liability and imposition of disciplinary penalties.

It is proposed to grade the guarantees of the rights of public servant during the application of disciplinary penalties depending on its direction to: 1) guarantees aimed at ensuring the legality of the disciplinary proceedings (for example, a disciplinary penalty may be imposed only if a disciplinary offense is established; violation of official discipline is imposed only one disciplinary penalty); 2) guarantees aimed at ensuring deterministic conditions for proper clarification of the circumstances of the disciplinary case (for example, a disciplinary penalty should correspond to the severity of the misdemeanor, the guilt of a public servant; when determining the type of penalty must take into account, mitigating or aggravating circumstances, etc.); 3) guarantees, which are aimed at the possibility of self-employment of a public servant of his position (for example, the use of legal assistance of a lawyer or other authorized representative).

Вступ. Правовий статус державного службовця є складноелементною категорією, зміст якої різниться залежно від участі державного службовця у визначених державно-службових право-

відносин. Не є винятком відносини, які пов'язані з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності. У разі участі державного службовця у правовідносинах, які пов'язані

з притягненням до дисциплінарної відповідальності як підозрюваного у вчиненні дисциплінарного проступку, на нього поширюються спеціальні гарантії забезпечення прав визначеного учасника дисциплінарного провадження. Вказане зумовлено застосуванням індивідуального підходу в процесі вибору заходів дисциплінарного стягнення до державного службовця залежно від ступеня тяжкості вчиненого проступку і заподіяної шкоди, а також обставин, за яких вчинено проступок. Проблематика визначення гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень є надзвичайно актуальною з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад дисциплінарної відповідальності державних службовців, зроблені такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних з окресленням системи гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень та їхнім змістовим наповненням, залишаються невирішеними, особливо в контексті нормативно-правових змін у регулюванні державної служби, що свідчить про актуальність вибраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень та їхнє змістове наповнення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час проходження державної служби державного службовця може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності на підставі та в порядку, визначених законом [1]. За своїм змістом дисциплінарна відповідальність у межах службового права відображає міру обов'язку державного службовця зазнавати негативних наслідків примусового та обмежувального характеру за вчинення дисциплінарного проступку [2, с. 304].

Встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та визначення обставин, які сприяли формуванню припущення про наявну можливість його вчинення, відбувається в межах дисциплінарного провадження з конкретно визначеним суб'єктом складом. Державний службовець, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, набуває спеціальних прав, обов'язків та гарантії, які опосередковані його особливим правовим положенням. З цього моменту державний службовець є підозрюваним у вчиненні дисциплінарного проступку та суб'єктом, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження [3, с. 79].

З огляду на мету цього дослідження видається за доцільне зосередити увагу на гарантіях прав державного службовця під час дисциплінарного провадження. Термін «гарантія» (від франц. «garantie») означає «забезпечення» або «умову, котра забезпечує що-небудь» [4]. До системи гарантії традиційно зараховують систему соціальних, економічних, політичних, культурних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та надійний захист певного явища чи об'єкта [5, с. 203]. Особливістю використання категорії «гарантія» у праві є те, що в широкому розумінні її можна тлумачити як сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, які спрямовані на реалізацію прав, усунення можливих перешкод для їх повного та належного здійснення, а також захист від порушень. Відмінності в термінологічному тлумаченні «гарантії» у праві зумовлені предметом правового регулювання та об'єктом, щодо якого встановлено гарантії [6, с. 53].

Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень характеризують правове положення державного службовця, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, під час реалізації сукупності процедурних дій компетентного суб'єкта, які спрямовані на вирішення питання про можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення.

Видається за доцільне звернути увагу на те, що гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень є: 1) спеціальними юридичними гарантіями в межах службового права у визначених державно-службових правовідносинах; 2) гарантіями забезпечення прав державного службовця. Перша ознака пов'язана з тим, що розглядуваний вид гарантії нормативно визначений нормами службового права (в межах трудового права система гарантії суттєво відрізняється), а їх застосування можливе виключно в межах тих державно-службових правовідносин, які пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності. Щодо об'єкта забезпечення, то йдеться про права державного службовця як учасника визначених державно-службових правовідносин, тому гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень мають статусний характер. Водночас набуття цього різновиду гарантії впливає на зміну структури правового статусу державного службовця через якісне розширення його складових елементів.

З огляду на формулювання назви ст. 74 Закону України «Про державну службу» – «Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення» [1] очевидним є те,

що сфера застосування цього різновиду гарантій обмежується не лише видом правовідносин, але й конкретним етапом їх реалізації. Нормативне закріплення поняття «дисциплінарне провадження» в службовому законодавстві відсутнє. Натомість визначено перелік того, що має бути реалізовано в межах дисциплінарного провадження: прийнято рішення про порушення дисциплінарного провадження; сформовано дисциплінарну комісію та її склад; визначено повноваження дисциплінарної комісії та основні засади її роботи; сформовано дисциплінарну справу; прийнято рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи [7]. З цього приводу слушною є позиція Л.М. Корнути щодо стадійності дисциплінарного провадження щодо державних службовців шляхом виокремлення основних стадій: 1) порушення дисциплінарної справи; 2) дисциплінарне розслідування; 3) розгляд дисциплінарної справи по суті та прийняття рішення [8].

Таким чином, гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень не можуть бути застосовані на стадіях порушення дисциплінарної справи та розслідування; вони діють виключно з моменту, коли розпочато таку стадію дисциплінарного провадження, як розгляд дисциплінарної справи по суті.

Щодо переліку гарантій прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень, то визначено ст. 74 Закону України «Про державну службу» [1]. Виходячи з якісно-змістовних ознак встановлених гарантій, їх можна класифікувати залежно від спрямування:

1) гарантії, які спрямовані на забезпечення законності процедури розгляду дисциплінарної справи. До них можна зарахувати те, що дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця (ч. 2 ст. 74), за кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення (ч. 3 ст. 74), дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців із дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення (ч. 5 ст. 74);

2) гарантії, які спрямовані на забезпечення детермінованих умов належного з'ясування обставин дисциплінарної справи. Це стосується, наприклад, таких положень: дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та ступеню вини державного службовця, під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що

пом'якшують чи обтяжують відповідальність, а також результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби (ч. 1 ст. 74), вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення (ч. 2 ст. 74), дисциплінарне стягнення не може бути застосоване під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або відрядженні (ч. 4 ст. 74);

3) гарантії, які спрямовані на застосування заходів захисту державним службовцем своєї позиції. Наприклад, право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, право на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному порядку (ч. 6 ст. 74), використання правової допомоги адвоката або іншого уповноваженого ним представника (ч. 7 ст. 74).

Окремі гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень потребують деталізації змісту. Так, забезпечення того, що дисциплінарне стягнення може бути накладено лише в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця, частково корелює з положеннями ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» [1]. Відповідно, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. При цьому така умова накладення дисциплінарного стягнення, як встановлення факту вини державного службовця, є некоректною, оскільки вина є невід'ємним елементом складу дисциплінарного проступку, що характеризує його суб'єктивну сторону. Таким чином, встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку передбачає встановлення в сукупності об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони (вини). Доцільним є внесення змін до ч. 2 ст. 74 шляхом її корегування: «Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку».

Стосовно забезпечення застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця не пізніше шести місяців із дня виявлення дисциплінарного проступку необхідно зазначити, що відповідно до ч. 3 ст. 65 Закону України «Про державну службу» державного службовця не може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло 6 місяців із дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування

його у відпустці, або якщо минув 1 рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду [1]. Тобто між положеннями ст.ст. 65, 74 Закону України «Про державну службу» щодо а) моменту, з якого обчислюється строк накладення дисциплінарного стягнення та б) застережень до загального правила обрахування строків можливості накладення дисциплінарного стягнення наявні суперечності. У значенні ст. 65 закону використовується темпоральний критерій «дівнався або мав дівнатися про вчинення дисциплінарного проступку», а у значенні ст. 74 – «виявлення дисциплінарного проступку». Варто вказати, що факт обізнаності про вчинення дисциплінарного проступку державним службовцем пов'язаний виключно з керівником державної служби, а факт виявлення дисциплінарного проступку – із суб'єктами, які уповноважені на здійснення контролю за дотриманням службової дисципліни (безпосереднім керівником, керівником державної служби державного органу та суб'єктом призначення). Щодо застережень до загального правила обрахування строків можливості накладення дисциплінарних стягнень та притягнення до дисциплінарної відповідальності, то в першому випадку встановлено часові межі («якщо минув 1 рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду», ч. 3

ст. 65), а в другому – «якщо минув один рік після його вчинення». Доцільною є уніфікація положень ст.ст. 65 та 74 шляхом використання єдиних критеріїв визначення періоду, в межах якого можливе притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Висновки. Підсумовуючи, доходимо висновку, що гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень характеризують правове положення державного службовця, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, під час реалізації сукупності процедурних дій компетентного суб'єкта, які спрямовані на вирішення питання про можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення. Запропоновано шляхи реформування законодавства про державну службу, якими врегульовано гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень у частині окреслення загальних та темпоральних умов їх реалізації. Важливість та широке коло суспільних відносин, у межах яких державних службовців може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності та розвиток елементів механізму правового регулювання державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
3. Новак О.Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2013 № 6-3. Том 1. Ст. 76–80.
4. Юридична енциклопедія. Київ, 1998. Т. 1. 555 с.
5. Скаун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
6. Крисань Т.Є. Теоретико-правова характеристика категорії «юридична гарантія»: загальнотеоретичний аналіз. *Часопис цивілістики.* 2013. Вип. 14. С. 51–54.
7. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 05.01.2021 р.).
8. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 224 с.

References

1. Pro Derzhavnu Sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. [On public service]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. [in Ukrainian].
2. Bytiak, Yu.P. (2005) Derzhavna sluzhba v Ukraini : orhanizatsiino-pravovi zasady [Public service in Ukraine: organizational and legal grounds], monohrafiia. Kh.: Pravo, p. 304. [in Ukrainian].
3. Novak, O.D. (2013) Pro uchasnykiv dystsyplinarnoho provadzhennia shchodo derzhavnykh sluzhbovtziv [About participants of disciplinary proceedings concerning public servants]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia*, № 6-3, tom 1, p. 76–80. [in Ukrainian].
4. Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]. K., 1998. t. 1: p. 555 [in Ukrainian].

5. Skakun, O.F. (2000) *Teoriia hosudarstva y prava* [Theory of State and Law]. Uchebnyk. Kh.: Konsum; Un-t vnutr. del, p. 704. [in Russian].
6. Krysan, T.Ye. (2013) *Teoretyko-pravova kharakterystyka katehorii «iurydychna harantiia»: zahalnoteoretychnyi analiz* [Theoretical and legal characteristics of the category «legal guarantee»: general theoretical analysis]. *Chasopys tsyvilistyky*, Vyp. 14, p. 51-54. [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia dystsyplinarnoho provadzhennia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.12.2019 r. № 1039.* [About the statement of the Order of implementation of disciplinary proceedings]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8>. [in Ukrainian].
8. Kornuta, L.M. (2013) *Dystsyplinarna vidpovidalnist derzhavnoho sluzhbovtsia v Ukraini* [Disciplinary liability of a public servant in Ukraine]. *Dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07.* Odesa, p. 224. [in Ukrainian].