

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.3.19>

Ківало Л.В.

*здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова*

СЛУЖБОВА ДИСЦИПЛІНА ТА НАСЛІДКИ ЇЇ ПОРУШЕННЯ У ВИГЛЯДІ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАДИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Постановка проблеми. Закон України «Про державну службу» закріплює визначення службової дисципліни, способи її забезпечення в органах державної влади, обов'язки державного службовця щодо дотримання вимог службової дисципліни, обов'язки керівника державної служби по забезпеченню службової дисципліни у сфері державної служби, а також визнає порушення службової дисципліни підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності [1, ст. 61-64].

Окремо Закон України «Про державну службу»: а) визнає звільнення з посади державної служби одним із видів дисциплінарних стягнень; б) передбачає перелік підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді застосування до нього такого стягнення як звільнення з посади; в) закріплює за державним службовцем право на оскарження рішення про звільнення його з посади; г) підстави та порядок матеріальної відповідальності керівника у разі незаконного звільнення державного службовця з посади; г) підстави та порядок звільнення особи з посади державного службовця за власним бажанням тощо [1, ст. 7, 66, 80, 86].

Втім, зв'язок між службовою дисципліною та звільненням особи з державної служби не завжди чітко простежується в Законі України «Про державну службу», а тому потребує наукового осмислення та обґрунтування.

Зазначене свідчить про актуальність в сфері адміністративного права досліджень, які при-

свячені службовій дисципліні та наслідкам її порушення, особливо у вигляді звільнення з посади державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дотримання службової дисципліни в органах державної влади були присвячені праці таких вчених як А. Андрушко, В. Бевзенко, Н. Вапнярчук, М. Іншин, М. Лошицький, О. Луценко, Р. Мельник, В. Яковлев та ін. Втім, на практиці залишається чимало проблем у сфері дотримання вимог законності при звільненні державного службовця з посади, що породжує публічно-правові спори, які вирішуються у судовому порядку.

Метою статті є здійснення аналізу категорії «службова дисципліна», а також визначення причинно-наслідкових зв'язку між службовою дисципліною та звільненням особи з посади державної служби.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі представлено багато визначень поняття «службова дисципліна». Наприклад, О.В. Чорноус вважає, що «від рівня дисципліни значною мірою залежать успіхи в службовій діяльності, якість соціального обслуговування тощо» [2, с. 278-279]. Погоджуємось із даною характеристикою службової дисципліни, втім вона має узагальнений характер і не розкриває специфічні юридичні ознаки поняття «службова дисципліна. Керівника державного органу (його структурного підрозділу) чи державної установи (її структурного підрозділу) завжди хвилюють результати діяльності колективу, який він очолює, а тому

забезпечення службової дисципліни, з його точки зору, є гарантією ефективності функціонування органу, установи, їх структурних підрозділів, що він очолює. Звичайного ж громадянина хвилює якість спілкування із представниками держави, наприклад, з приводу отримання від них публічних послуг, а тому службова дисципліна, з його точки зору, тісно переплетена із якістю соціального обслуговування, яке надають відповідні публічно-владні суб'єкти. Отже запропонована вище характеристика службової дисципліни віддалена від її сутності та не розкриває тих глибинних ознак, що притаманні даному правовому явищу. У висловлюванні, яке запропонував О.В. Черноус стосовно службової дисципліни, термін «дисципліна» (без будь-яких негативних наслідків для логічності самого висловлювання) можна замінити на термін «законність» і, при цьому, воно не втратить лексичної привабливості – «від рівня законності значною мірою залежать успіхи в службовій діяльності, якість соціального обслуговування тощо» [2, с. 278-279].

Також О.В. Черноус запропонував юридичне визначення поняття «дисципліна». Це, на його думку, «підпорядкування обов'язкам, що містяться у правових актах або в інших соціальних і технічних приписах» [2, с. 279]. Це визначення більш точно характеризує юридичну сутність службової дисципліни. Більш того, воно корелюється і з визначенням, яке пропонує Закон України «Про державну службу»: «Службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку» [1, ст. 2]. Обидва визначення акцентують увагу на тому, що службова дисципліна це підпорядкування обов'язкам та неухильне їх виконання.

Втім хочемо звернути увагу на специфіку формулювання визначення службової дисципліни, яке пропонує національне законодавство. Закон України «Про державну службу» розбиває зміст поняття «службова дисципліна» на три складові.

1. *Неухильне додержання Присяги державного службовця* (далі – Присяга). Зміст Присяги, який закріплено в ст. 36 Закону України «Про державну службу», складається із:

– переліку обов'язків, які закріплює даний закон за державними службовцями;

– завірянь конкретного службовця, який озвучує Присягу, про те, що він буде гідно та сумлінно виконувати покладені на нього обов'язки [1, ст. 36].

Характеризуючи зміст Присяги важливо розуміти, що висловлювання, які в ній використовуються, обов'язково слід корелювати із обов'язками державних службовців (ст. 8 Закону) та принципами державної служби (ст. 4 Закону). Зокрема, в Присязі наголошено, що державний службовець повинен «вірно служити Українському народові». Цей обов'язок витікає із принципу державної служби – «принципу патріотизму», який визначається як «відданість та вірне служіння Українському народові» [1, ст. 4].

В Присязі зазначається, що державний службовець повинен «дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя» [1, ст. 36]. Цей обов'язок закріплено також в ст. 8 Закону України «Про державну службу», а саме, державний службовець зобов'язаний «дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1, ст. 8]. Подібний обов'язок адресується державним службовцям і через принцип законності, який закріплено в ст. 4 Закону України «Про державну службу» [1, ст. 4].

Далі, в Присязі підкреслюється, що державний службовець повинен «поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина» [1, ст. 36]. Цей обов'язок державного службовця закріплено:

– в ст. 8 Закону України «Про державну службу» – «державний службовець зобов'язаний поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина» [1, ст. 8];

– в ст. 4 Закону України «Про державну службу» при розкритті змісту принципу Верховенства права державної служби [1, ст. 8].

Також в Присязі зазначається, що державний службовець повинен «поважати та охороняти честь держави та з гідністю нести високе звання державного службовця» [1, ст. 36]. Цей обов'язок достатньо лаконічно сформульований в Присязі, тоді як в ст. 8 Закону України «Про державну службу» його змісту відповідають декілька обов'язків, окремо сформульованих: «дотримуватися правил етичної поведінки; з повагою ставитися до державних символів України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції» [1, ст. 8].

2. *Сумлінне виконання службових обов'язків* [1, ст. 36]. Обов'язки державних службовців в залежності від рівня їх правового закріплення можна поділити на три види: а) загальні обов'язки, які закріплені в Законі України «Про державну службу» та розповсюджені на всіх державних службовців; 2) посадові обов'язки, які визначені у посадових інструкціях чи положеннях про структурні підрозділи державних органів, та закріплюються за конкретною посадою; 3) договірні обов'язки, які передбачаються контрактом про проходження державної служби та які стосуються виключно особи, що проходить державну службу за контрактом. Невиконання державним службовцем одного обов'язку із вказаних вище груп, буде свідчити про порушення ним службової дисципліни.

3. *Сумлінне виконання правил внутрішнього службового розпорядку*. Наприклад, Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. [3], передбачають декілька важливих питань, з яких витікають обов'язки державних службовців, зокрема:

– правила етичної поведінки в державному органі (наприклад, державні службовці повинні не допускати підвищеної інтонації під час спілкування, а також уникати нецензурної лексики);

– режим роботи та умови перебування державного службовця на робочому місці (наприклад, державний службовець, який з певних причин відсутній на роботі, зобов'язаний про це повідомити свого безпосереднього керівника).

О.В. Чорноус запропонував ще одне визначення службової дисципліни, а саме: «Службова дисципліна є одним із видів державної дисципліни, містить особливі форми зв'язків і відносин між керівниками та підлеглими, фахівцями різних служб і підрозділів, між підрозділами (відносини координації та субординації), а також способи діяльності керівників, підлеглих, засновані на правових і моральних вимогах і спрямовані на підтримання правопорядку як в поліції, так і в суспільстві в цілому» [2, с. 279]. На жаль, це визначення теж позбавлене конкретики, бо його можна використовувати не тільки до поняття «службова дисципліна», а й стосовно інших понять, які характеризують внутрішньо-організаційні зв'язки в будь-якій організації – «державне управління», «адміністрування» і ін. Наприклад, державне управління є одним із видів публічного управління, «містить особливі форми зв'язків і відносин між керівниками та підлеглими, фахівцями різних служб і підрозділів, між підрозділами (відносини координації та субординації), а також способи діяльності керівників, підлеглих, засновані на правових і моральних вимогах і спрямовані на підтримання правопорядку» [2, с. 279] в даній організації. Такі визначення не мають ні теоретичної, ні практичної цінності в науці адміністративного права.

Г.П. Залужовська, дослідивши особливості правового забезпечення службової дисципліни в одній із систем органів виконавчої влади, зробила декілька важливих для нашого дослідження висновків. По-перше, вчена наголосила на тому, що «важливим засобом забезпечення законності та дисципліни в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) є нормативно-правове регулювання службової дисципліни у ДКВС України,

а також системи та порядку застосування заходів заохочення і стягнення» [4, с. 187]. Тобто вчена наголошує на тому, що службова дисципліна підтримується в державних органах не тільки через законодавчо визначену систему заходів примусу (заходи дисциплінарної відповідальності), а й через систему заохочень (оголошення подяки, нагородження грамотою тощо). З цим твердженням можна погодитись, адже службова дисципліна в межах нашого дослідження розглядається переважно через призму настання негативних наслідків за її порушення, тоді як Г.П. Залугівська подивилася на службову дисципліну через призму настання позитивних наслідків її дотримання.

По-друге, Г.П. Залугівська зазначає: «Вважаємо, що назріла необхідність удосконалити визначення поняття «службова дисципліна», виробити стандарт її складників і забезпечити єдність дефініції для всіх категорій персоналу ДКВС України» [4, с. 188]. З цим твердженням теж погоджуємось. Більш того, вважаємо, що удосконалення потребує не тільки визначення службової дисципліни в ДКВС України, а визначення службової дисципліни всіх державних службовців (при можливості, всіх публічних службовців). Потреба в систематизації та уніфікації знань про публічну службу вже давно назріла в Україні, втім представники конституційного права переймаються переважно проблематикою політичної служби (особливості проходження служби народними депутатами та депутатами місцевих рад), а представники адміністративного права – відокремлено одна від одної досліджують проблематику проходження прокурорської служби, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування тощо.

По-третє, Г.П. Залугівська запропонувала авторське визначення службової дисципліни, під якою розуміє «зразкове дотримання персоналом ДКВС України вимог чинного законодавства України і складеної Присяги, сумлінне виконання службових і трудових обов'язків, а також дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку, що забезпе-

чується державою шляхом створення належних умов праці, системою заохочень і стягнень та закріпленою процедурою їх застосування» [4, с. 188].

Вважаємо, що використання «оціночних» понять у визначеннях дефініцій не завжди є допустимим, адже ці поняття із-за відсутності чіткого змістовного наповнення не допомагають розкрити сутність іншого правового явища. Наприклад, термін «зразкове дотримання вимог» може розумітися державними службовцями по різному. Більш того, «зразки поведінки» в одному державному органі можуть суттєво відрізнятись від «зразків поведінки» в іншому державному органі. До того ж, термін «зразкова поведінка» за змістом не збігається з терміном «стандартна поведінка», «зразкова» – значить набагато краща ніж звичайна (стандартна) поведінка.

Враховуючи специфіку службового права, яке є сумішшю правових і етичних норм, допускаємо можливість використання у визначенні таких оціночних понять як «наполегливість», «сумлінність», «відповідальність» і ін., але теж в обмеженій кількості.

Отже, враховуючи вище сказане, пропонуємо авторське визначення службової дисципліни: «Службова дисципліна – неухильне додержання та сумлінне виконання службових обов'язків, які передбачені нормами національного законодавства, правилами внутрішнього службового розпорядку, положеннями про структурні підрозділи державних органів, посадовими інструкціями, Присягою державного службовця, а також містяться в контракті про проходження державної служби».

Частина перша ст. 64 Закону України «Про державну службу» закріплює, що порушення службової дисципліни є підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності [1, ст. 64], а ст. 66 нормативно-правового акту закріплює самий суровий вид дисциплінарної відповідальності для державних службовців – звільнення з посади державної служби [1, ст. 66]. Наприклад, О.Є. Луценко стосовно цього зазначає,

що «звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі» [5, с. 110] вчинення конкретних дисциплінарних правопорушень, які передбачені в ст. 65 Закону України «Про державну службу». Далі вчена наголошує: «Як бачимо, законодавець спробував диференціювати види дисциплінарних стягнень залежно від вчинюваних дисциплінарних проступків. Проте варто відзначити, що таке співвідношення між видом дисциплінарного проступку й санкціями є недосконалим, оскільки у багатьох випадках вид стягнення суперечить юридичній природі певного проступку, за який передбачене його застосування» [5, с. 110].

Повністю погоджуємось із тим, що юридичною підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності є вчинення правопорушення, яке, як і кримінальне та адміністративне правопорушення, характеризується наявністю складу правопорушення, який, в свою чергу, складається із суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта і об'єктивної сторони. Фіксація всіх цих ознак протиправного діяння забезпечується в статтях Особливої частини КК України та КУпАП [6; 7]. Залишається незрозумілим, чому подібного не було зроблено в національному законодавстві, яке передбачає підстави та порядок застосовування до державних службовців дисциплінарних стягнень.

Наприклад, за порушення Присяги державного службовця ст. 66 Закону України «Про державну службу» передбачає лише один вид стягнення – звільнення з посади державної служби [1, ст. 66].

По-перше, окрім фрази «порушення Присяги державного службовця» законодавець не деталізує об'єктивну та суб'єктивну сторони складу дисциплінарного правопорушення. Під таким правопорушенням можна розуміти все що завгодно. Суб'єкту, який накладає дисциплінарне стягнення, достатньо мати фантазію та творчий підхід до оцінки дій державного службовця та її співвідношенням із текстом Присяги.

По-друге, дисциплінарне правопорушення має, як і будь-яке інше правопорушення, певний ступінь суспільної шкідливості (суспільної небезпеки), а тому важливо розрізнити між собою порушення Присяги державного службовця з низьким та підвищеним рівнем суспільної шкідливості, форму вини та інші особистісні та соціально-економічні фактори. Наприклад, ст. 33 КУпАП зазначає, що при накладанні адміністративного стягнення «враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність» [7, ст. 33]. Подібні нормативні положення повинні міститись або Законі України «Про державну службу» або ж в окремому нормативно-правовому акті, що регулює підстави та порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

До тих же пір, поки підстави притягнення особи до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади державної служби будуть за своїм змістом розмитими, в Україні постійно будуть виникати публічно правові спори щодо незаконного звільнення особи з посади державного службовця.

Висновки. На підставі проведеного дослідження зроблено наступні висновки.

Запропоновано обов'язки державних службовців в залежності від рівня їх правового закріплення поділити на три види: а) загальні обов'язки, які закріплені в Законі України «Про державну службу» та розповсюджені на всіх державних службовців; 2) посадові обов'язки, які визначені у посадових інструкціях чи положеннях про структурні підрозділи державних органів, та закріплюються за конкретною посадою; 3) договірні обов'язки, які передбачаються контрактом про проходження державної служби та які стосуються виключно особи, що проходить державну службу за контрактом.

Запропоновано авторське визначення службової дисципліни: «Службова дисципліна – неухильне додержання та сумлінне

виконання службових обов'язків, які передбачені нормами національного законодавства, правилами внутрішнього службового розпорядку, положеннями про структурні

підрозділи державних органів, посадовими інструкціями, Присягою державного службовця, а також містяться в контракті про проходження державної служби».

Анотація

В статті досліджено службову дисципліну та наслідки її порушення у вигляді звільнення з посади. З'ясовано, що Закон України «Про державну службу» закріплює визначення службової дисципліни, способи її забезпечення в органах державної влади, обов'язки державного службовця щодо дотримання вимог службової дисципліни, обов'язки керівника державної служби по забезпеченню службової дисципліни у сфері державної служби, а також визнає порушення службової дисципліни підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Встановлено, що Закон України «Про державну службу»: а) визнає звільнення з посади державної служби одним із видів дисциплінарних стягнень; б) передбачає перелік підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді застосування до нього такого стягнення як звільнення з посади; в) закріплює за державним службовцем право на оскарження рішення про звільнення його з посади; г) підстави та порядок матеріальної відповідальності керівника у разі незаконного звільнення державного службовця з посади; ґ) підстави та порядок звільнення особи з посади державного службовця за власним бажанням тощо. Зроблено висновок, що зв'язок між службовою дисципліною та звільненням особи з державної служби не завжди чітко простежується в Законі України «Про державну службу», а тому потребує наукового осмислення та обґрунтування. Запропоновано обов'язки державних службовців в залежності від рівня їх правового закріплення поділити на три види: а) загальні обов'язки, які закріплені в Законі України «Про державну службу» та розповсюджені на всіх державних службовців; 2) посадові обов'язки, які визначені у посадових інструкціях чи положеннях про структурні підрозділи державних органів, та закріплюються за конкретною посадою; 3) договірні обов'язки, які передбачаються контрактом про проходження державної служби та які стосуються виключно особи, що проходить державну службу за контрактом. Запропоновано авторське визначення службової дисципліни: «Службова дисципліна – неухильне додержання та сумлінне виконання службових обов'язків, які передбачені нормами національного законодавства, правилами внутрішнього службового розпорядку, положеннями про структурні підрозділи державних органів, посадовими інструкціями, Присягою державного службовця, а також містяться в контракті про проходження державної служби».

Ключові слова: публічна служба, державна служба, державні службовці, обов'язки державного службовця, дисципліна, службова дисципліна, дисциплінарна відповідальність, склад дисциплінарного правопорушення, звільнення з посади, незаконне звільнення, публічно-правовий спір.

Kivalo L.V. Official discipline and the consequences of its violation in the form of dismissal from the position (administrative and legal aspect)

The article examines official discipline and the consequences of its violation in the form of dismissal. It was found that the Law of Ukraine “On Civil Service” enshrines the definition of official discipline, ways of ensuring it in state authorities, the duties of a civil servant to comply with the requirements of official discipline, the duties of the head of the civil service to ensure official discipline in the field of public service, and also recognizes a violation of official discipline as a basis for bringing a civil

servant to disciplinary responsibility. It was established that the Law of Ukraine “On Civil Service”:

- recognizes dismissal from a civil service position as one of the types of disciplinary sanctions;
- provides a list of grounds for bringing a civil servant to disciplinary responsibility in the form of applying to him such a sanction as dismissal from office;
- enshrines the civil servant’s right to appeal the decision to dismiss him from office;
- the grounds and procedure for the manager’s financial responsibility in case of illegal dismissal of a civil servant;
- grounds and procedure for dismissal of a person from the position of a civil servant at his own will, etc.

It was concluded that the connection between official discipline and the dismissal of a person from public service is not always clearly traced in the Law of Ukraine “On Public Service”, and therefore requires scientific understanding and justification. It is proposed to divide the duties of civil servants, depending on the level of their legal consolidation, into three types: 1) general duties, which are enshrined in the Law of Ukraine “On Civil Service” and extended to all civil servants; 2) job duties, which are defined in the job instructions or regulations on the structural units of state bodies, and are fixed for a specific position; 3) contractual obligations stipulated by the civil service contract and which apply exclusively to the person performing civil service under the contract. The author’s definition of official discipline is proposed: “Official discipline is the strict observance and conscientious performance of official duties, which are provided for by the norms of national legislation, the rules of internal official procedures, regulations on structural units of state bodies, job instructions, the Oath of a civil servant, and are also contained in the contract on public service”.

Key words: public service, public servants, duties of a public servant, discipline, official discipline, disciplinary responsibility, composition of a disciplinary offense, dismissal from office, illegal dismissal, public legal dispute.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12. 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Чорноус О.В. До питання про вдосконалення правового регулювання службової дисципліни та дисциплінарної відповідальності працівників поліції. *Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення*. 2017. С. 278-280. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/03_11_2017/pdf/82.pdf
3. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>
4. Залуговська Г.П. Особливості нормативно-правового забезпечення службової дисципліни в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України. *Київський часопис права*. 2021. № 4. С. 185-189.
5. Луценко О.Є. Види дисциплінарних проступків державних службовців за новим Законом України «Про державну службу». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 3. С. 109-112.
6. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.