

**Чаплинська Ю.А.**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 35.086

## **ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Досліджено поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців. На основі аналізу чинного законодавства України та основних точок зору науковців у галузі адміністративного права щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців визначено поняття, основні ознаки та особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, як одного з видів юридичної відповідальності.

*Ключові слова:* державні службовці, дисциплінарна відповідальність, державна служба.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день Україна перебуває на шляху значних економічних, політичних та соціальних змін, які в результаті впливають на формування якісно нових взаємовідносин між державою, її основними інститутами та суспільством.

Розвиток інституту державної служби в Україні є важливим інструментом формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. У механізмі реалізації державної служби важливе місце посідає дисциплінарна відповідальність державних службовців, адже забезпечення дисципліни в діяльності органів державної влади усіх рівнів є головною умовою ефективного державного управління.

На сучасному етапі адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу виникає гостра необхідність вдосконалення чинного національного законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців. Це є необхідним з огляду на те, що саме інститут дисциплінарної відповідальності є важливим гарантом забезпечення ефективності державної служби, подальшого розроблення науково-теоретичних положень щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців.

**Аналіз публікацій, в яких було започатковано розв'язання даної проблеми.** Окремі питання дисциплінарної відповідальності державних службовців неодноразово ставали предметом наукових досліджень учених у галузі адміністративного, трудового права та державного управління: А. А. Абрамова, В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, М. І. Іншина, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, Л. М. Корнута, О. Є. Луценко, В. К. Малиновський, І. М. Пахомов, А. А. Сергієнко, Ю. М. Старілов, В. К. Шкарупа, Ц. А. Ямпольська, Х. П. Ярмакі, А. М. Ярошенко та ін. Проте незважаючи на плідну працю зазначених вище науковців,

наразі лишається низка проблемних питань, які не зміг вирішити навіть новий Закон України «Про державну службу» 2015 р. [1].

**Метою** статті є дослідження наукових підходів до визначення поняття «дисциплінарна відповідальність державних службовців», розкриття змісту цього поняття, а також встановлення основних напрямків удосконалення чинного національного законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [2]. Коли державний службовець порушує чинне законодавство, не виконує або неналежним чином виконує свої службові обов'язки, він шкодить не лише власному авторитету, а й авторитету органу (установи, організації), в якому працює, державній службі та державі загалом. І навпаки, коли державний службовець належним чином виконує свої службові обов'язки, як представник органу влади він гарантує законність, захист основних прав та свобод людини і громадянина. Важливим засобом забезпечення належного здійснення державними службовцями своєї діяльності у будь-якій сфері є законодавче закріплення дисциплінарної відповідальності державних службовців.

З метою визначення поняття «дисциплінарна відповідальність державних службовців» дамо визначення більш ширшому поняттю – «відповідальність». Слід зазначити, що розуміння цього поняття різними галузями науки має свої особливості. Так, у мовознавстві воно означає покладений на когонебудь або узятий ким-небудь обов'язок чи необхідність звітувати за свої дії й готовність узяти на себе провину за можливі наслідки, бути відповідальним за них; у філософії це поняття відображає об'єктивний, історично-конкретний характер відносин між особою, колективом, суспільством з погляду свідомого здійснення пред'явлених до них взаємних вимог (наприклад, виявляється у відповідальності людини перед суспільством як результат свідомої людської діяльності) [3, с. 496]. Наука етика досліджує відповідальність у тісному зв'язку з категорією обов'язку [4, с. 152]. Соціологічна наука розглядає поняття відповідальності в межах реакції суспільства, соціальної спільноти на індивідуальну поведінку людини, а психологія – як відображення особливостей соціального й морально-правового ставлення особи до суспільства і характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм [5, с. 40].

У юридичній науці поняття відповідальності є однією з центральних категорій і у загальному вигляді трактується як реакція держави на вчинене правопорушення, що виражається в обов'язку особи зазнати передбачених законом обмежень різного характеру за вчинене діяння. В межах існуючих галузей права існують різні види юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, дисциплінарна). Однак на сьогоднішній день у правовій науці деякі вчені (В. В. Костицький,

Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовський) пропонують визнавати й інші види юридичної відповідальності, зокрема, такі як еколого-правова, земельно-правова, водно-правова тощо [5, с. 41].

У межах нашої роботи зупинимося на визначенні дисциплінарної відповідальності державних службовців. Слід зазначити, що цей вид юридичної відповідальності являє собою комплексний правовий інститут, який одночасно врегульований нормами декількох галузей права (адміністративного та трудового). Це зумовлює існування різних точок зору на дане питання та вимагає вивчення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців з позиції різних галузей права для визначення його ролі та місця у правовій системі.

Відповідно до статті 64 Закону України «Про державну службу», дисциплінарній відповідальності підлягає державний службовець, який не виконує або неналежним чином виконує посадові обов'язки, встановлені законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби чи посадовою інструкцією, а також порушує правила етичної поведінки або допускає будь-яке інше порушення службової дисципліни [1, ст. 64].

Дисциплінарна відповідальність, як самостійний вид юридичної відповідальності, є особливим елементом у структурі правової системи, важливим фактором, що забезпечує правомірну поведінку державного службовця при здійсненні ним своїх повноважень. Вона характеризується наявністю власної підстави – дисциплінарного проступку, особливих санкцій – дисциплінарних стягнень, спеціального суб'єкта дисциплінарного проступку і суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосувати дисциплінарне стягнення у встановленому порядку.

Аналіз чинного законодавства України у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців дає можливість зробити висновок про те, що на сьогоднішній день відсутнє законодавче закріплення поняття «дисциплінарна відповідальність державних службовців». Це визначення відсутнє як у новому Законі України «Про державну службу» [1], так і в основному уніфікованому нормативно-правовому акті, що визначає підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності як виду юридичної відповідальності – Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП) [6].

Вітчизняні науковці в галузі науки трудового права розглядали поняття дисциплінарної відповідальності як складову частину більш загального поняття – дисципліни праці. Під дисципліною праці вони розуміли визначений законом або на основі закону трудовий розпорядок, що визначає трудові обов'язки робітників і службовців, відповідальність за невиконання цих обов'язків і заходи заохочення за відмінне їх виконання [7, с. 39]. Вони не виділяли окремо таке поняття як дисциплінарна відповідальність державних службовців, а тому вона застосовувалася на загальних підставах і, як правило, розглядалася науковцями у сфері питань дисципліни праці і дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку.

Сьогодні поняття дисциплінарної відповідальності державних службов-

ців у правовій науці визначають як «врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» [8, с. 142]. Дане визначення найбільш повно розкриває сутність та зміст дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Здійснюючи аналіз особливостей притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, необхідно зазначити, що дисциплінарна відповідальність державних службовців є інститутом не лише адміністративного, а й трудового права, а тому для правового регулювання суспільних відносин у даній сфері необхідна взаємодія комплексу норм. Тобто суспільні відносини і трудова діяльність у даному випадку перебувають у тісному взаємозв'язку. Державні службовці, так само як і будь-які інші працівники, реалізують своє конституційне право на працю. Проте під час здійснення цього права для державних службовців виникають не звичайні, а специфічні трудові відносини, з урахуванням особливостей їх роботи та повноважень, якими вони користуються, а також обов'язків, які покладені на них в силу Закону. Виходячи з означеного, можна виділити ряд особливостей, за якими дисциплінарна відповідальність державного службовця відрізняється від загальної трудової дисциплінарної відповідальності. Так, для дисциплінарної відповідальності є характерним:

- 1) наявність спеціального суб'єкта відповідальності (державні службовці);
- 2) наявність особливих підстав застосування відповідальності, які чітко прописані у ст. 65 Закону «Про державну службу»;
- 3) наявність особливих видів дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до державних службовців і визначені в Законі «Про державну службу»;
- 4) особливий порядок накладення дисциплінарних стягнень.

З метою правильного та більш повного розуміння інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців вважаємо за необхідне визначити сутність дисциплінарного проступку. Дисциплінарний проступок є підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців і визначається як «протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення» [1, ст. 65]. Проте, відповідно до статті 64 Закону «Про державну службу», підставою для дисциплінарної відповідальності державних службовців може бути і порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни. Це дає підстави стверджувати, що Закон України «Про державну службу» 2015 р., на відміну від

попереднього, не лише визначив поняття дисциплінарного проступку державного службовця, а й відніс до підстави застосування дисциплінарної відповідальності державного службовця порушення правил етичної поведінки. Це відповідає п. 13 Додатку до Рекомендації № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи про статус публічних службовців у Європі, в якому наголошено на важливості дотримання етичних норм публічними службовцями [9, с. 141]. Поряд з цим, в якості підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців законодавець прописує й «інше порушення службової дисципліни», не розкриваючи його змісту, що дає можливість для застосування заходів державного примусу до більш широкого кола порушників службової дисципліни.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо за необхідне у статті 64 Закону України «Про державну службу» чітко визначити поняття «інше порушення службової дисципліни» з метою більш ефективного застосування законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців на практиці. Також у статті 65 зазначеного Закону законодавець вживає словосполучення «іншими нормативно-правовими актами», без конкретної вказівки якими саме, у зв'язку з чим на практиці також виникає потреба у конкретизації цих нормативно-правових актів.

Як вже було зазначено вище, питання дисциплінарної відповідальності державних службовців врегульовані нормами трудового та адміністративного права. Проте щодо окремих категорій осіб (військовослужбовців строкової служби, працівників органів внутрішніх справ, суду, прокуратури, Служби безпеки України та ін.) передбачена спеціальна дисциплінарна відповідальність, яка поряд із загальними правилами дисциплінарної відповідальності враховує особливі вимоги дисципліни до таких осіб [10, с. 193–194].

Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена лише для чітко визначеного (вузького) кола державних службовців, які притягуються до дисциплінарної відповідальності відповідно до норм спеціальних правових актів (дисциплінарних статутів, положень, законів). Також спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачає застосування до державних службовців специфічних заходів дисциплінарного впливу, які не передбачені Законом України «Про державну службу». Наприклад, Дисциплінарний статут прокуратури України визначає перелік дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватися до працівників прокуратури за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, який порочить їх як працівників прокуратури. Дисциплінарними стягненнями відповідно до цього статуту є: догана, пониження в класному чині, пониження на посаді, позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України», звільнення, звільнення з позбавленням класного чину [11].

Межі цієї роботи не дозволяють здійснити детальний аналіз усіх чинних дисциплінарних статутів, які регулюють дисциплінарну відповідальність окремих категорій державних службовців. Проте проаналізувавши деякі з них, можемо зробити висновок, що кожен чинний статут або положення про

дисципліну для окремих категорій державних службовців мають певні особливості. Ці особливості в першу чергу полягають у тому, що нормативно-правові акти, які регулюють дисциплінарну відповідальність окремих видів державних службовців, містять положення, які розходяться з положеннями загального для усіх державних службовців нормативно-правового акта – Закону України «Про державну службу». Так, наприклад, розглянуті нами нормативно-правові акти (за винятком Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України) взагалі не містять поняття дисциплінарного проступку державного службовця.

Отже, спеціальна дисциплінарна відповідальність державних службовців характеризується обмеженою сферою та колом суб'єктів її застосування, специфічними заходами дисциплінарного впливу, визначеним колом суб'єктів, які можуть застосовувати дисциплінарну відповідальність, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень, наявністю спеціальних нормативно-правових актів. У зв'язку з чим під спеціальною дисциплінарною відповідальністю необхідно розуміти окремий вид дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися в межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє нам зробити деякі висновки щодо визначення та змісту поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців, а також окреслити окремі тенденції вдосконалення механізму регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні.

Закон «Про державну службу» 2015 року, так само як і попередній, не містить поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців, проте, на відміну від попереднього, він прописує на законодавчому рівні поняття «дисциплінарний проступок». Це, звісно, є значним кроком уперед і, на нашу думку, сприятиме підвищенню ефективності функціонування державних органів та апарату, забезпеченню належної якості надання державними службовцями послуг громадянам і задоволенню їх законних прав та інтересів.

У результаті дослідження особливостей дисциплінарної відповідальності окремих видів державних службовців в Україні визначено, що наявність великої кількості нормативно-правових актів, у тому числі Дисциплінарних статутів, не сприяє розвитку державної служби та належному реагуванню на порушення службової дисципліни. Крім того, більшість цих статутів не містить навіть поняття дисциплінарного проступку. У зв'язку з цим виникає необхідність не лише закріпити на законодавчому рівні чіткий перелік таких проступків, а й передбачити які дисциплінарні стягнення повинні застосовуватися за їх вчинення.

Тенденцією удосконалення механізму регулювання дисциплінарної відповідальності на сьогоднішній день є закріплення норм щодо дисциплінарної відповідальності не на рівні підзаконних нормативно-правових актів і відом-

чих нормативних актів, а у законах. Так, наприклад Закон України «Про державну службу» 2015 року вже передбачив низку певних важливих норм (Закон містить норми, що визначають поняття дисциплінарного проступку; підстави та умови для притягнення до дисциплінарної відповідальності; обставини, які пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, тощо). Наступним етапом позитивних змін у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців має стати створення такого законодавства про дисциплінарну відповідальність державних службовців, яке б містило чіткий перелік підстав дисциплінарної відповідальності та дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до різних категорій державних службовців.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // ВВР України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильчева, П.Н. Федосеева. – М. : Сов. энциклопедия, 1983.
4. Малахов В.А. Этика : курс лекций / В.А. Малахов. – К. : Лебідь, 1996.
5. Кабаченко М.О. Особливості дисциплінарної відповідальності / М.О. Кабаченко // Право та державне управління. – 2013. – № 1 (10). – С. 40–43.
6. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII // ВВР УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
7. Петришина-Дюг Г. Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи / Г. Г. Петришина-Дюг // Науковий вісник Чернівецького ун-ту. Правознавство. – 2008. – Вип. 461. – С. 39–42.
8. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011.
9. Янюк Н. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за Законом України «Про державну службу» (2015) : правовий аналіз / Н. Янюк // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2016. – Вип. 62. – С. 138–147.
10. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010.
11. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796 XII // ВВР України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.

**Чаплинская Ю.А. Относительно определения понятия дисциплинарной ответственности государственных служащих.** Исследовано понятие дисциплинарной ответственности государственных служащих. В результате проведённого анализа действующего законодательства Украины, а также основных мнений ученых в отрасли административного права относительно дисциплинарной ответственности государственных служащих определено понятие, основные признаки и особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих, как одного из видов юридической ответственности.

**Ключевые слова:** *государственные служащие, дисциплинарная ответственность, государственная служба.*

**Chaplyns'ka Yu.A. Concerning the definition of disciplinary responsibility of civil servants.** The development of the civil service in Ukraine is an important instrument of

formation and implementation of public policy, governance, the rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen. In the mechanism of implementation of civil service ranks prominently disciplinary responsibility of civil servants, for ensuring discipline in the activities of public authorities at all levels is the main condition for good governance.

At the present stage adaptation of Civil Service of Ukraine to EU standards there is an urgent need to improve national legislation in the field of disciplinary responsibility of civil servants. This is important in view of the fact that it institute disciplinary responsibility is an important guarantor of civil service efficiency, further development of scientific and theoretical provisions on disciplinary responsibility of civil servants.

The article examines the concept of disciplinary responsibility of civil servants. Based on analysis of current legislation of Ukraine and main viewpoints of scientists in the field of administrative law on disciplinary responsibility of civil servants, the author defines the concept, main features and characteristics of disciplinary responsibility of civil servants, as one of the types of legal liability.

Particular attention is focused on the definition and study features special disciplinary responsibility of civil servants.

**Keywords:** *civil servants, disciplinary responsibility, public service.*

*Надійшла до редакції 01.11.2016*

**Щокін Р. Г.**

кандидат юридичних наук, доцент  
(м. Київ)

## **ЛІЦЕНЗУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

З державно-управлінських позицій розглянуто проблеми ліцензування закладів освіти, висвітлено питання недосконалості та суперечливості чинного законодавства, необхідності його вдосконалення та впровадження дійового механізму реалізації своєї процедури.

**Ключові слова:** *освіта, заклад освіти, освітні послуги, ліцензія, ліцензування.*

**Постановка проблеми.** Українська освіта – один із найбільших секторів суспільства, в якому працюють і здобувають освіти близько 9 млн осіб. Україна успадкувала від СРСР потужну розгалужену освітню систему з передовою на той час інфраструктурою. За роки незалежності фактично відбувалося екстенсивне використання матеріально-технічних, кадрових і організаційних ресурсів попередньої системи та пристосування їх до потреб незалежної держави [1]. Протягом усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, однією з яких є необхідність удосконалення ліцензування навчальних закладів України.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемам ліцензування навчальних закладів усіх типів та рівнів приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких варто згадати таких, як