

М. Ю. Віхляєв

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ІНСТИТУТ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ГАЛУЗЕВОЇ ПРИНАЛЕЖНОСТІ ТА НЕДОЛІКИ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

В статті розкрито сутність дискусій, які точаться в науковій літературі стосовно галузевої приналежності інституту дисциплінарної відповідальності та стосовно недоліків його правового регулювання. Наголошено, що більшість проблем, які існували у сфері правового регулювання державної служби в середині 90-х років ХХ століття, сьогодні вже вирішена на законодавчому рівні, втім окремі проблеми залишаються як в правовому регулюванні інституту дисциплінарної відповідальності, так і в теорії юридичної науки. Найбільше дискусій виникає з приводу сфер розподілу адміністративно-правового регулювання службових відносин (норми адміністративного права) і правового регулювання трудових відносин (норми трудового права), а також правової природи інституту дисциплінарної відповідальності – він є інститутом трудового права, інститутом адміністративного права чи комплексним міжгалузевим правовим утворенням, яке об'єднує в собі норми різних галузей права. Зроблено висновок, що бажання представників трудового права зберегти «публічно-приватну» природу трудового права суперечить інтересам розвитку адміністративного права як галузі та адміністративної науки. Доведено, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є інститутом адміністративного права, трудове ж право регулює обмежене коло питань в сфері державної служби, які ще не врегульовані законодавством про державну службу (загальні вимоги до робочого часу, відпочинку тощо). Спори, які виникають у сфері трудових відносин вирішуються в порядку цивільного судочинства, тоді як спори, які виникають у сфері проходження державної служби, – в порядку адміністративного судочинства. Зроблено висновок, що законодавство про дисциплінарну відповідальність повинно: а) передбачати вичерпний перелік дисциплінарні правопорушень державних службовців; б) закріплювати опис всіх суб'єктивних та об'єктивних ознак складу дисциплінарного правопорушення з метою уникнення розширеного трактування їх змісту з боку суб'єкта накладання санкції; в) передбачати можливість застосування альтернативних видів дисциплінарних стягнень за вчинене дисциплінарне правопорушення (особливо, коли мова йде про таке стягнення як звільнення з посади); г) закріплювати такий ефективний механізм притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, який би виключав бажання окремих правників пропонувати впровадження в судову систему України спеціалізованих дисциплінарних судів.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, інститут дисциплінарної відповідальності, дисциплінарна відповідальність, трудове право, адміністративне право, службове право, дисциплінарне правопорушення, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, судовий захист, звільнення з посади.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Зміни у світоглядному баченні представників юридичної науки, по-перше, до змістовного наповнення поняття «державна служба» і видів державних службовців, по-друге, до правової

природи інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців, сприяли розвитку національного законодавства у сфері державної служби на протязі останніх тридцяти років. Більшість проблем, що існували у цій сфері правового регулювання в середині 90-х років ХХ століття, сьогодні вже вирішена на законо-

давчому рівні, втім окремі проблеми залишаються як в правовому регулюванні інституту дисциплінарної відповідальності, так і в теорії юридичної науки. Найбільше дискусій виникає з приводу сфер розподілу адміністративно-правового регулювання службових відносин (норми адміністративного права) і правового регулювання трудових відносин (норми трудового права), а також правової природи інституту дисциплінарної відповідальності – він є інститутом трудового права, інститутом адміністративного права чи комплексним міжгалузевим правовим утворенням, яке об'єднує в собі норми різних галузей права.

У зв'язку із цим, особливої актуальності набуває дослідження дискусійних питань галузевої приналежності інституту дисциплінарної відповідальності та недоліків його правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика галузевої приналежності інститутів державної служби і дисциплінарної відповідальності державних службовців досліджувалась в працях таких вчених як Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, К.П. Владорвська, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, О.В. Сукманова і ін.

Разом з тим, на практиці постійно виникають проблеми, що обумовлені недоліками в правовому регулюванні відносин державної служби, а також слабкою теоретичною базою, яка, по-перше, є суперечливою за змістом, по-друге, позбавлена всеохоплюючого і системного бачення проблем у відповідній сфері, а також шляхів їх вирішення.

Постановка завдань. Метою статті є розкриття сутності дискусій, які точаться в науковій літературі стосовно галузевої приналежності інституту дисциплінарної відповідальності та стосовно недоліків його правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців довгий час були предметом досліджень як представників адміністративного, так і трудового права. При чому, в радянський період та в 90-х роках ХХ століття ця проблематика досліджувалася переважно представниками трудового права, що обумовлювалося наступними чинниками.

1. Загальне поняття «трудової дисципліни», наслідки її порушення у вигляді дисциплінарних стягнень та порядок притягнення осіб до дисциплінарної відповідальності передбачався Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України) [1, ст. 139-152], який був прийня-

тий ще у далекому 1971 році. Прикро, що за тридцять років суб'єкти законодавчої ініціативи так і не спромоглися переосмислити положення таких кодифікованих актів як КЗпП України та Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

У зв'язку із цим, не було чіткого поділу між поняттями «трудова дисципліна» та «службова дисципліна», «трудові відносини» та «службові відносини» тощо.

2. У національному законодавстві у сфері державної служби весь час підкреслювалось, що відносини, які виникають у сфері державної служби регулюються як нормами трудового, так і адміністративного права, втім чіткого розподілу між першими та другими і сьогодні немає.

Зокрема, суперечливі за змістом формулювання зустрічались ще в першому Законі України «Про державну службу» [2], який був прийнятий в 1993 році і який вже втратив чинність. В ст. 34 Закону України «Про державну службу» закріплювалось, що державні службовці «за особливі трудові заслуги представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань» [2, ст. 34]. Тобто мова йде не про «службові заслуги» чи «заслуги в сфері державної служби», а про «трудові заслуги».

Також в ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 1993 року:

– з одного боку, наголошується на тому, що до державного службовця застосовуються дисциплінарні стягнення за: а) «невиконання чи неналежне виконання **службових обов'язків**; б) перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з **проходженням державної служби**; в) порушення правил професійної етики та здійснення вчинення інших вчинків, які порочать його як **державного службовця** або дискредитують **державний орган**, в якому він працює» [2, ст. 14];

– з іншого, підкреслюється, що до державних службовців, крім дисциплінарних стягнень, які закріплені КЗпП України, можуть застосовуватися такі спеціальні дисциплінарні стягнення як «попередження про неповну службову відповідність і затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду» [2, ст. 14].

Тобто до державних службовців можна було застосовувати дисциплінарні стягнення, які передбачені трудовим законодавством та спеціальні дисциплінарні стягнення, що передбачені безпосередньо законодавством про державну службу.

У Законі «Про державну службу» від 2011 року [3], який теж вже втратив чинність, було наголошено на тому, що:

1) до державного службовця застосовуються виключно дисциплінарні санкції, які передбачені **спеціальним нормативно-правовим актом у сфері державної служби** – Законом України «Про державну службу» [3, ст. 52]. Тобто для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності вже не треба було посилатись на норми КЗпП України, все необхідне для цього правове регулювання містилося в спеціальному нормативно-правовому акті у сфері державної служби;

2) державний службовець може вимагати проведення **службового розслідування** «з метою спростування безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр» [3, ст. 55]. Тобто було вжито термін «службове розслідування», яке використовується для розкриття специфіки проходження особою служби (здійснення службової діяльності) в конкретному державному органі, а не термін «розслідування трудової діяльності», що дозволяє говорити про формування в науці адміністративного права розбіжностей відносно змісту понять «службова діяльність» та «трудова діяльність»;

3) до стажу державної служби зараховується також період, коли «державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом» [3, ст. 35]. Іншими словами, це означає, що державний службовець не міг з поважних причин здійснювати службову діяльність, втім не припиняв трудових відносин із державним органом чи установою (наприклад, продовжував отримувати заробітну плату і ін.). Цей факт породжує інше питання: «Чи можна говорити про те, що у таких випадках припиняються «службові відносини», але продовжують діяти «трудові відносини»? Якщо зміст поняття «службові відносини» пов'язувати виключно із можливістю чи неможливістю здійснювати службові повноваження, то дійсно існує достатньо багато випадків на практиці, коли особа, що перебуває у декретній відпустці, припиняє із державним органом чи установою службові відносини, але трудові відносини між ними залишаються;

4) дія норм КЗпП України поширюється на державних службовців лише у тій частині відносин, яка не регулюється спеціальним нормативно-правовим актом у сфері державної служби [3, ст. 4]. Тобто у 2012 році законодавець ще не проводив чітку межу між нормами трудового

та адміністративного законодавства у сфері державної служби, а тому був запропонований своєрідний компроміс – «все, що не врегульовано нормами адміністративного права, підлягає регулюванню на загальних підставах нормами трудового права»;

5) в окремих випадках спеціальний закон в сфері державної служби лише доповнював загальні вимоги трудового законодавства. Наприклад, ст. 40 Закону України «Про державну службу» від 2012 року підкреслювала, що підставами для припинення державної служби за ініціативою державного службовця можуть бути не тільки підстави, що передбачені трудовим законодавством, а й спеціальні підстави, що передбачені спеціальним нормативно-правовим актом у сфері державної служби [3, ст. 40]. А в ст. 50 цього ж нормативно-правового акту закріплювалось, що інститути «робочого часу» та «часу відпочинку» регулюються трудовим законодавством, але при їх реалізації необхідно враховувати норми спеціального адміністративного законодавства в сфері державної служби [3, ст. 50.]

Чинний же Закон України «Про державну службу» від 2015 року [4]:

по-перше, перейняв деякі підходи попереднього нормативно-правового акту з питань регулювання державної служби. Наприклад, КЗпП України визнається одним із джерел права, чинність якого поширюється на державних службовців [4, ст. 5], грошова компенсація державним службовцям за роботу, наприклад, у нічний час, у вихідні, святкові та неробочі дні здійснюється за правилами, що передбачені КЗпП України [4, ст. 56] тощо;

по-друге, обмежено використовує категоріальний апарат трудового права. Наприклад, категорії трудового права використовуються при визначенні стажу державної служби [4, ст. 46], при розкритті особливостей преміювання державних службовців [4, ст. 52], а також при визначенні змісту діяльності осіб патронатної служби [4, ст. 92]. Не викликає жодних заперечень факт використання термінології трудового права при визначенні стажу державної служби і питань преміювання державних службовців, втім є заперечення стосовно використання такої термінології при характеристиці діяльності осіб патронатної служби.

На нашу думку, законодавець співвідносить зміст понять «трудові відносини» та «службові відносини» як загальне та частину, у зв'язку із чим частину 3 ст. 92 Закону України «Про дер-

жавну службу» формулює наступним чином: «Трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи або припинення діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений» [4, ст. 92]. Вважаємо, що в теорії адміністративного права є потреба розмежувати між собою «трудові відносини», як предмет трудового права, та «службові відносини», як предмет адміністративного права. Більш того, коли мова йде про посади патронатної служби, то національне законодавство відносить до них виключно посади державних органів [4, ст. 92]. Особи ж, що займають ці посади, як і інші публічні службовці, проходять публічну службу. Відтак, частину 3 ст. 92 Закону України «Про державну службу» слід викласти у такій редакції: «Службові та трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи або припинення діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений» [4, ст. 92].

Якщо законодавець вирішив посади радників, помічників і помічників-консультантів у органах державної влади віднести до посад патронатної служби, то чому їх діяльність характеризується не термінами «проходження служби» та «службові відносини», а термінами «трудова діяльність» і «трудові відносини». В цьому аспекті повністю погоджуємось з думкою Т.О. Коломоець і В.К. Колпакова, які зазначають, що недивлячись на дискусії у науковому середовищі та протиріччя у правовому регулюванні, необхідно визнати:

- «патронатну службу правовим засобом гарантування еволюційного розвитку правових та організаційних засад службових відносин»;
- «відносини патронатної служби – службовими відносинами»;
- «норми службового права, які регулюють відносини патронатної служби, нормами адміністративного права»;
- «службове право – підгалуззю адміністративного права»;
- «патронатну службу видом публічної служби» [5, с. 97-98].

Цим думкам заперечують К.П. Владовська і А.В. Трач [6]. Вони стверджують, що «дисциплінарна відповідальність державних службовців є інститутом трудового права, що полягає в застосуванні негативних наслідків правового

характеру до винної особи в разі вчинення нею дисциплінарного проступку, з метою відшкодування шкоди, припинення та попередження порушень службової дисципліни в майбутньому» [6, с. 24-25].

К.П. Владовська і А.В. Трач ігнорують трансформацію службового права, яка відбувалася всі роки незалежності України, та наполягають на тому, що поняття «дисциплінарна відповідальність» і «дисциплінарний проступок» є категоріями трудового права, які на загальних підставах повинні використовуватись і в сфері державної служби. З кінця 90-х років минулого століття в Україні почав відбуватись, по-перше, активний розподіл всіх норм права на дві великі групи – норми публічного та приватного права (державна служба завжди регулювалася нормами публічного права, тоді як питання трудової дисципліни, відпочинку та організації роботи в суб'єктах приватного права (установи, підприємства, організації) – нормами приватного права, по-друге, розподіл судового захисту на захист в адміністративних судах щодо публічно-правових спорів «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [7, ст. 19] та захист в цивільних судах щодо спорів, які виникають у сфері трудових відносин [8, ст. 19].

Бажання представників трудового права зберегти «публічно-приватну» природу трудового права суперечить інтересам розвитку адміністративного права як галузі та адміністративної науки.

Дивують і інші пропозиції та висновки, що пропонують К.П. Владовська і А.В. Трач, адже вони повністю суперечать нашим уявленням про подальший розвиток службового права як частини адміністративного права. Наприклад, вчені зазначають, що в національному законодавстві слід «скасувати вичерпний перелік видів дисциплінарних проступків та встановити можливість розширеного їх тлумачення» [6, с. 25]. На нашу думку, навпаки (особливо у зв'язку із тим, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця можуть бути оскаржені ним в адміністративний суд) Закон України «Про державну службу» чи інший спеціальний закон повинен запропонувати вичерпний перелік дисциплінарних правопорушень із чітким визначенням об'єктивної та суб'єктивної сторони складу такого правопорушення, а також правопорушення повинні формулюватися таким чином, щоб не виникало спокуси у суб'єкта дисциплінарного примусу «розширено» їх тлумачити.

Далі К.П. Владовська і А.В. Трач пропонують розширити перелік дисциплінарних стягнень штрафом [6, с. 25]. Слід розуміти, що особливість дисциплінарної відповідальності (на відміну від інших видів юридичної відповідальності) полягає в тому, що між суб'єктом накладення стягнення і правопорушником існують відносини підлеглих, а цей факт, в свою чергу, суттєво буде впливати на неупередженість при визначенні розміру штрафу. Всі види дисциплінарних стягнень, які передбачені в ст. 66 Закону України «Про державну службу» позбавлені строкових чи грошових одиниць вимірювання. Цей факт пояснюється тим, що керівник, який добре знає свого підлеглого як з хорошої, так і поганої сторони, вимушений відреагувати на його протиправну дію. При цьому він буде або завищувати розмір чи строк стягнення (якщо погано відноситься до свого підлеглого), або ж, навпаки, зменшувати їх (якщо чудово відноситься до свого підлеглого). На нашу думку, дисциплінарні стягнення, які, по-перше, мають строкові чи грошові одиниці вимірювання, по-друге, мають велику різницю між мінімальним та максимальним розміром чи строком стягнення, взагалі не слід закріплювати в законодавстві з питань дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Також К.П. Владовська і А.В. Трач пропонують «створити спеціалізований суд щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності» [6, с. 25]. Конституція України не стала гальмом для процесу постійного вдосконалення і трансформування системи судів в Україні, а тому законодавець у ст. 125 Конституції закріпив дві важливі норми щодо цього:

– *судоустрій в Україні визначається окремим конституційним законом;*

– *відповідно до закону в Україні можуть діяти вищі спеціалізовані суди [9, ст. 125].*

У зв'язку із цим, в Україні виникло три негативні тенденції:

– в правотворчій діяльності (за тридцять років було прийнято три нормативно-правових акти, що встановлюють судоустрій в Україні – 2002, 2010, 2016 рр.);

– в правозастосовній діяльності (кожного разу судді довгий час прилаштовуються до функціонування «оновленої» системи судів та зв'язків між ними);

– в теорії адміністративного права (з'явилась велика кількість науковців, які пропонують вирішити всі проблеми на практиці шляхом створення спеціального органу в системі виконавчої влади або спеціалізованого суду в загальній системі судів України).

Вважаємо, що факт створення спеціалізованого суду щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності не вирішить тих нагальних проблем, що сьогодні існують в цій сфері. Більш того, поетапно вирішення проблем в правовому регулюванні сфери дисциплінарної відповідальності державних службовців (наприклад, з питань вдосконалення переліку дисциплінарних правопорушень і їх юридичних формулювань у нормативних актах) взагалі б зняло з порядку денного питання про створення спеціалізованого суду щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

Бажання представників трудового права зберегти «публічно-приватну» природу трудового права суперечить інтересам розвитку адміністративного права як галузі та адміністративної науки.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців є інститутом адміністративного права, трудове ж право регулює обмежене коло питань в сфері державної служби, які ще не врегульовані законодавством про державну службу (загальні вимоги до робочого часу, відпочинку тощо). Спори, які виникають у сфері трудових відносин вирішуються в порядку цивільного судочинства, тоді як спори, які виникають у сфері проходження державної служби, – в порядку адміністративного судочинства.

Законодавство про дисциплінарну відповідальність повинно: а) передбачати вичерпний перелік дисциплінарні правопорушень державних службовців; б) закріплювати опис всіх суб'єктивних та об'єктивних ознак складу дисциплінарного правопорушення з метою уникнення розширеного трактування їх змісту з боку суб'єкта накладання санкції; в) передбачати можливість застосування альтернативних видів дисциплінарних стягнень за вчинене дисциплінарне правопорушення (особливо, коли мова йде про таке стягнення як звільнення з посади); г) закріплювати такий ефективний механізм притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, який би виключав бажання окремих правників пропонувати впровадження в судову систему України спеціалізованих дисциплінарних судів.

Список використаної літератури:

1. Кодекс законів про працю України. *Відомості Верховної Ради*. 1971. № 50. Ст. 375.

2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 (нечинний).
3. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273 (нечинний).
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
5. Коломоець Т.О., Колпаков В.К. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. № 5. С. 80-100.
6. Владовська К.П., Трач А.В. Актуальні проблеми інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2020. Випуск 61. Том 1. С. 21-25.
7. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
8. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Vikhliaiev M. Yu. The institute of disciplinary responsibility of civil servants: debatable issues of branch affiliation and shortcomings in legal regulation

The article reveals the essence of the debates that are taking place in the scientific literature regarding the sectoral affiliation of the institute of disciplinary responsibility and regarding the shortcomings of its legal regulation. It is emphasized that most of the problems that existed in the field of legal regulation of civil service in the mid-90s of the 20th century have already been resolved at the legislative level, however, certain problems remain both in the legal regulation of the institution of disciplinary responsibility and in the theory of legal science. Most of the discussions arise regarding the spheres of distribution of administrative-legal regulation of service relations (norms of administrative law) and legal regulation of labor relations (norms of labor law), as well as the legal nature of the institute of disciplinary responsibility – is it an institute of labor law, an institute of administrative law or a complex interdisciplinary legal entity that combines the norms of various branches of law. It was concluded that the desire of representatives of labor law to preserve the "public-private" nature of labor law contradicts the interests of the development of administrative law as a field and administrative science. It has been proven that the disciplinary responsibility of public servants is an institution of administrative law, while labor law regulates a limited range of issues in the field of public service that are not yet regulated by the legislation on public service (general requirements for working hours, rest, etc.). Disputes that arise in the field of labor relations are resolved by civil court proceedings, while disputes that arise in the field of public service are resolved by administrative court proceedings. It was concluded that the legislation on disciplinary responsibility should: a) provide for an exhaustive list of disciplinary offenses of civil servants; b) to establish a description of all subjective and objective signs of the composition of a disciplinary offense in order to avoid an extended interpretation of their content by the subject of imposing a sanction; c) provide for the possibility of applying alternative types of disciplinary sanctions for a committed disciplinary offense (especially when it comes to such sanctions as dismissal); d) establish such an effective mechanism for bringing civil servants to disciplinary responsibility, which would exclude the desire of individual lawyers to propose the introduction of specialized disciplinary courts into the judicial system of Ukraine.

Key words: *civil service, civil servants, institution of disciplinary responsibility, disciplinary responsibility, labor law, administrative law, service law, disciplinary offense, disciplinary misdemeanor, disciplinary penalty, judicial protection, dismissal from office.*