

УДК 342.95-057.34:35083.1

В. В. Зуй,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРО ПОРЯДОК ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Статтю присвячено дослідженню порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Визначено місце дисциплінарного провадження у структурі адміністративного процесу. Здійснено огляд законодавства, що регулює дисциплінарне провадження щодо державних службовців. Досліджені права суб'єктів, уповноважених накладати дисциплінарні стягнення, наголошено на необхідності звуження їх дискреційних повноважень. Отримані висновки втілені у пропозиціях для нормативного закріплення в законодавстві.

Ключові слова: державні службовці, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, дискреційні повноваження.

Дисциплінарна відповідальність, як зазначає Ю. С. Адушкін, не може бути реалізована в кожному конкретному випадку без правозастосовної діяльності, яка встановлює подію правопорушення і його суб'єктів, забезпечує збирання необхідних матеріалів і доказів, їх перевірку й визначає у правовому акті відповідність юридичної і фактичної підстави відповідальності (склад проступку в конкретному діянні) та спосіб реагування на проступок [1, с. 41]. Зважаючи на це, дослідження нормативної регламентації впорядкування процесуальних дій при притягненні де-

ржавних службовців до дисциплінарної відповідальності вважаємо актуальним.

Ознакою дисциплінарної відповідальності державних службовців, як відзначає М. М. Коркунов, повинна бути її публічно-правова природа [9, с. 170]. Так, згідно з преамбулою чинного Закону України «Про державну службу» норми цього Закону врегульовують статус державних службовців [11], тобто їх права, обов'язки й відповідальність. Із цього випливає, що принципи й порядок застосування до державних службовців дисциплінарної відповідальності мають

бути закріплені саме в адміністративно-правових нормах. Серйозним недоліком на сьогодні є концептуальна орієнтація на впорядкування державно-службових відносин, що виникають у зв'язку і з приводу проходження державної служби, приватноправовими засобами, притаманними трудовому праву, і дещо зменшення значення публічно-правових, характерних для адміністративного права. Однак інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців виступає предметом регламентування саме адміністративного права. З урахування цього при дослідженні законодавчого регулювання процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності вивчалися й аналізувалися саме адміністративно-правові норми.

Що ж до місця дисциплінарних проваджень у структурі адміністративно-процесуального права, то Д. М. Бахрах діяльність з приводу застосування заходів адміністративного й дисциплінарного примусу відносить до такого виду адміністративного процесу, як адміністративно-юрисдикційний [4, с. 307]. Як вважає О. В. Кузьменко, структура адміністративного процесу не є постійною і змінюється у зв'язку з розвитком науки адміністративного права. Проте з упевненістю можна сказати, що адміністра-

тивний процес складається з 3-х окремих підгалузей: адміністративного судового процесу, управлінської діяльності й деліктного процесу, до якого й належить дисциплінарне провадження державних службовців [10, с. 53]. Дисциплінарній відповідальності державних службовців за порушення службової дисципліни, беззаперечно, притаманне зовнішнє спрямування публічної діяльності, що дозволяє вести мову про адміністративний характер концепції такої відповідальності. Але нормами адміністративного права регулюються не будь-які провадження у справах про дисциплінарні проступки. Тому варто погодитися з твердженням О. М. Бандурки й М. М. Тищенко, що провадження у справах про дисциплінарні проступки працівників і службовців регламентують норми трудового права. Адміністративний же процес охоплює тільки дисциплінарні провадження стосовно державних службовців [3, с. 336]. Підтримуючи точку зору названих учених, що дисциплінарне провадження є складником адміністративно-юрисдикційних проваджень у структурі адміністративного процесу, вважаємо, що з розвитком законодавства щодо державної служби дисциплінарне провадження має бути визнане саме таким на законодавчому рівні.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Керуючись наведеним, наголосимо, що діяльність по притягненню державного службовця до дисциплінарної відповідальності вимагає детальної законодавчої регламентації саме як вид юрисдикційного процесу у структурі адміністративного процесу. Важливо відзначити, що дисциплінарному провадженню стосовно державних службовців як одному зі складників адміністративного процесу властиві особливі ознаки, як-от: (а) специфічне коло суб'єктів, (б) зміст розглядуваних справ, (в) різні види дисциплінарних проступків і дисциплінарних стягнень для різних категорій державних службовців, (г) строки накладення дисциплінарних стягнень тощо.

Аналіз чинного адміністративного законодавства, що регламентує порядок застосування дисциплінарної відповідальності до держслужбовців, дозволяє дійти висновку, що питання процедури притягнення їх до дисциплінарної відповідальності у законодавстві вирішено фрагментарно. По суті, лише ст. 14 Закону України «Про державну службу» (від 16 грудня 1993 р.) містить положення про дисциплінарну відповідальність цих суб'єктів. Що ж стосується деяких категорій державних службовців, то питання їх дисциплінарної відповідальності вирішені у відповідних дисциплінарних стату-

тах. Зауважимо, що значна частина питань про накладення дисциплінарних стягнень на цих осіб віднесена, так би мовити, на вільний розсуд суб'єкта призначення на державну службу, що неможна визнати позитивним.

Деякі адміністративісти справедливо вбачають у цьому суттєву прогалину чинного законодавства, що пагубно впливає на стан законності в державній службі України. На думку Ю. М. Буравльова, насамперед це стосується не врегульованих правом і надто широких повноважень керівників, які реалізують їх на власний розсуд [5, с. 16]. Дефіцит процесуальних норм у питанні застосування дисциплінарної відповідальності, вважаємо, варто розглядати як суттєвий недолік правового регулювання останньої, небажаний у всіх розуміннях. З одного боку, це обмежує права держслужбовців (особливо їх нижчої ланки), а з другого – створює умови для використання керівниками своїх повноважень не за їх призначенням. В ідеальній моделі поведінки державних службовців закріплення так званих дискреційних повноважень суб'єктів призначення (керівників) передбачає надання їм свободи дій у визначених законом межах. Така позиція співпадає з теорією щодо вільного розсуду, розробленою західнонімецькими вченими. Зокрема, на

думку Р. Краутхаузена, це адміністративно-правові дії, що реалізуються в порядку особистої відповідальності згідно з розумінням норми права уповноваженою особою для виконання встановленої законом мети [14, с. 10].

Але, як свідчить вітчизняна практика, ідеї наведеної теорії не повністю відповідають дійсності, в якій часто бракує особистої відповідальності державних службовців і розуміння ними цілей дисциплінарної відповідальності. Ситуація ускладнюється також наявністю в адміністративному законодавстві оціночних понять, яким не дано законодавчого тлумачення: це приміром, «неналежає виконання службових обов'язків», «поважні причини», «ступінь тяжкості проступку» та ін. Цілком очевидно, що такі й подібні їм поняття спричиняють (і допускають) прийняття державним службовцем різних рішень на свій розсуд. Звичайно, кожне діяння держслужбовця передбачити правовими нормами неможливо. Разом із тим у своїй діяльності цим суб'єктам належить керуватись об'єктивними критеріями, встановленими юридичними нормами. Про це писав свого часу А. І. Єлістратов: «Розвиток адміністративного права повинен характеризуватися поступовим звуженням меж дискреційних повноважень адміністрації» [7,

с. 27].

Питання процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності – одне з важливих для забезпечення законності в царині державно-службових відносин. Водночас зауважимо, що ця процедура повинна бути встановлена адміністративно-правовими нормами в рамках вибору варіанту поведінки, визначеного законом. За браком чітких правових приписів суб'єкт, уповноважений притягати до дисциплінарної відповідальності державного службовця, позбавлений можливості юридично точно кваліфікувати конкретне діяння останнього як дисциплінарний проступок, вирішуючи на свій розсуд питання про наявність проступку, про вид дисциплінарного стягнення, що підлягає застосуванню, та ін. У такому разі виникає ситуація, коли в одних випадках вдається уникнути відповідальності, що порушує сам принцип її невідворотності, а в інших може призвести до посилення відповідальності, що суперечить принципам справедливості, співрозмірності покарання й тяжкості проступку. Вбачаємо за необхідне визначити на законодавчому рівні обов'язковий порядок дій при притягненні державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Варто відзначити, що в біль-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

шості країн Заходу порядок притягнення до такої відповідальності державних службовців розроблено досить детально. Наприклад, у Франції право накладати дисциплінарні стягнення належить органу, який вправі призначати державного службовця. Рішення про накладення такого стягнення приймається за дотриманням низки умов після висновку дисциплінарної ради – паритетної комісії [6, с. 165]. В Україні створення подібної комісії для забезпечення проведення службового розслідування в державному органі передбачено ч. 3 ст. 55 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. (на жаль, поки що вказана норма не набрала чинності) [12]. У США, де традиційно сильна детальна регламентація саме процедурних питань щодо публічної влади, існують норми, згідно з якими службовець не пізніше ніж за 30 днів до винесення стягнення повідомляється про це в письмовій формі. У цей період він може звернутися за кваліфікованою юридичною допомогою або у профспілковий орган за захистом своїх прав [6, с. 168]. З нашого погляду, досвід зарубіжних країн може стати корисним для подальшого вдосконалення процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності в Україні.

У правовій науковій літера-

турі зустрічаються пропозиції про прийняття окремого спеціального законодавчого акта, який урегулював би всі питання процедури й порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності (наприклад, Дисциплінарного кодексу державних службовців, Закону України «Про дисциплінарний статут державних службовців» чи ін.). Однак, визнаючи наявність прогалин у чинному адміністративному законодавстві щодо регламентації вказаної процедури, все ж таки вважаємо, що прийняття самостійного акта про дисциплінарну процедуру є недоцільним. Адже фундаментальний Закон України «Про державну службу» не повинен містити багато бланкетних і відсилочних норм. Саме в ньому й мають бути закріплені принципи, суб'єкти і стадії дисциплінарного провадження, а також послідовність і строки процесуальних дій.

У зв'язку із цим, на наше переконання, треба законодавчо встановити норми про дисциплінарне провадження, що стосуються державних службовців, а саме щодо: (1) завдань і принципів дисциплінарного провадження; (2) учасників останнього, їх прав та обов'язків; (3) приводів до порушення дисциплінарного провадження щодо держслужбовців; (4) послідовності і строків реалізації певних процесуальних

дій; (5) видів юридичних документів, у яких втілюються владні рішення стосовно того чи іншого етапу дисциплінарного провадження; (6) порядку прийняття, оскарження, вступу в силу рішення та його виконання. Указані положення пропонуємо закріпити в чинному Законі України «Про державну службу». Зауважимо, що процесуальні питання щодо порядку, строків, правил документування про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності належить урегулювати законодавством для кожної стадії провадження.

У наукових дослідженнях проблеми дисциплінарного провадження особливу увагу правознавці приділяють визначенню його стадій і наголошують, що найбільш суперечливий характер має саме їх відокремлення [Див.: 1; 3; 13]. Процес реалізації дисциплінарної відповідальності, на думку Г. В. Атаманчука, включає такі стадії: (а) порушення провадження за фактом правопорушення; (б) розгляд дисциплінарної справи; (в) прийняття рішення по справі та його виконання; (г) оскарження (в разі необхідності) цього рішення [2, с. 309]. Поділяючи міркування наведеного вченого, зауважимо, що об'єднувати такі різні за своїми значеннями й завданнями, суб'єктами й результатами стадії, як прийняття

рішення по справі та його виконання, недоцільно. Наголосимо на тому, що цілі й дії на стадії розгляду справи й виконання рішення по справі є різними.

Особливої уваги заслуговує позиція І. О. Картузової щодо стадійності дисциплінарного провадження. Вона вирізняє такі стадії: (а) порушення дисциплінарного провадження; (б) дисциплінарна перевірка (розслідування); (в) розгляд дисциплінарної справи й винесення по ній рішення; (г) виконання рішення; (д) перегляд рішення за скаргою; (е) перегляд рішення в порядку нагляду [8, с. 139]. Частково погоджуючись з думкою вченої, гадаємо, що сутність і мета стадії дисциплінарної перевірки поєднані з метою порушення справи, а тому розгляд їх як окремих стадій є зайвим.

Проаналізувавши зміст нормативно-правових актів і юридичні наукові джерела, ураховуючи, що нормативного закріплення стадій дисциплінарного провадження щодо державних службовців у чинному Законі України «Про державну службу» немає, вважаємо за необхідне закріпити на законодавчому рівні запропоновані вище стадії. Окрім названих (порушення й розслідування справи про дисциплінарний проступок, розгляд справи і прийняття рішення, виконання рішення по справі, перегляд рішення за

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

скаргою) ще слід передбачити стадію дострокового зняття дисциплінарного стягнення з державного службовця. Указана стадія свідчить про дострокове досягати мети накладення такого стягнення й підвищить рівень правосвідомості державного службовця.

Підсумовуючи викладене, підкреслимо, що інститут дисциплінарного провадження щодо державних службовців, як складник у структурі адміністративного процесу, має бути врегульований виключно адміністративними нормами (зокрема, в Законі України «Про державну службу»).

Детальна регламентація процесу притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності дозволить втілити в життя всі позитивні теоретичні напрацювання стосовно принципів, стадій і строків дисциплінарного провадження. А внесення відповідних змін до вказаного Закону й усунення висвітлених прогалин в адміністративному законодавстві сприятиме розвитку й удосконаленню дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, а також подальшому розширенню демократичних гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина.

Список літератури: 1. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР: моногр. / Ю. С. Адушкин, В. М. Манохин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 128 с. 2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с. 3. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Литера ЛТД, 2001. – 353 с. 4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2002. – 640 с. 5. Буравлев Ю. М. Виды юридической ответственности в системе государственной службы: моногр. / Ю. М. Буравлев. – М. : Юрист, 2008. – 154 с. 6. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: моногр. / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2000. – 200 с. 7. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М. : Госиздат, 1922. – 236 с. 8. Картузова И. А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Картузова Ирина Алексеевна. – Одесса: Одес. гос. юрид. акад., 1999. – 196 с. 9. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – [2-е изд.] / Н. М. Коркунов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 220 с. 10. Кузьменко О. В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві / О. В. Кузьменко // Підпр-во, госп-во і право. – 2003. – № 11. – С. 53-57. 11. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р., № 3723-XII – Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 12. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р., № 4050 – VI – 2011. – № 4. – Ст. 115. 13. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса: моногр. / В. Д. Сорокин. – М., 1968. – 128 с. 14. Krauthausen R. Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff / R. Krauthausen. – 1955. – 287 s.

О ПОРЯДКЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Зуй В. В.

Статья посвящена исследованию порядка привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. Определено место дисциплинарного производства в структуре административного процесса. Осуществлен обзор законодательства, регулирующего дисциплинарное производство в отношении

государственных служащих. Исследованы права субъектов, уполномоченных налагать дисциплинарные взыскания, и отмечена необходимость сужения их дискреционных полномочий. Полученные выводы воплощены в предложениях для нормативного закрепления в законодательстве.

Ключевые слова: государственные служащие, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, дискреционные полномочия.

ON THE PROCEDURE OF PUBLIC SERVANTS TO BRING DISCIPLINARY Zuy V. V.

The article studies the procedure for bringing public servants disciplined. The place of the disciplinary proceedings in the structure of the administrative process. Done review of the legislation governing the disciplinary proceedings against public servants. The legal entities authorized to impose disciplinary sanctions, and stressed the need to narrow their discretionary powers. These conclusions embodied in the proposals for regulatory consolidation in the legislation.

Key words: public servants, the procedure for disciplinary responsibility, discretion.

Надійшла до редакції 27.05.2013 р.

УДК 342.951

О. Є. Куц,
канд. юрид. наук
Полтавський юрид. ін-т
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

У ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФІКСАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті розглянуто існуючі варіанти фіксації адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства в різних країнах. Виділено основні моделі такої фіксації. На підставі теоретичних положень і практичного досвіду запропоновано оптимальну модель для України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, житлово-комунальне господарство, Кодекс про адміністративні правопорушення, міжнародний досвід.

Становлення сучасного українського суспільства нерозривно пов'язано з розвитком і ускладненням соціальних та

економічних процесів, що, у свою чергу, відбивається на проблемах їх належного регулювання, забезпеченні законності в усіх