

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**НОВАК ОЛЕНА ДМИТРІВНА**

УДК 342.95(477) – 057.34

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ**  
**ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**  
**В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент

**Зуй Валентина Василівна,**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

доцент кафедри адміністративного права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор

**Калюжний Ростислав Андрійович,**

Національний авіаційний університет, заступник директора з наукової роботи Юридичного інституту;

кандидат юридичних наук, доцент

**Нечитайленко Анатолій Олександрович,**

Харківський державний педагогічний університет ім. Г.С.

Сковороди, доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права.

Захист відбудеться « 24 » листопада 2014 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розісланий « 21 » жовтня 2014 р.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради**

**В. Ю. Шепітько**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Однією з важливих цілей державної служби є створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції. Це зумовлює необхідність вдосконалення всього державного механізму державно-службових відносин, і зокрема, відповідальності державних службовців, оскільки з огляду на результати їх діяльності формується загальне ставлення суспільства до влади і держави в цілому.

Прагнення нашої держави до досягнення європейської моделі відносин на державній службі, високого рівня забезпечення прав і законних інтересів громадян, а також наявність негативних чинників у дотриманні службової дисципліни державними службовцями свідчать про необхідність перегляду регламентації їх дисциплінарної відповідальності чинним законодавством, що й обумовлює потребу у проведенні комплексного дослідження адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Проблеми державної служби і водночас деякі аспекти відповідальності державних службовців у своїх працях досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. С. Адушкін, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, І. Л. Бородін, В. М. Гаращук, Д. І. Гавриленко, Г. С. Гончарова, О. О. Гришковець, І. П. Голосніченко, М. Б. Добробаба, Є. В. Додін, С. Д. Дубенко, В. В. Зуй, Р. А. Калюжний, І. О. Каргузова, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, А. О. Нечитайленко, Н. Р. Нижник, В. М. Манохін, О. В. Петришин, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, Д. М. Овсянко, О. Ю. Оболенський, Є. Я. Оспіщев, Ю. М. Старілов, Н. Ю. Хаманева та ін. Окремі питання, пов'язані з матеріальним та процесуальним забезпеченням дисциплінарної відповідальності, висвітлені в роботах В. С. Венедиктова, Н. М. Вапнярчук, М. І. Іншина, Н. М. Неумивайченко, Д. П. Полівчука, В. І. Прокопенка, О. Ю. Синявської, М. І. Хавронюка, В. І. Щербини та ін.

Однак розробці саме адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців органів виконавчої влади у науці приділено недостатньо уваги, зокрема: не повною мірою вирішені питання галузевої належності дисциплінарної відповідальності державних службовців, сутності службової дисципліни та дисциплінарного проступку, права чи обов'язку відповідним органом (посадовою особою) порушувати дисциплінарне провадження за фактом вчинення проступку, порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, юридичних гарантій забезпечення законності в процесі такої діяльності й деякі інші.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми № 0111U000966 “Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні”. Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого” 23.12.2011 р. (протокол № 4).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертації полягає в тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства та практики його застосування визначити адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в системі органів виконавчої влади в Україні, розробити та надати пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання цього виду відповідальності, підвищення рівня службової дисципліни, професіоналізму на державній службі, і водночас спрямованих на захист прав державного службовця в процесі притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- виявити основні тенденції становлення й розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців, її сутність;

- концептуально і змістовно наповнити правову конструкцію “дисциплінарна відповідальність державних службовців” та визначити її ознаки, специфіку цілей і функцій;

- визначити систему принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців, запропонувати та обґрунтувати засади, спрямовані на удосконалення досліджуваного виду відповідальності;

- уточнити поняття службової дисципліни державного службовця та визначити способи її забезпечення;

- з’ясувати підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, сформулювати авторське визначення й ознаки дисциплінарного проступку, охарактеризувати його склад;

- охарактеризувати перелік стягнень, що можуть бути ефективними у застосуванні до державних службовців та сформулювати визначення поняття дисциплінарного стягнення;

- визначити сутність і зміст дисциплінарного провадження щодо державного службовця, розглянути його стадії;

- визначити склад учасників дисциплінарного провадження стосовно державних службовців та їх процесуальні повноваження;

- з’ясувати сутність та розглянути особливості юридичних гарантій забезпечення законності у процесі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності;

- визначити напрями вдосконалення адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців та надати пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері діяльності.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі притягнення державних службовців органів виконавчої влади до дисциплінарної відповідальності.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дисертації становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання, застосування яких об'єктивно обумовлено змістом поставлених завдань. У процесі роботи над дисертацією використовувалися історико-правовий, системний, логіко-семантичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, метод аналізу й синтезу, статистичний, прогнозування та інші. Історико-правовий метод використано для дослідження процесу становлення та розвитку державної служби та дисциплінарної відповідальності державних службовців (п. 1.1). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, подано характеристику сучасного стану службово-деліктних відносин в Україні (пп. 1.2, 1.3, 2.1, 2.3). Системний метод використано для здійснення аналізу нормативно-правових актів у досліджуваній сфері відносин, а також для визначення місця дисциплінарного провадження у структурі адміністративного процесу та формулювання положень щодо стадій такого провадження (пп. 2.1, 2.2). Порівняльно-правовий метод дав змогу провести аналіз співвідношення норм адміністративного права з нормами інших галузей права щодо врегулювання дисциплінарної відповідальності, а також порівняння норм чинного та нового законодавства у сфері державної служби (пп. 1.2, 2.1). За допомогою статистичного методу проведено аналіз практичної діяльності щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Вимоги формальної логіки знайшли відображення при формулюванні висновків і пропозицій за результатами дослідження. Метод прогнозування допоміг окреслити напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні (пп. 1.2, 1.3, 2.2, 2.4).

Теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці українських та зарубіжних фахівців у галузі філософії, соціології, загальної теорії держави та права, адміністративного права і процесу, трудового права та інших галузей права.

Нормативну основу дослідження становили Конституція України та чинне законодавство про державну службу України. У дисертації проаналізовано деякі нормативні акти дореволюційного та радянського періодів, а також акти зарубіжного законодавства стосовно державної служби та дисциплінарної

відповідальності державних службовців. Емпіричним фундаментом дослідження стали статистичні дані, акумульовані Національним агентством України з питань державної служби, Управлінням судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, рішення уповноважених осіб Полтавської та Харківської обласних державних адміністрацій, рішення окружних адміністративних судів України з оскарження притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, а також подання прокуратури Харківської області щодо ініціювання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності та повідомлення відповідних органів (посадових осіб) стосовно прийнятих рішень за поданнями прокурорів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є однією із перших комплексних наукових робіт, що присвячена дослідженню теоретичних та практичних проблем удосконалення адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців органів виконавчої влади в Україні, в якому сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, а саме:

*Уперше:*

- запропоновано систему принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців та наголошено на законодавчому закріпленні принципу обов'язкового порушення провадження у справі про дисциплінарний проступок з метою підвищення ефективності дисциплінарної відповідальності;

- визначено поняття “службова дисципліна державного службовця” та запропоновано розуміти її як дотримання норм чинного законодавства, додержання присяги державного службовця, неухильне виконання покладених на нього обов'язків і вимог до поведінки, що визначені нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями і положеннями;

- запропоновано авторське визначення дисциплінарного стягнення щодо державного службовця як встановлена державою міра відповідальності, що може застосовуватися до державного службовця суб'єктом призначення на посаду (керівником) за вчинений дисциплінарний проступок з метою виховання його в душі

дотримання законності і службової дисципліни, а також запобігання вчиненню нових правопорушень;

- наведено перелік обставин, що виключають провадження у справі та підстав, за яких державного службовця може бути звільнено від дисциплінарної відповідальності;

- запропоновано встановити на рівні закону строк розгляду справи про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності не більше двох місяців з дня її порушення без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування державного службовця у відпустці.

*Удосконалено:*

- визначення дисциплінарного проступку державного службовця, яке розглядається як протиправне, суспільно шкідливе, винне діяння (дія або бездіяльність), яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, а також в інших порушеннях службової дисципліни та позаслужбових діянь, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність;

- систему дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, до яких віднесено: зауваження; догана; сувора догана; звільнення з посади державної служби;

- визначення поняття “дисциплінарне провадження щодо державних службовців” як урегульований законодавством порядок розгляду та вирішення справ про дисциплінарні проступки державних службовців; перелік його стадій.

*Набули подальшого розвитку положення щодо:*

- недоцільності такого заходу дисциплінарної відповідальності як попередження про неповну службову відповідність, адже керівник одноособово не може ставити під сумнів рівень службової відповідності займаній посаді та рівень професійної підготовки державного службовця, який встановлюється згідно із законодавством атестаційною комісією;

- імперативності норм, які регулюють дисциплінарну відповідальність державних службовців, що позитивно позначиться на зміцненні службової



дисципліни й підвищенні відповідальності державних службовців за результати своєї діяльності;

- юридичних гарантій забезпечення законності у процесі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

**Практичне значення одержаних результатів.** Визначення в дисертації сутності дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та пропозиції щодо шляхів вдосконалення її правового регулювання мають важливе теоретичне і практичне значення. Основні положення і висновки дисертаційної роботи можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій сфері – для подальших досліджень теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із розвитком державної служби та поглибленням знань про дисциплінарну відповідальність державних службовців;

- у правотворчості – при підготовці та опрацюванні законопроектів, а також внесенні змін і доповнень до чинного законодавства України;

- у правозастосовній діяльності – при розгляді справ про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності та розгляді адміністративно-правових спорів;

- у навчальному процесі – під час викладання адміністративного права та процесу, а також для підготовки підручників, навчальних посібників, методичної літератури для студентів юридичних навчальних закладів.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення, висновки й результати, отримані в процесі роботи над дисертацією, викладені та обговорені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Сформульовані в дисертації положення оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях та конгресах. Це зокрема: міжнародна науково-практична конференція “Особистість. Суспільство. Право”, присвячена 10-річчю Полтавського юридичного інституту (м. Полтава, 2012 р.); Друга міжнародна науково-практична конференція “Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави” (м. Черкаси, 2012 р.); міжнародна науково-

практична конференція “Тенденції та пріоритети реформування законодавства України” (м. Запоріжжя, 2012 р.); конференція молодих учених “Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених” (м. Харків, 2012 р.); всеукраїнська науково-практична конференція “Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики” (м. Київ, 2012 р.); XIII міжнародний науковий конгрес “Публічне управління: виклики XXI століття” (м. Харків, 2013 р.); міжнародна науково-практична конференція “Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні” (м. Львів, 2013 р.); всеукраїнська науково-практична конференція молодих учених та здобувачів “Юридична осінь 2013 року” (м. Харків, 2013 р.); міжнародна науково-практична конференція “Правова доктрина – основа формування правової системи держави” (м. Харків, 2013 р.).

**Публікації.** Основні наукові результати дисертації дістали відображення у 15 наукових працях, з яких 6 статей опубліковані у виданнях, що визначені як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому журналі, а також у тезах 9 доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдань і предмету дослідження робота складається зі вступу, 2 розділів, що містять 7 підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи – 233 сторінки, з них основного тексту 190 сторінок. Список використаних джерел – 207 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими планами, програмами, темами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дослідження і публікації.

**Розділ 1 “Загальна характеристика дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні”** об'єднує три підрозділи, які присвячені

дослідженню становлення та сутності дисциплінарної відповідальності державних службовців, її ознак та підстав, видів дисциплінарних стягнень.

У підрозділі 1.1. *“Становлення та сутність дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні”* проведено аналіз вітчизняного історичного досвіду розвитку дисциплінарної відповідальності державних службовців від зародження державної служби в Україні (IX – XVII ст.), її подальшого утвердження у практиці державотворення до становлення й розвитку дисциплінарної відповідальності (кінець XVII – початок XVIII ст.). Розглянуто важливі нормативно-правові акти, які тією чи іншою мірою стосувалися дисциплінарної відповідальності державних службовців у XIX – на початку XX ст., у радянський період (1917 – 1991 рр.) та за час незалежності України. Визначено, що на шляху удосконалення нормативного регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців кроком вперед могли стати положення прийнятого 17 листопада 2011 р. Закону України *“Про державну службу”*, де цьому виду відповідальності присвячено окремий розділ.

У підрозділі розглядається сутність дисциплінарної відповідальності державних службовців за адміністративним правом, пропонується авторське визначення цієї правової категорії. Акцентовано увагу на тому, що дисциплінарна відповідальність державних службовців належить до сфери адміністративно-правового регулювання. Відносини, що виникають при притягненні державних службовців до дисциплінарної відповідальності, виступають саме як адміністративні правовідносини і тому мають бути регламентовані імперативним методом, характерним для публічних галузей права. Ознаками дисциплінарної відповідальності державних службовців визначені: сфера застосування – державно-службові відносини; підстава – дисциплінарний проступок; наявність спеціального суб'єкта відповідальності – державного службовця; накладення дисциплінарного стягнення та суб'єкт такого права. Визначено цілі, функції та розглянуто систему принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців.

У підрозділі 1.2. *“Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців”* наведено поняття дисциплінарного

проступку, розглянуті його ознаки та елементи юридичного складу. Зазначено, що дисциплінарний проступок державного службовця (дія або бездіяльність) полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність. Розкрито зміст понять “невиконання” або “неналежне виконання службових обов'язків”. Пропонується під невиконанням службових (посадових) обов'язків розуміти бездіяльність державного службовця, якщо він повинен виконати конкретну дію, або, навпаки, вчинення дій, заборонених для державного службовця, від яких він зобов'язаний утриматися. Для розуміння поняття “неналежне виконання службових обов'язків” встановлено критерії належного їх виконання й зауважено, що їх перелік не є вичерпним. Законодавець не вказує на форми вини державного службовця, тому запропоновано закріпити в законодавстві про державну службу можливість скоєння умисного або необережного дисциплінарного проступку, що сприятиме впорядкуванню процесу притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Важливе значення для зміцнення дисципліни і законності на державній службі має дотримання службової дисципліни, яка є різновидом державної дисципліни й ґрунтується на принципах державної служби та обов'язках державних службовців. Службова дисципліна державного службовця складається із прав, загальнослужбових та посадових обов'язків, а також заборон та обмежень, що законодавчо закріплені для державних службовців. Елементами службової дисципліни також є обов'язки за Правилами внутрішнього трудового розпорядку в державному органі. Висловлено пропозицію законодавчо закріпити обов'язок дотримання держслужбовцем етики поведінки і в позаслужбовий час, враховуючи високий рівень відповідальності державних службовців перед суспільством.

На основі аналізу чинного законодавства та наукових поглядів щодо сутності службової дисципліни сформульовано поняття службової дисципліни державного службовця та виокремлено способи її забезпечення: контроль, нагляд, звернення громадян, а також переконання, стимулювання, поєднання методів заохочення і примусу.

У підрозділі 1.3. “Дисциплінарні стягнення, що застосовуються до державних службовців” розглянуто дисциплінарні стягнення та заходи дисциплінарного впливу, що можуть бути застосовані до державних службовців за чинним законодавством. Проаналізовано перелік стягнень, наведений у Законі України “Про державну службу” від 17.11.2011 р., й зазначено, що він є ширшим порівняно з чинним, однак не містить заходів дисциплінарного впливу. Акцентовано увагу на співвідношенні понять “дисциплінарне стягнення” та “заходи дисциплінарного впливу”, й доведено доцільність існування останніх як заходів попереджувального характеру. Наголошено на недоцільності такого заходу дисциплінарної відповідальності, як попередження про неповну службову відповідність, адже рівень службової відповідності займаній посаді та рівень професійної підготовки державного службовця встановлюється згідно із законодавством, атестаційною комісією.

Проведене дослідження дозволило сформулювати поняття дисциплінарного стягнення та його ознаки. Наголошено на необхідності пов’язати у Законі України “Про державну службу” основні склади дисциплінарних проступків із конкретними видами дисциплінарних стягнень чи заходами дисциплінарного впливу.

Зроблено висновок, що більш ефективний вплив на зміцнення службової дисципліни матиме такий перелік дисциплінарних стягнень щодо державних службовців: зауваження; догана; сувора догана; звільнення з посади державної служби. Обґрунтовано недоцільність встановлення штрафу як виду дисциплінарного стягнення для державних службовців на даному етапі економічного та політичного розвитку держави.

**Розділ 2 “Дисциплінарне провадження як вид адміністративного провадження”** містить чотири підрозділи, в яких розглядаються питання сутності, структури дисциплінарного провадження, складу його учасників та їх процесуального статусу, а також шляхи удосконалення законодавства з питань дисциплінарної відповідальності державних службовців.

У підрозділі 2.1. “Загальна характеристика дисциплінарного провадження” визначено місце дисциплінарного провадження стосовно державних службовців й

зазначено, що останнє є видом адміністративно-юрисдикційних проваджень у структурі адміністративного процесу. Відзначено, що розгляд питань дисциплінарної відповідальності державних службовців виключно крізь призму трудового права є однобоким для того, щоб вважатися всебічно обґрунтованим. За таких умов правозастосувач позбавлений можливості юридично точно кваліфікувати конкретне діяння державного службовця як дисциплінарний проступок, довільно вирішуючи питання про наявність проступку, достатність підстав і доказів для притягнення його до відповідальності. Тому необхідна детальна регламентація нормами адміністративного права порядку та строків притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, що дозволить врахувати особливості цього виду відповідальності.

Визначено, що дисциплінарне провадження стосовно державних службовців – це урегульований законодавством порядок розгляду та вирішення справ про дисциплінарні проступки. Сформульовані ознаки, мета, завдання та принципи дисциплінарного провадження щодо державних службовців.

Звертається увага на існування широких повноважень у вирішенні питання про порушення дисциплінарного провадження, яке віднесено на розсуд суб'єкта призначення (керівника) та підкреслено доцільність законодавчо звужити такі повноваження.

У підрозділі 2.2. *“Структура дисциплінарного провадження щодо державних службовців”* на підставі норм законодавства та практики розгляду дисциплінарних справ щодо державних службовців проаналізовано структуру дисциплінарного провадження та виокремлено його стадії:

- 1) порушення й розслідування справи про дисциплінарний проступок;
- 2) розгляд справи та прийняття рішення;
- 3) виконання (реалізація) рішення по справі;
- 4) дострокове зняття дисциплінарного стягнення (факультативна);
- 5) перегляд рішення за скаргою (факультативна).

Зазначено, що на практиці існують випадки, коли державний службовець своєю поведінкою і бездоганним виконанням службових обов'язків довів можливість

дострокового зняття стягнення і заслуговує на це, чим обумовлено існування стадії дострокового зняття з державного службовця дисциплінарного стягнення. Разом з тим важливим є встановлення строку обов'язкової дії стягнення і момент, коли воно може бути погашене достроково, що сприятиме обґрунтованості та законності такого рішення.

У підрозділі наведено перелік обставин, що виключають порушення дисциплінарного провадження у справі, та підстав, за яких державного службовця може бути звільнено від дисциплінарної відповідальності( у разі визнання діяння малозначним). Враховуючи відсутність у нормах законодавства про державну службу загального строку розгляду справ про дисциплінарні проступки та строку оскарження рішення про застосування дисциплінарної відповідальності, наголошено на необхідності визначити їх законодавчо.

*Підрозділ 2.3. “Склад та процесуальний статус учасників дисциплінарного провадження”* присвячено висвітленню поняття, класифікації та повноважень учасників дисциплінарного провадження. Усіх осіб, які відповідно до законодавства реалізують права чи виконують обов'язки у здійсненні дисциплінарного провадження, запропоновано іменувати учасниками такого провадження. Аналіз складу учасників дисциплінарного провадження дав підстави визнати, що вони вступають у службово-деліктні правовідносини з приводу здійснення процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, дотримуючись принципу презумпції невинуватості, який виключає можливість накладати стягнення, доки факт вчинення дисциплінарного проступку не буде доведений. Зроблено висновок, що для удосконалення процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності слід нормативно закріпити перелік учасників дисциплінарного провадження, а також урегулювати в законодавстві процесуальні повноваження таких учасників з метою звуження їх дискреційних повноважень.

У результаті вивчення практики застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців звернено увагу на випадки порушення їх прав у процесі здійснення дисциплінарного провадження. Наголошено на необхідності визначення

юридичних гарантій забезпечення законності при притягненні державного службовця до дисциплінарної відповідальності, до яких віднесено: письмове пояснення; проведення службового розслідування; заборона участі у службовому розслідуванні посадових осіб, особисто заінтересованих у його результатах; дотримання строків притягнення до відповідальності; право оскарження накладеного дисциплінарного стягнення та незаконних дій учасників провадження та інші. Зазначено важливу роль суб'єктів дисциплінарного захисту та необхідність забезпечення їх діяльності під час дисциплінарного провадження.

У підрозділі 2.4. *“Удосконалення законодавства з питань дисциплінарної відповідальності державних службовців”* зауважено, що удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності як складової інституту державної служби має здійснюватися у таких напрямках: 1) упорядкування нормативно-правового забезпечення державної служби в органах виконавчої влади; 2) законодавче закріплення та вдосконалення безпосередньо норм стосовно поняття, принципів, підстав, порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності та ін. Реалізуючи цю позицію, запропоновано врегулювати всі питання застосування дисциплінарної відповідальності державних службовців нормами адміністративного права.

Наголошено на необхідності детального врегулювання загальних положень щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців нормами Закону України *“Про державну службу”*. Зокрема, пропонується доповнити вказаний Закон статтею *“Класифікація державних службовців”*, у якій визначити, що державні службовці поділяються на види: 1) державні службовці органів виконавчої влади та їх апарату, правовий статус яких повністю регулюється нормами Закону України *“Про державну службу”* (сюди мають бути віднесені держслужбовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну виконавську (адміністративну) роботу); 2) спеціалізовані види державних службовців – державні службовці, повноваженням яких властива суттєва специфіка і які мають спеціальні звання (служба в органах внутрішніх справ, органах прокуратури, дипломатична служба, служба в Збройних Силах України та інші). Їх



правовий статус окрім цього Закону регулюють й інші нормативно-правові акти (Закони).

На думку дисертанта, прогалиною чинного Закону України “Про державну службу” є відсутність положень про облік дисциплінарних стягнень. На цій основі запропоновано ввести в державних органах на рівні областей спеціальну форму статистичної звітності про загальну кількість порушених дисциплінарних проваджень і накладених дисциплінарних стягнень. Відповідні дані могли б акумулюватися окремим відділом Національного агентства України з питань державної служби. Втілення цієї пропозиції дозволить детальніше вивчати й аналізувати стан дисциплінарної практики щодо державних службовців, виокремлювати недоліки та формулювати пропозиції з підвищення рівня службової дисципліни у державних органах.

Зазначене сприятиме утвердженню публічно-правового напрямку регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців адміністративно-правовими нормами, що нині є важливим та актуальним.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації на основі аналізу досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства України про державну службу і практики його реалізації, вирішено наукове завдання щодо визначення та удосконалення адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців, наведені обґрунтовані пропозиції стосовно їх закріплення у відповідних законодавчих актах. До головних із них можна віднести:

1. Розгляд основних історичних періодів становлення державної служби та дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні з часу зародження ознак державно-службових відносин і до сьогодні. Увагу акцентовано на недоліках у врегулюванні службових відносин та проблем дисциплінарної відповідальності державних службовців. Зміцнення дисципліни в апараті органів виконавчої влади і

підвищення персональної відповідальності державних службовців знайшла своє відображення в ідеях реформування державної служби, що було розпочате в 90-х рр. минулого століття та триває й досі.

2. У дисертації аргументовано висновок про те, що дисциплінарна відповідальність державних службовців належить до сфери адміністративно-правового регулювання. Відносини із реалізації мети і завдань державної служби виступають як адміністративні правовідносини. Наголошено на доцільності регламентації дисциплінарної відповідальності державних службовців нормами адміністративного права. В обґрунтування зазначеної тези покладено висновок про те, що цей інститут державної служби реалізується у сфері функціонування органів державної влади (зокрема виконавчої влади), стосується спеціального суб'єкта – державного службовця, й пов'язаний із публічно-правовими суспільними відносинами.

3. Пропозиції щодо законодавчого визначення дисциплінарної відповідальності державних службовців як самостійного виду юридичної відповідальності, що настає за вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку і пов'язаний із настанням негативних наслідків, викликаних накладенням дисциплінарного стягнення. Проаналізовано ознаки, цілі й функції дисциплінарної відповідальності.

4. Визначено, що систему принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців становлять дві групи: 1) система принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців, які відбивають загальні засади юридичної відповідальності; 2) особливі принципи, притаманні дисциплінарній відповідальності державних службовців. Розглянуто принципи дисциплінарної відповідальності, що діють на сьогодні, та принципи, які, на думку автора, мають бути включеними при удосконаленні чинного законодавства.

5. Службова дисципліна державного службовця розглядається як дотримання норм чинного законодавства, додержання присяги державного службовця, неухильне виконання покладених на нього обов'язків і вимог до поведінки, що

визначені нормативно-правовими актами, посадовими інструкціями і положеннями. Визначені способи та шляхи її забезпечення.

6. Наведено визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця як протиправного, суспільно шкідливого, винного діяння (дія або бездіяльність), яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх службових обов'язків, а також інших порушеннях службової дисципліни, за які законодавством передбачено дисциплінарну відповідальність. Проаналізовано ознаки дисциплінарного проступку та елементи його складу. Запропоновано законодавчо закріпити поняття дисциплінарного проступку, форми вини державного службовця – умисел і необережність, що сприятиме впорядкуванню дисциплінарного провадження, зниженню ролі адміністративного розсуду (дискреційних повноважень) суб'єкта дисциплінарної юрисдикції, а також дозволить більшою мірою індивідуалізувати дисциплінарну відповідальність. Розкрито зміст понять “невиконання” або “неналежне виконання службових обов'язків”.

7. Підкреслюється важливість дотримання етики поведінки державного службовця, підтримуються погляди на цю проблему науковців та акцентовано увагу на необхідності дотримання державними службовцями етики поведінки і в позаслужбовий час, враховуючи високий рівень відповідальності на державній службі перед суспільством. Запропоновано доповнити перелік дисциплінарних проступків таким видом, як “вчинення в службовий або позаслужбовий час діяння, що негативно впливає на репутацію державного службовця та шкодить авторитету державної служби”. У ст. 10 Закону України “Про державну службу” поряд з іншими, пропонується закріпити обов'язок “діяти відповідно до високого звання державного службовця, підтримувати та постійно підвищувати авторитет державної служби”.

8. Дисциплінарне стягнення запропоновано розуміти як установлену державою міру відповідальності, що може застосовуватися до державного службовця суб'єктом призначення за вчинений дисциплінарний проступок з метою виховання його в дусі дотримання законності і службової дисципліни, а також запобігання

вчиненню нових правопорушень. Підкреслено недоцільність такого заходу дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність. Запропоновано розширити перелік дисциплінарних стягнень щодо державних службовців та включити до нього такі: зауваження; догана; сувора догана; звільнення з посади державної служби.

9. Дисциплінарне провадження є одним із видів адміністративно-юрисдикційних проваджень у структурі адміністративного процесу, яке має власну специфіку і структуру, а також порядок дій при здійсненні такого провадження. Запропоновано закріпити у Законі України “Про державну службу” поняття дисциплінарного провадження стосовно державних службовців як урегульованого законодавством порядку розгляду та вирішення справ про дисциплінарні проступки державних службовців.

10. Наведено стадії дисциплінарного провадження: 1) порушення й розслідування справи про дисциплінарний проступок; 2) розгляд справи та прийняття рішення; 3) виконання (реалізація) рішення по справі; 4) дострокове зняття дисциплінарного стягнення (факультативна); 5) перегляд рішення за скаргою (факультативна), які необхідно закріпити в Законі України “Про державну службу”. Розглянуто обставини, що виключають порушення провадження у дисциплінарній справі.

11. На основі аналізу стану нормативно-правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців встановлено відсутність у нормах законодавства про державну службу загального строку для розгляду справи про дисциплінарний проступок та оскарження рішення про застосування дисциплінарної відповідальності. Запропоновано доповнити Закон України “Про державну службу” статтю такого змісту: “Справа про дисциплінарний проступок державного службовця повинна бути розглянута протягом двох місяців з дня її порушення без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування державного службовця у відпустці”, а також статтю, що передбачає: “Рішення про накладення дисциплінарного стягнення або накладення стягнення, що не відповідає характеру проступку, може бути оскаржене особою, яку притягнуто до

відповідальності (або її представником) до вищого органу (посадової особи) або до суду протягом місячного строку з дня ознайомлення з ним”.

12. Визначено та наведено перелік осіб – учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців, які відповідно до законодавства реалізують права або виконують обов’язки у процесі здійснення такого провадження. Запропоновано законодавчо закріпити, що до таких осіб відносяться: 1) особа, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження; 2) суб’єкти службового розслідування; 3) суб’єкти дисциплінарного захисту; 4) суб’єкт дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, санкціонування накладення стягнень на держслужбовців). Окрему категорію становлять особи, зі службового становища яких випливає обов’язок сприяти здійсненню дисциплінарного провадження (додаткові учасники). Проаналізовано процесуальний статус учасників дисциплінарного провадження.

13. За результатами вивчення практики застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців визначено основні види порушень їх прав у процесі здійснення дисциплінарного провадження, й наведено пропозиції стосовно закріплення у Законі юридичних гарантій забезпечення законності при притягненні державного службовця до такого виду відповідальності.

14. Наголошено на необхідності детального адміністративно-правового врегулювання відносин, що виникають у зв’язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Задля цього запропоновано доповнити Закон України “Про державну службу” розділом “Дисциплінарна відповідальність державного службовця”, розроблені його нормативне бачення та структура.

## **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Новак О. Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців / О. Д. Новак // Часоп. Київ. Ун-ту права. – 2012. – № 2. – С. 129-133.

2. Новак О. Д. Щодо розуміння принципів дисциплінарної відповідальності державних службовців / О. Д. Новак // Право і безпека. – 2012. – № 3 (45). – С. 264-268.

3. Новак О. Д. Особливості дисциплінарної відповідальності суддів // О. Д. Новак // Держ. буд. та місц. самоврядування: зб. наук. пр. / редкол. : Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 334-343.

4. Новак О. Д. До питання дисциплінарного провадження стосовно державних службовців: правове регулювання та стадії / О. Д. Новак // Право України. – 2013. – № 3-4. – С. 450-457.

5. Новак Е. Д. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в Украине и Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект / Е. Д. Новак // Журн. научн. публ. аспирантов и докторантов. – Курск, 2013. – № 5 (83). — С. 27-34.

6. Новак О. Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців / О. Д. Новак // Наук. Вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. – 2013. – Вип. 6-3. – Т. 1. – С. 75-79.

7. Новак О. Д. До питання дисциплінарних стягнень щодо державних службовців / О. Д. Новак // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави : II міжнар. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 2012. – С. 156-158.

8. Новак О. Д. Види дисциплінарної відповідальності державних службовців / О. Д. Новак // Особистість. Суспільство. Право. : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю Полт. юрид. ін-ту. – м. Полтава, 15 берез. 2012 р: у 2 ч. – ч. 1 / редкол.: А. П. Гетьман, О. П. Бушан, О. Р. Дашковська та ін. – Х. : Точка, 2012. – С. 442-446.

9. Новак О. Liabilities and discipline of public servants / О. Новак // «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» : зб. тез допов. та наук. повідом. конф., Х., 5 квітня 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х., 2012. – С. 73-75.

10. Новак О. Д. Удосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців // Тенденції та пріоритети реформування законодавства України : міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 30 черв. 2012 р. / Запорізька міська громад. орг. «Істина», 2012. – С. 87-89.
11. Новак О. Д. Деякі питання дисциплінарної відповідальності державних службовців: адміністративно-правовий аспект / О. Д. Новак // Державотворення та правотворення в період реформ: питання теорії та практики : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., К., 19-20 квіт. 2012 р. / за заг. ред. В. В. Коваленка. – Ч. 2. – К. : НАВС, 2012. – С. 56-58.
12. Новак О. Д. Поняття дисциплінарного провадження стосовно державних службовців / О. Д. Новак // Публічне управління: виклики ХХІ століття: ХІІІ міжнар. наук. конгрес, Х., 21-22 берез. 2013 р. / за заг. ред. В. А. Ландсмана. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2013. – С. 37-38.
13. Новак О. Д. Правові пропозиції до питання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні / О. Д. Новак // «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» : міжнар. наук.-практ. конф., 21-22 черв. 2013 р. – Л. : Центр правничих ініціатив, 2013. – С. 82-84.
14. Новак О. Д. Юридичні гарантії законності здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців / О. Д. Новак // Юридична осінь 2013 року : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, 14 листоп. 2013 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 3-6.
15. Новак О. Д. До питання галузевої належності дисциплінарної відповідальності державних службовців / О. Д. Новак // Правова доктрина України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присв. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України, 20-21 листоп. 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 904-907.

## АНОТАЦІЯ

***Новак О. Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. – На правах рукопису.***

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2014.

Дисертацію присвячено комплексному науковому дослідженню актуальних теоретичних і практичних проблем адміністративно-правових засад дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. У роботі досліджено становлення й сутність дисциплінарної відповідальності державних службовців, підстави та порядок застосування цього виду відповідальності до державних службовців. Наведено авторську дефініцію дисциплінарної відповідальності державного службовця, окреслено систему принципів, яких необхідно дотримуватися при застосування такої відповідальності, розглянуті види дисциплінарних стягнень та структура дисциплінарного провадження, склад його учасників, а також визначені гарантії законності здійснення дисциплінарного провадження.

На підставі проведеного дослідження надані пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України про державну службу. Розроблено проект розділу про дисциплінарну відповідальність державних службовців для включення його до Закону України “Про державну службу” з метою удосконалення сфери службово-деліктних правовідносин.

***Ключові слова:*** державні службовці, дисциплінарна відповідальність, службова дисципліна, дисциплінарний проступок, дисциплінарні стягнення, дисциплінарне провадження.

## **АННОТАЦІЯ**

***Новак Е. Д. Административно – правовые основы дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине. – На правах рукописи.***



Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

Диссертация посвящена комплексному научному исследованию актуальных теоретических и практических проблем административно-правовых основ дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине.

Проведен историко-правовой анализ развития института дисциплинарной ответственности госслужащих, выделены основные исторические периоды становления государственной службы и дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине со времени зарождения признаков государственно-служебных отношений и по настоящее время. Внимание акцентировано на недостатках в урегулировании служебных отношений и проблем дисциплинарной ответственности государственных служащих.

В работе исследованы становление и сущность дисциплинарной ответственности государственных служащих, основания и порядок применения этого вида ответственности к государственным служащим.

Приводится авторская дефиниция дисциплинарной ответственности государственного служащего, проанализированы ее цели и признаки. Определена система принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих, приведены принципы для усовершенствования административно-правовых основ дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине. Рассмотрена структура служебной дисциплины государственного служащего, предложены определения ее понятия, а также способы обеспечения.

Рассмотрены виды дисциплинарных взысканий и меры дисциплинарного воздействия, применяемые к государственным служащим, определено соотношение этих понятий. Предложен авторский перечень дисциплинарных взысканий, а также мер дисциплинарного воздействия.

Проанализирована структура дисциплинарного производства, его стадии, среди которых предложено выделить стадию досрочного снятия взыскания с государственного служащего.

Определен состав участников дисциплинарного производства, их процессуальный статус, а также гарантии законности осуществления дисциплинарного производства.

На основании проведенного исследования доказана необходимость внесения изменений и дополнений в действующее законодательство Украины о государственной службе.

Разработан проект раздела о дисциплинарной ответственности государственных служащих для включения в действующий Закон Украины “О государственной службе”, которым рекомендуется закрепить основные базовые понятия, термины и их соотношение в сфере служебно-деликтных правоотношений.

**Ключевые слова:** государственные служащие, дисциплинарная ответственность, служебная дисциплина, дисциплинарный проступок, дисциплинарные взыскания, дисциплинарное производство.

## SUMMARY

*Novak O.D. Administrative and legal principles of disciplinary liability of civil servants in Ukraine. – Printed as the manuscript.*

Dissertation for Candidate of Legal Sciences degree, specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; information law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2014.

The dissertation is devoted to the complex scientific investigation of actual theoretical and practical problems of administrative and legal principles of disciplinary liability of civil servants in Ukraine. The author researches formation and nature of

disciplinary liability of civil servants, grounds and application order of this type of responsibility to civil servants. The author's definition of disciplinary liability of civil servant is given, system of principles, which should be followed in application of such liability, is outlined, types of disciplinary action and structure of the disciplinary proceedings are considered, composition of its members, and also guarantees of legality of conduction of the disciplinary proceedings.

Suggestions are provided on the basis of the research for introduction of amendments and additions to the current legislation of Ukraine on civil service. A draft chapter on disciplinary liability of civil servants is developed for inclusion in the Law of Ukraine "On Civil Service" for improvement of areas of service-tort relationship.

***Key words:*** civil servants, discipline, service disciplinary liability, official discipline, disciplinary misconduct, disciplinary action, disciplinary proceedings.

Відповідальний за випуск  
канд.юрид.наук, доц. Зима О. Т.

**Підписано до друку 18.09.2014. Формат 60×90 <sup>1</sup>/16**

**Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.**

**Умовн. друк. арк. 0.7. Облік. – вид арк. 0, 9.**

**Тираж 100 прим. зам. № 1059**

Друкарня

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

61024, Харків, вул. Пушкінська, 77