

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет магістерської та
аспірантської підготовки
Кафедра менеджменту
природоохоронної діяльності

Магістерська кваліфікаційна робота

на тему: Дисциплінарна відповідальність державного службовця:
види та способи застосування

Виконав студент 2 курсу групи МБА- 61
спеціальності 074 Публічне управління
та адміністрування
Таранець Сергій Сергійович

Керівник к.е.н., доцент
Павленко Олена Пантеліївна

Консультант _____

Рецензент к.е.н., доцент, ОНАХТ
Купріна Наталія Михайлівна

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет Магістерської та аспірантської підготовки
Кафедра менеджменту природоохоронної діяльності
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 074 Публічне управління та адміністрування
(шифр і назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри _____

“_20” листопада 2017 року

З А В Д А Н Н Я
НА МАГІСТЕРСЬКУ КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Таранцю Сергію Сергійовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Дисциплінарна відповідальність державного службовця: види та способи застосування

керівник роботи Павленко Олена Пантеліївна, к.е.н., доц.,

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом закладу вищої освіти від “02” листопада 2017 року №321-С

2. Строк подання студентом роботи 01 лютого 2018 року

3. Вихідні дані до роботи нормативно-правові документи та законодавчі акти, матеріали наукових та періодичних видань, статті фахових збірників наукових робіт, матеріали сайтів Інтернет-мережі з питань відповідальності державних службовців,

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

1. Визначити місце дисциплінарної відповідальності в системі способів забезпечення дисципліни й законності в діяльності державних службовців.

2. Проаналізувати дисциплінарне провадження щодо державних службовців та його види.

3. Пропозиції що до внесення доповнень до законодавчої бази щодо державної відповідальності державних службовців

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання 20 листопада 2017 року**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів дипломної кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Оцінка виконання етапу	
			у %	за 4-х бальною шкалою
1	Робота з літературними джерелами	20.11- 3.12.17	77	добре
2	Робота над розділом 1 «Місце дисциплінарної відповідальності в системі способів забезпечення дисципліни й законності в діяльності державних службовців»	4.12- 17.12.17	75	добре
3	Робота над розділом 2 «Дисциплінарне провадження щодо державних службовців та його види»	18.12- 31.12.17	75	добре
4	Робота над розділом 3 «Заходи щодо підвищення відповідальності державних службовців»	8.01- 22.01.18	75	добре
5	Оформлення роботи	23.01- 1.02.18	76	добре
	Рубіжна атестація	25.12- 29.12.17	75	добре
	Інтегральна оцінка виконання етапів календарного плану (як середня по етапам)		75	добре

Студент

Таранець С.С.

(підпис)

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

Павленко О.П.

(підпис)

(прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

на магістерську кваліфікаційну роботу на тему:

«Дисциплінарна відповідальність державного службовця: види та способи застосування»

Таранця Сергія Сергійовича

Актуальність теми. Функціонування держави можливо тільки за умови стабільної й ефективної роботи державного апарату, тобто всіх державних органів. Це можливо тільки у випадку виконання кожним державним службовцем своїх службових обов'язків на високому професійному рівні з дотриманням вимог законності й дисципліни.

Метою магістерської кваліфікаційної роботи є дослідження теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо підвищення дисциплінарної відповідальності у державних службовців як засобу забезпечення законності й дисципліни.

Завданнями роботи є: дослідження діючої нормативно-правової основи дисциплінарної відповідальності державних службовців і дисциплінарного провадження у відношенні останніх, її ефективності, виявлення недоліків і визначення шляхів їхнього подолання; вивчення спеціальної літератури по досліджуваній проблематиці, а також рекомендацій і пропозицій про внесення доповнень і змін у чинне законодавство.

Методи дослідження: синтез та аналіз, логічного узагальнення, індукції і дедукції, системно-структурний аналіз тощо.

Практичне значення дослідження полягає в розробці пропозицій та доповнень до законодавчих актів з метою уточнення та конкретизації ефективного застосування дисциплінарної відповідальності як засобу підвищення ефективності діяльності державних службовців для забезпечення прав і свобод громадян України.

Результати роботи рекомендовано використовувати в роботі органів місцевого врядування, влади та інших державних установах.

Магістерська кваліфікаційна робота містить: основна частина – 105 стор.; таблиць – 3; рисунків – 4; літературних джерел – 95.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність дисциплінарне порушення, дисциплінарний проступок

S U M M A R Y

for the master's qualifying work on the theme:

"Disciplinary liability of a civil servant: types and methods of application"

Taranca Sergei Sergeevich

Actuality of theme. Functioning of the state is possible only if the state apparatus, that is, all state bodies, is stable and efficient. This is possible only if each civil servant performs his duties at a high professional level, observing the requirements of law and discipline.

The aim of master's qualification work is to study theoretical foundations and to develop practical recommendations for increasing disciplinary responsibility among civil servants as a means of ensuring law and discipline.

The tasks of the work are: the study of the existing legal and regulatory framework for the disciplinary liability of civil servants and disciplinary proceedings against the latter, its effectiveness, identifying deficiencies and identifying ways to overcome them; the study of special literature on the issues studied, as well as recommendations and proposals for the introduction of amendments and additions to existing legislation.

Methods of research: synthesis and analysis, logical generalization, induction and deduction, system-structural analysis, etc.

The practical significance of the study is to develop proposals and additions to legislative acts in order to clarify and specify the effective use of disciplinary liability as a means to increase the efficiency of civil servants' activities to ensure the rights and freedoms of Ukrainian citizens.

The results of the work are recommended to be used in the work of local government, authorities and other government agencies.

Master's qualification paper contains: the main part - 105 pages; tables - 3; drawings - 4; literary sources - 95.

Key words: civil service, civil servant, legal liability, disciplinary liability, disciplinary offense, disciplinary offense

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 МІСЦЕ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ Й ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	10
1.1. Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності державних службовців.....	10
1.2. Поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців.....	17
1.3. Підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців	28
РОЗДІЛ 2 ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	41
2.1. Поняття дисциплінарного провадження щодо державних службовців.....	41
2.2. Види дисциплінарного провадження щодо державних службовців.....	50
2.3. Приводи до відкриття провадження щодо державних службовців.....	54
2.4. Стадії дисциплінарного провадження щодо державних службовців ...	60
2.5. Докази у дисциплінарному провадженні щодо державних службовців.....	81
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	95
3.1. Упорядкування виконання дисциплінарного провадження.....	95
3.2. Порядок оскарженні та зняття дисциплінарного скарження.....	101
ВИСНОВКИ.....	103
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	106

ВСТУП

Чітке й раціональне функціонування держави можливо тільки за умови стабільної й ефективної роботи державного апарату, тобто всіх державних органів. Це можливо тільки у випадку виконання кожним державним службовцем своїх службових обов'язків на високому професійному рівні з дотриманням вимог законності й дисципліни.

Дотримання названих вимог у діяльності державних службовців забезпечується різними засобами (способами): політичними, економічними, ідеологічними, а також організаційно-правовими або юридичними засобами. Не применшуючи роль усіх існуючих заходів забезпечення законності і дисципліни в діяльності державних службовців, наразі найважливішим з них виступає юридичний примус, у тому числі і юридична відповідальність, як одна з його складових.

Статистичні дані свідчать, що в структурі правової відповідальності державних службовців найбільш значуще місце займає дисциплінарна відповідальність й існує стійка тенденція збільшення її місця й ролі. Проте, саме дисциплінарна відповідальність державних службовців і порядок її застосування найменше врегульовані в нормативному порядку й недостатньо досліджені в спеціальній науковій літературі.

Тому, на сьогоднішній день, для адміністративно-правової науки є досить актуальним і необхідним проведення дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців і процедури її реалізації й вироблення науково-обґрунтованих рекомендацій з їхньої оптимізації. Тим більше, що для такого роду масштабного дослідження зусиллями таких учених як Аверянов В.Б., Алексеев С.С., Бахрах Д.М., Берлач А.І., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Комзюк А.Т., Коломоєць Т.О., Лук'янець Д.М., Додін Є.В., Опришко В.Ф., Приймаченко Д.В., Стеценко С.Г., Шкарупа В.К., Ярмакі Х.П. та ін. визначені концептуальні основи теорії державної служби й дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Таким чином, актуальність даної магістерської роботи обумовлена рядом причин. По-перше, необхідністю дослідження дисциплінарної відповідальності як засобу забезпечення законності й дисципліни в діяльності державних службовців, а також як елемента їх правового статусу. По-друге, недостатністю ефективних у практичному відношенні наукових рекомендацій із застосування заходів дисциплінарної відповідальності до державних службовців.

Викладене дозволяє стверджувати, що вивчення та розробка проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядку її застосування є одним з перспективних напрямків у науці адміністративного права.

Об'єктом магістерської роботи є суспільні відносини, що складаються в процесі притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Предметом роботи є дисциплінарна відповідальність державних службовців в Україні.

Метою магістерської роботи є аналіз діючої нормативно-правової основи дисциплінарної відповідальності державних службовців і дисциплінарного провадження у відношенні останніх, її ефективності, виявлення недоліків і визначення шляхів їхнього подолання; вивчення спеціальної літератури по досліджуваній проблематиці, а також рекомендацій і пропозицій про внесення доповнень і змін у чинне законодавство.

Для досягнення поставленої мети представляється необхідним рішення в роботі таких завдань:

- формулювання поняття правового інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців і виявлення специфіки даного правового інституту;
- визначення ролі й значення дисциплінарної відповідальності в підвищенні ефективності діяльності державних службовців, у забезпеченні законності й об'єктивності функціонування апарату держави;
- здійснення аналізу діючих нормативно-правових актів, що регулюють

дисциплінарну відповідальність державних службовців з погляду їх відповідності Конституції України, міжнародним нормам і стандартам в сфері даного виду юридичної відповідальності державних службовців;

- визначення місця дисциплінарного провадження в структурі адміністративного процесу, підстав і приводів даного провадження;

- розкриття змісту стадій дисциплінарного провадження відносно державних службовців;

- визначення місця й ролі доказів у провадженні по дисциплінарних справах;

- аналіз дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців.

Методологічна основа. В дипломній роботі автор використовував загальнонаукові та спеціально-наукові методи дослідження. Зокрема, з використанням діалектичного методу пізнання, відповідно до якого всі предмети (явища) вивчаються в єдності та суперечності їх протилежностей, досліджувалося співвідношення дисциплінарної відповідальності з іншими видами відповідальності. Широкого застосування отримав формально-догматичний метод, за допомогою якого була здійснена наукова обробка правового матеріалу: показане місце аналізованої дисциплінарної відповідальності в системі відповідальності, досліджено особливості дисциплінарної відповідальності. Застосовуючи метод системного аналізу автор визначив місце дисциплінарної відповідальності в трудовому праві. Застосування порівняльно-правового методу дозволило порівняти ознаки різних видів відповідальності та виокремити особливості дисциплінарної відповідальності.

Структура роботи. Дипломна робота складається зі вступу, двох розділів, які включають в себе дев'ять підрозділів, загальних висновків до роботи, списку використаних джерел. Загальна кількість роботи становить 101 сторінка, список використаних джерел, які включають в себе 95 найменувань.

РОЗДІЛ 1

МІСЦЕ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ Й ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності

Держава - складна організація, що у демократичному суспільстві є основною формою консолідації загальнолюдських, національних і соціальних цінностей, а також інтересів його громадян. Для досягнення цілей держави існують особливі органи й інститути, а також відповідні працівники, тобто державний апарат, очолюваний урядом. Процес функціонування цього апарату фіксується в діяльності державних службовців і є практичною реалізацією волі держави. Саме вираження державної волі відрізняє державну службу від цивільної, котра є засобом здійснення цілей, інтересів і прав окремих громадян або суспільних асоціацій.

Неодмінною умовою ефективної роботи державного апарату в інтересах усього суспільства є дотримання всіма суб'єктами державного управління законності. Під законністю розуміється режим суспільно-політичного життя, що полягає в точному, строгому, неухильному дотриманні правових приписів всіма учасниками суспільних відносин [1, 2]. Однак для державних службовців дана вимога має основне значення. Державні службовці зобов'язані насамперед діяти відповідно до положень Конституції України.

Як принцип всієї практичної діяльності держави, його органів і державних службовців, у статті 3 Конституції України закріплюється, що права й свободи людини і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [3]. Їх забезпечення є головним обов'язком держави й відповідно державних службовців.

Ефективність діяльності державних службовців залежить не тільки від дотримання ними законності, але також і від стану дисципліни. Дисципліна властива будь-якому суспільству, тому що забезпечує організованість і погодженість у будь-якій спільній діяльності людей. Дисципліна встановлює певну координацію й субординацію в діяльності й поведінці людей.

Як зазначає професор А.І. Берлач, законність і дисципліна - об'єктивно необхідні умови існування правової держави, що становлять основний зміст форм і методів державного управління, які закріплені у чинному законодавстві і з допомогою яких держава досягає бажаної позитивної поведінки в суспільстві [4].

Разом з тим, у літературі й законодавстві не існує загальноприйнятого визначення, що розкриває поняття, зміст і сутність державної дисципліни. У сфері державного управління дисципліна виступає як соціально-політична й організаційно-правова категорія. Її змістом є об'єктивно обумовлений, урегульований правом й іншими соціальними нормами порядок суспільних відносин, які встановлюється в процесі управлінської діяльності. Вимоги дисципліни мають імперативний характер.

Більшість дослідників у визначення дисципліни вкладають два елементи: об'єктивний (соціальні норми, що встановлюють певний порядок поведінки) і суб'єктивний (практичне дотримання й підтримка цього порядку) [5].

Невірно, на наш погляд, під дисципліною розуміти лише систему правил і засобів, обов'язкових для всіх, хто належить до складу певного організаційного середовища [4].

Д.М. Овсянко під державною дисципліною розглядає: "свідоме підпорядкування всіх громадян порядку і правилам, встановлених державою і його уповноваженими органами, суворе дотримання норм поведінки, а що стосується державних службовців, - то виконання ними своїх посадових обов'язків і розпоряджень керівників" [6].

Як було вище зазначено, загальноприйнятого визначення дисципліни не існує, однак ряд нормативних актів встановлює поняття дисципліни для

окремих органів держави. Відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 р., службова дисципліна це дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України [7].

Згідно п. 1 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України від 24 березня 1999 р., військова дисципліна - це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України.

Військова дисципліна ґрунтується на усвідомленні військовослужбовцями свого військового обов'язку, відповідальності за захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, на їх вірності Військовій присязі [8]. Тим самим, законодавець вкладає в поняття дисципліни лише суб'єктивний фактор, що, по суті справи, є більше зручним для застосування поняття дисципліни на практиці.

Дисципліна формується при активному впливі правових норм, які закріплюються в законах і підзаконних актах. Законність і дисципліна, будучи самостійними поняттями, тісно взаємодіють. Законність виступає основою, базовим елементом дисципліни, а тому заходи, які використовує держава для зміцнення й забезпечення законності одночасно сприяють і зміцненню дисципліни. Звичайно, дотримання режиму законності й дисципліни необхідне в усіх сферах соціального життя, всіма державними органами, громадськими організаціями й громадянами, однак особливу значущість ці заходи набувають в діяльності державних службовців.

Це пояснюється насамперед, тим, що органи виконавчої влади й державні службовці, як основні представники влади найчастіше контактують із громадянами, юридичними особами й громадськими організаціями,

виступаючи при цьому від імені держави. Природно, що відношення громадян до держави складається, в основному, з урахуванням досвіду таких контактів. Довіра або негативне ставлення громадян до держави і її діяльності складається саме у відносинах із найбільш чисельною групою представників державної влади - державними службовцями, діяльність яких носить виконавчо-розпорядчий характер.

Окрім цього, багато державних службовців, що займають посади в державних органах, здійснюють правотворчу діяльність, що базується на принципі законності й регулює широке коло суспільних відносин.

Державні службовці також, реалізуючи свої функції й повноваження, видають правозастосовні акти, що конкретизують загальні приписи правових норм і регламентують виникнення, зміну та/або припинення правовідносин для конкретних осіб чи в кожному конкретному випадку.

Як зазначають Кармолицький О.О. та Козлов Ю.М., певні категорії державних службовців, крім того, наділені правом здійснювати адміністративний (позасудовий) примус. Така діяльність прямо пов'язана з дотриманням прав і свобод людини і громадянина, оскільки при здійсненні адміністративної юрисдикції, державними службовцями можуть застосовуватися заходи стягнення, що означає притягнення порушників до юридичної відповідальності. Безумовно, що юрисдикційна діяльність буде тільки тоді сприяти стабільності суспільних відносин, їх впорядкованості у сфері управління, коли вона буде здійснюватися чітко в межах вимог закону [9].

Окремі види державних службовців наділені правом використання спеціальних засобів фізичного впливу, а також правом носіння зброї. Застосування таких засобів і зброї повинно здійснюватися тільки на основі закону, крім того, наявність такого права висуває додаткові вимоги щодо дотримання дисципліни певною категорією державних службовців.

Особлива категорія державних службовців - судді, здійснюють діяльність із притягнення правопорушників до юридичної відповідальності й

до найбільш суворого її виду - кримінальної відповідальності, а тому дотримання режимів законності й дисципліни суддями є найважливішою умовою здійснення правосуддя в нашій державі.

Забезпечення законності й дисципліни досягається також за допомогою певних організаційно-правових засобів. Так зокрема, О.О. Кармолицький і Ю.М. Козлов вказують на те, що у своїй сукупності такі засоби являють собою способи забезпечення законності й дисципліни, а також систему цих способів [9].

У продовження сказаного, професор Д.М. Бахрах наголошує на тому, що чітка реалізація законності й дисципліни забезпечується наявністю системи їх гарантій, серед яких виділяються загальні умови (передумови) і спеціальні юридичні, організаційно-правові засоби [10].

Під загальними умовами зазвичай розуміють політичні, економічні, організаційні й ідеологічні гарантії. У той же час наявність названих об'єктивних факторів є недостатнім для повного вирішення завдання забезпечення законності й дисципліни. Необхідні також і спеціальні заходи, які здійснюються в процесі діяльності органів, що займаються питаннями забезпечення законності й дисципліни, і полягають в застосуванні ними різних правових й організаційних методів, практичних прийомів та операцій, серед яких важлива роль належить юридичній відповідальності.

Правова (юридична) відповідальність є приватним проявом загально-соціологічного феномена - соціальної відповідальності, є її специфічним різновидом [11]. Існування соціальної відповідальності обумовлено нормативним регулюванням суспільних відносин, зміст якого у свою чергу визначено виробничо-економічним змістом суспільства. Соціальна відповідальність виступає у вигляді моральної, суспільної, економічної, політичної, а також правової (юридичної) відповідальності.

Існує дві найпоширеніші точки зору на розуміння юридичної відповідальності. Відповідно до першого, одна група вчених трактує юридичну відповідальність у широкому й вузькому змістах, інша ж визначає

юридичну відповідальність тільки в традиційному вузько-спеціальному варіанті.

Конкретний зміст юридичної відповідальності як у широкому, так і у вузькому змістах формується під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів. У числі об'єктивних факторів (передумов) виділяють суспільну природу особистості, що постійно ускладнюється під впливом сучасних процесів науково-технічного прогресу, і як наслідок, суспільне значення обраної людиною поведінки [12].

Оскільки людина - істота соціальна, то під категорією "відповідальність" мається на увазі обов'язок індивіда виконати адресовану йому загально групову волю, підкріплену її правом забезпечити виконання за допомогою певних засобів і методів.

Таким чином, ще однією об'єктивною передумовою відповідальності є нормативне регулювання соціальних зв'язків. Суб'єктивними передумовами виступають, при цьому, конкретні інтереси, бажання й потреби особистості, що вибирає альтернативу поведінки.

Виділяють два аспекти відповідальності - активний і пасивний. Вітчизняний дослідник А.І. Щербак дає визначення юридичної відповідальності, що охоплює обидва аспекти: "юридична відповідальність правовідносин, у яких на суб'єкта покладається правовий обов'язок виконати умови діяльності по досягненню певного результату під погрозою зазнати певних позбавлень і обмежень, а також реальне позбавлення і обмеження" [13].

Двоаспектне трактування відповідальності підтримується й іншими вченими, що досліджують проблему відповідальності в різних галузях права.

Так вітчизняний дослідник О. А. Горницький, називаючи юридичну відповідальність одним із ефективних засобів забезпечення державної дисципліни, визнає існування позитивної відповідальності, однак вважає, що це лише суб'єктивне ставлення особи до своїх обов'язків [14].

Інші вчені розглядають юридичну відповідальність тільки в якості ретроспективної, тобто як реакцію держави на вчинене правопорушення. При

цьому зазначається, що "позитивна відповідальність" являє собою ні що інше, як відповідальне виконання конституційного обов'язку, а сама концепція такої відповідальності не приносить нічого нового в порівнянні з категорією обов'язку і є штучною.

Так, Л.А. Миколаєва вважає, що формулювання багатоаспектного поняття відповідальності загрожує ідеальності всієї понятійної системи. Сама поява нових ускладнених термінів (позитивна, активна, статусна та ін.) не дозволяє розмежувати традиційно зрозумілу юридичну відповідальність і таку ж відповідальність, але з позитивним аспектом. На думку вченої, категорію обов'язку зовсім не обов'язково називати позитивною відповідальністю" [15].

Звичайно, більше розробленим є питання ретроспективної юридичної відповідальності. Ретроспективна відповідальність виникає при порівнянні поставленої мети або результату з реально отриманим результатом. Якщо отриманий результат відповідає поставленому або навіть перевершує його за певними параметрами, то такий стан відповідає інтересам суспільства. Якщо ж результату не досягнуто або поведінка суб'єкта не відповідає загальнообов'язковим обґрунтованим вимогам, то вступає у дію механізм ретроспективної юридичної відповідальності.

Під юридичною відповідальністю в спеціальному (вузькому) змісті професор Скакун О.Ф. розуміє: "передбачений санкцією правової норми захід державного примусу, у якому виражається державний осуд суб'єкта-правопорушника і яка полягає в позбавленнях і обмеженнях особистого, майнового й організаційного характеру" [16].

Крім визначення юридичної відповідальності як примусового заходу, зазначає професор Олійник А.Ю., досить часто вона трактується як правовідносини між державою (в особі її уповноважених органів) і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних позбавлень й несприятливих наслідків за вчинення правопорушення відповідно до санкції порушеної юридичної норми" [17].

Ретроспективна юридична відповідальність розуміється також як і система правових відносин, які виникають при застосуванні заходів державного примусу за поведінку, що суперечить чинному законодавству.

На думку професора А.І. Берлача, у широкому розумінні адміністративна відповідальність являє собою правовідносини між державою в особі уповноважених органів і суб'єктами права, які виникають між суспільством і державою, за точне і добросовісне виконання вимог, що містяться в нормах права [4].

Як бачимо, незалежно від розходжень у запропонованих дефініціях ретроспективної юридичної відповідальності, основні ознаки її залишаються незмінними. Юридична відповідальність встановлюється державою і, як правило, неможлива без особливої діяльності державних органів; завжди носить державно-примусовий характер, тобто застосовується щодо суб'єктів-правопорушників незалежно від їх волі й бажання; характеризується певними позбавленнями й обмеженнями, що наступають як реакція держави на заподіяну шкоду; юридична відповідальність настає тільки за вчинене правопорушення, що виступає в якості її умови та реальних підстав.

1.2. Поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців

Дисциплінарна відповідальність державних службовців є різновидом державного (дисциплінарного) примусу й однією з дієвих заходів забезпечення дисципліни й законності в діяльності державних службовців. Крім того, дисциплінарна відповідальність розглядається як елемент правового статусу державного службовця. Таким чином, дисциплінарна відповідальність має риси державного примусу й всіх ознак юридичної відповідальності.

У літературі виділяються наступні особливості дисциплінарного примусу: примусові заходи застосовуються найчастіше у зв'язку з дисциплінарними проступками, але можуть використатися й для протидії

іншим порушенням; дисциплінарний примус є позасудовим рішенням, є різновидом виконавчо-розпорядницької діяльності; дисциплінарний примус може здійснюватися тільки лише відносно суб'єктів постійних організаційних зв'язків; для дисциплінарного впливу характерне широке використання морально-правових санкцій (наприклад, зауваження, догана, сувора погана та ін.); дисциплінарний примус здійснюється виключно суб'єктами дисциплінарної влади. Зазвичай нею наділяються суб'єкти публічної влади, керівники колективів; дисциплінарний примус регламентується багатьма галузями права: трудовим, адміністративним, кримінально-виконавчим та ін.; якщо засоби цивільно-правового й адміністративного примусу можуть застосовуватися як до індивідуальних, так і до колективних суб'єктів права, то заходи дисциплінарного й кримінального впливу застосовуються лише до конкретних фізичних осіб. Дисциплінарний примус не тільки персоніфікований, але й індивідуалізований. У його межах існує безліч санкцій і процедур, розрахованих лише на певну групу осіб [10].

Лише з початку 80-х років у праві перестали ототожнювати дисциплінарні стягнення й дисциплінарний примус [18, 19]. Дисциплінарний примус забезпечує розвиток деліктних правовідносин до їх реалізації в інтересах держави. Розходження в безпосередніх цілях і способах такої реалізації обумовлює неоднорідність структури дисциплінарного примусу, що містить у собі:

- запобіжний захід, що передбачає за мету припинення протиправної поведінки [20]. Так, згідно ст. 17 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України особа рядового або начальницького складу, стосовно якої складено протокол про корупційне адміністративне правопорушення, може бути відсторонена керівником відповідного органу внутрішніх справ від виконання службових повноважень до закінчення розгляду справи судом; [21];

- відновлювальні санкції, що забезпечують охорону відносин дисципліни шляхом усунення шкідливих наслідків правопорушення [20]. Більшість дослідників у дану групу включають заходи матеріальної відповідальності [10];

- дисциплінарні стягнення, тобто власне заходи дисциплінарної відповідальності.

Вітчизняний дослідник Д.А. Гавриленко включає також до складу дисциплінарного примусу й інші дисциплінарні заходи (позбавлення премій, винагороди за підсумками роботи за рік, позбавлення пільгових путівок до санаторію й т. д.) [20, С. 272.].

З приводу застосування таких заходів у юридичній літературі висловлюються різні думки. Деякі автори вважають дані заходи заходами юридичної (а саме - дисциплінарної) відповідальності [22]. Однак, на нашу думку, дані заходи не є дисциплінарними стягненнями, тому що жоден нормативний акт, що стосується відповідальності державних службовців, не містить відповідних санкцій.

У рамках дисциплінарного примусу основне місце приділяється дисциплінарним стягненням, тобто заходам дисциплінарної відповідальності. Зазначимо, що деякі вчені до дисциплінарної відповідальності відносять не тільки застосування дисциплінарних стягнень, але й - будь-яких дисциплінарних заходів [15].

Застосування дисциплінарних стягнень щодо порушника передбачає настання певних правових наслідків, крім того, порядок накладення дисциплінарних стягнень регламентується в нормативних актах і провадиться в порядку особливого дисциплінарного провадження. Відновлювальні заходи, які також тягнуть несприятливі правові наслідки для правопорушника й застосовуються в певному порядку, становлять матеріальну відповідальність державних службовців. Від дисциплінарної цей вид відповідальності відрізняє те, що правопорушник може добровільно відшкодувати заподіяну шкоду повністю або частково, крім того, розмір застосовуваних санкцій залежить не від ступеню провини, а від обсягів протиправних дій, що настали в результаті завданої шкоди.

Дисциплінарна відповідальність являє собою найчастіше застосовуваний до державних службовців вид відповідальності й полягає в накладенні

компетентною посадовою особою або органом на підлеглого по службі службовця, що вчинив дисциплінарний проступок, відповідного покарання [23, 24].

Професор Д.М. Бахрах під дисциплінарною відповідальністю розуміє накладення дисциплінарних стягнень суб'єктами дисциплінарної влади на основі правових норм на їх підлеглих за дисциплінарні провини й інші правопорушення [10].

Зарубіжний дослідник Д.М. Овсянко вважає, що дисциплінарна відповідальність - це застосування заходів дисциплінарного впливу до державних службовців у порядку службового підпорядкування за порушення правил державної служби, що не передбачають кримінального переслідування [6].

На нашу думку, дисциплінарна відповідальність державних службовців являє собою понесення державним службовцем позбавлень і обмежень особистого або майнового характеру за здійснення дисциплінарної провини або іншого порушення, за яке законом передбачено застосування заходів дисциплінарної відповідальності уповноваженими на те суб'єктами.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців має двоякий характер. Вона встановлюється, по-перше, на загальних засадах з іншими громадянами (наприклад, рівність всіх перед законом, єдина процесуальна форма розгляду справ про правопорушення й т. д.); а по-друге, з урахуванням специфіки професійної діяльності державних службовців [25].

За своїм змістом дисциплінарна відповідальність являє собою охоронювані правовідносини, що виникають в часі, у межах якого реально накладають стягнення до винного суб'єкта проступку [26].

У сучасних умовах доцільно розрізняти дисциплінарну відповідальність в рамках трудового права, дисциплінарну відповідальність, урегульовану нормами адміністративного й трудового права, і дисциплінарну відповідальність за адміністративним правом. Раніше в літературі вказувалося, що дисциплінарна відповідальність, в основному

регулюється нормами трудового права, за винятком певних особливостей, характерних для осіб, зайнятих в окремих сферах управління [22, 23]. Однак, із закріпленням у законодавстві особливої категорії працівників - державних службовців, дане положення підлягає перегляду й конкретизації.

Зазначимо, що ще в 1973 р. у літературі наголошували, що дисциплінарна відповідальність державних службовців при порушенні ними обов'язків по службі регулюється нормами адміністративного права, а при порушенні трудової дисципліни - нормами трудового права [27].

Однак, на практиці, реально розмежувати порушення обов'язків по службі й порушення трудової дисципліни здійснити досить складно. Виділення таких груп порушень може призвести до ще більшої плутанини в питаннях про застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців.

Так дійсно, працівники та службовці державних підприємств, організацій і установ підлягають дисциплінарній відповідальності за нормами трудового права. Однак, порушення, за які державні службовці піддаються дисциплінарній відповідальності зазвичай не тотожні порушенням працівників та службовців установ і підприємств різних форм власності. Крім того, відносно державних службовців застосовуються такі стягнення, які з об'єктивних причин не можуть бути застосовані до працівників та службовців. Дані особливості обумовлені особливим характером повноважень державних службовців, виконуваних ними функцій та обов'язків, що покладаються на них.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців, через специфіку здійснюваної ними державно-управлінської діяльності підлягає регулюванню нормами адміністративного права. І хоча наразі КЗпПУ містить перелік дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців і встановлює порядок накладення таких стягнень, на нашу думку, потребують врегулювання всі питання, що стосуються дисциплінарної відповідальності державних службовців нормами адміністративного права, з урахуванням особливостей діяльності зазначених

осіб.

Це можна здійснити шляхом створення й прийняття єдиного Закону про дисциплінарну відповідальність державних службовців. Закон може виступити у вигляді Основ дисциплінарного законодавства державних службовців в Україні, або у вигляді Дисциплінарного кодексу державних службовців.

На нашу думку, можна говорити про виділення загальної й спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців. Загальній дисциплінарній відповідальності державні службовці наразі підлягають за нормами адміністративного й трудового права, а спеціальна дисциплінарна відповідальність регламентується винятково нормами адміністративного права, а саме статутами й положеннями про дисципліну, а також спеціальними нормативними актами. Іншими словами всі державні службовці, які не несуть відповідальності за статутами і положеннями, підлягають загальній дисциплінарній відповідальності державних службовців.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність - це, так би мовити, "чиста" дисциплінарна відповідальність за нормами адміністративного права. Спеціальну дисциплінарну відповідальність несуть військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ, працівники прокуратури, судді, а також інші державні службовці, на яких поширюється дія статутів і положень про дисципліну.

Разом з тим, і загальна, і спеціальна дисциплінарна відповідальність державних службовців характеризуються рядом ознак, що дозволяють відмежувати їх від інших видів юридичної відповідальності.

Підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців є дисциплінарна провина. Однак, у спеціально встановлених в законодавстві випадках, підставою дисциплінарної відповідальності можуть виступати правопорушення морального характеру, а також здійснення адміністративного проступку.

Дисциплінарна відповідальність полягає в застосуванні до відповідних

осіб дисциплінарних стягнень. Дана ознака є визначальною для дисциплінарної відповідальності й настільки глибоко відображає сутність даного виду відповідальності, що поняття "дисциплінарна відповідальність" і "дисциплінарні санкції" нерідко вживаються в літературі й практиці як однозначні [20]. Саме в дисциплінарних стягненнях цей вид відповідальності знаходить своє матеріальне вираження.

Відповідно до п. 22 статті 92 Конституції України, діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначається виключно законами України [3]. Відповідно, дисциплінарні стягнення також повинні закріплюватися законами України, однак, наразі, перелік дисциплінарних стягнень передбачений також і в статутах, положеннях і ін.

На сьогодні, відносно державних службовців застосовуються такі види дисциплінарних стягнень:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

Варто наголосити, що за кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення [28].

Кодекс законів про працю України, у свою чергу, передбачає в статті 147 такі стягнення за порушення трудової дисципліни: догана й звільнення. До окремих видів державних службовців можуть застосовуватися також й інші види стягнень [29].

Так, Закон України "Про судоустрій і статус суддів" у статті 97, визначає, що до суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді:

- 1) попередження;
- 2) догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;

3) суворої догани - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;

4) тимчасового (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя - з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;

5) переведення судді до суду нижчого рівня;

б) висновку про направлення рекомендації до Вищої ради юстиції для вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги [30].

У Дисциплінарному статуті Збройних Сил України, наголошується, що у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку командир повинен нагадати йому про обов'язки служби, а за необхідності - накладати дисциплінарне стягнення.

За вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі вчинення кримінального правопорушення військовослужбовець притягається до кримінальної відповідальності.

На рядових (матросів) строкової військової служби можуть бути накладені такі стягнення:

а) зауваження;

б) догана;

в) сувора догана;

г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег;

д) призначення поза чергою в наряд на роботу - до 5 нарядів;

є) позбавлення військового звання старший солдат (старший матрос).

На рядових (матросів), військової служби за контрактом, можуть бути накладені такі стягнення:

а) зауваження;

б) догана;

в) сувора догана;

г) попередження про неповну службову відповідність;

д) призначення поза чергою в наряд на роботу - до 5 нарядів;

є) позбавлення військового звання старший солдат (старший матрос);

ж) звільнення з військової служби за контрактом за службовою невідповідністю.

На сержантів (старшин) строкової військової служби можуть бути накладені такі стягнення:

а) зауваження;

б) догана;

в) сувора догана;

г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег;

е) пониження в посаді;

є) пониження у військовому званні на один ступінь;

ж) пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду;

з) позбавлення сержантського (старшинського) звання.

На сержантів (старшин), військової служби за контрактом, можуть бути накладені такі стягнення:

а) зауваження;

- б) догана;
- в) сувора догана;
- г) попередження про неповну службову відповідність;
- е) пониження в посаді;
- є) пониження у військовому званні на один ступінь;
- ж) пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду;
- з) позбавлення сержантського (старшинського) звання;
- и) звільнення з військової служби за контрактом за службовою невідповідністю.

До військовослужбовців-жінок застосовуються дисциплінарні стягнення відповідно до їх військових звань.

Варто наголосити, що дисциплінарні стягнення групуються залежно від певних ознак суб'єктів дисциплінарної відповідальності. Так, мають значення, насамперед, звання військовослужбовця, а також вид військової служби (за контрактом або строкова) і стать службовця. До військовослужбовців й інших осіб, на яких поширюється дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України застосовуються такі дисциплінарні стягнення: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини або з корабля на берег; призначення поза чергою в наряд на роботу - до 5 нарядів; пониження у посаді; пониження у військовому званні, позбавлення звання; звільнення з військової служби у зв'язку зі службовою невідповідністю й ін. [8].

Згідно ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень:

- 1) усне зауваження;
- 2) зауваження;
- 3) догана;

- 4) сувора догана;
- 5) попередження про неповну посадову відповідність;
- 6) звільнення з посади;
- 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь;
- 8) звільнення з органів внутрішніх справ.

Крім того, існують додаткові стягнення, що застосовуються в навчальних закладах і навчальних підрозділах Міністерства внутрішніх справ України [7].

Стаття 49 Закону України «Про прокуратуру» містить перелік дисциплінарних стягнень, що накладають у відповідних випадках на прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення:

- 1) догана;
- 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора України);
- 3) звільнення з посади в органах прокуратури [31].

Що стосується працівників, які здійснюють митну політику, то приводи, підстави, мету, порядок призначення і проведення службового розслідування (службової перевірки) в митній службі України, документування й оформлення його результатів, прийняття за ним рішення, виконання цих рішень, формування матеріалів службового розслідування (службової перевірки) у справи, а також права та обов'язки посадових осіб митної служби України (далі - посадові особи) під час їх проведення, до недавня визначала Інструкції «Про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України» від 13 серпня 2010 р. [32]. Однак, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України від 18 березня 2016 р. дана Інструкція втратила чинність.

Загальноприйнято, що дисциплінарні санкції відносно працівників і службовців поділяють на: заходи морального впливу, матеріального впливу й

звільнення з роботи. Однак на нашу думку, вважаємо за доцільне, розглянувши зазначені переліки дисциплінарних стягнень для різних видів державних службовців, поділити їх на чотири групи стягнень.

Перша група - це стягнення морально-правового характеру: зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службу (посадову) відповідність; позбавлення спеціального нагрудного знака.

До другої групи належать стягнення, що тимчасово обмежують волю пересування, або, що призводять до позбавлення певних благ, як то: призначення поза чергою в наряд - до 5 нарядів; арешт із наглядом на гауптвахті до 10 (7) діб.

Третя група містить стягнення, що стосуються посади або звання особи, яка вчинила дисциплінарний проступок: затримка в присвоєнні чергового рангу (звання) або в призначенні на вищу посаду; пониження кваліфікаційного класу; пониження класного чину; пониження в посаді; пониження у званні; позбавлення звання.

До четвертої групи відносять найбільш суворі заходи дисциплінарної відповідальності - стягнення, що припиняють перебування особи на державній службі, а саме: звільнення зі служби (з позбавленням класного чину); звільнення з посади.

Слід зазначити, що в країнах зі сформованими системами державної служби до державних службовців застосовуються аналогічні із усталеними в Україні заходи дисциплінарної відповідальності. Так, у Франції, де дисциплінарна відповідальність є найпоширенішим видом юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців, законом також передбачені: попередження й догана. Більш суворими є види покарань, що пов'язані із просуванням по службі: припинення підвищення в розряді; тимчасове звільнення строком до 15 днів; переведення на інше місце роботи; пониження в розряді; тимчасове звільнення на строк від 6 місяців до 2 років [33].

У США, у дисциплінарній практиці різних відомств використовуються

такі покарання як: попередження, догана, пониження в посаді, тимчасове відсторонення від роботи без виплати зарплати, звільнення зі служби. Серед поліцейських застосовується накладення штрафу як заходу дисциплінарного стягнення [34].

У Японії широко застосовуються дисциплінарні санкції матеріального характеру: тимчасове відсторонення від займаної посади строком від одного дня до одного року (за цей час державний службовець як правило не одержує заробітну плату); утримання з посадового окладу (може бути утримано до третини зарплатні за період від одного дня до одного року).

В Єгипті серед видів стягнень, що накладають на державних службовців значне місце займають дисциплінарні стягнення, що призводять до матеріальних позбавлень державних службовців: відстрочка не більше ніж на три місяці призначення надбавки до посадового окладу; утримання із заробітної плати впродовж не більше двох місяців протягом року в розмірі до 25 %; зняття половини надбавки до посадового окладу, що виплачується за вислугу років; відсторонення від роботи на строк до шести місяців протягом року з відповідним утриманням із заробітної плати; зняття надбавки до посадового окладу. На держслужбовців можуть накладатися також: попередження; відстрочка підвищення по службі на строк до двох років; пониження в посаді; звільнення на пенсію; звільнення [33, С. 221-222].

Таким чином, при порівнянні видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців в Україні й в інших державах, можна зазначити наступне. У зарубіжних країнах велику питому вагу становлять дисциплінарні стягнення матеріального характеру, які, безсумнівно, є для основного загалу службовців більше дієвими, аніж моральні дисциплінарні стягнення. Однак, в основному, мова йде про розвинені країни, зі стабільною економікою й високою оплатою праці державних службовців. На наш погляд, запровадження таких стягнень в Україні наразі недоцільно.

Звичайно, ефективність таких заходів дисциплінарної відповідальності не

ставиться під сумнів, й можливо, у найближчому майбутньому наступить такий момент розвитку нашого суспільства, коли запровадження вищезгаданих дисциплінарних стягнень буде доцільним й результативним.

1.3. Підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців

У літературі підстави юридичної відповідальності часто трактують у двох змістах. Так, професор А.Т. Комзюк виділяє: правові підстави - правові норми на підставі яких особа може нести юридичну відповідальність і фактичну підставу – вчинене правопорушення за яке особа може нести юридичну відповідальність [35].

Стосовно адміністративної відповідальності, крім двох зазначених підстав, на думку Д.М. Бахраха, виділяють також третю - процесуальну підставу відповідальності, тобто акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне правопорушення [10].

Базовою і найпоширенішою підставою дисциплінарної відповідальності, як уже було сказано, є вчинення дисциплінарного проступку. Однак, дисциплінарне законодавство, на відміну від карного і адміністративного, не дає визначення підстав дисциплінарної відповідальності.

Думки вчених з питань підстав дисциплінарної відповідальності різні. Так, під дисциплінарним проступком розуміють: протиправне, суспільно небезпечне, винне діяння (дія або бездіяльність), що заподіює суспільству й державі шкоди, хоча й не істотної [36].

На думку професора М.І. Іншина, дисциплінарний проступок – це правопорушення, що виявляється у невиконанні або неналежному виконанні з вини працівника покладених на нього обов'язків [37].

А. І. Щербак виключає з поняття дисциплінарного проступку таку ознаку, як суспільна небезпека [13].

Професор Д.М. Лукянець вважає, що дисциплінарний проступок утворює протиправне, винне порушення дисципліни, що не передбачає

кримінальної відповідальності [38].

На наш погляд, не доцільно наголошувати на тому, що дисциплінарний проступок не передбачає кримінальної відповідальності, якщо у визначення не включається така ознака, як суспільна небезпека. При відсутності цієї ознаки, відповідно Кримінального кодексу України, діяння не може бути визнано злочином і не переслідується в кримінальному порядку [39].

На нашу думку, можна включити у визначення дисциплінарного проступку таку ознаку як антигромадськість або суспільну шкідливість і подати дисциплінарний проступок державного службовця, як суспільно-шкідливе протиправне винне діяння (дія або бездіяльність), що полягає у невиконанні або неналежному виконанні своїх службових обов'язків, а так само інше порушення службової дисципліни, за яке законом передбачено дисциплінарну відповідальність.

Таким чином, правопорушення вчинене державним службовцем може бути визнане як дисциплінарний проступок і в тому випадку, якщо воно завдає шкоди суспільним інтересам, порушує певні правові норми, є винним, тобто вчиненим навмисне або з необережності, й крім того полягає в невиконанні або неналежному виконанні обов'язків по службі, встановлених для даного конкретного державного службовця.

Схожою є думка львівського вченого В.В. Середи, який наголошує на тому, що основними ознаками дисциплінарного проступку є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових відносин; 3) наявність шкідливих наслідків у широкому розумінні (соціальних, економічних тощо) для підприємства, колективу, установи, суспільства; 4) причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; 5) дисциплінарна відповідальність у вигляді застосування дисциплінарних санкцій [40].

Згідно ст. 65 Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р. підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто

протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [28].

Щодо підстав дисциплінарної відповідальності прокурорів, то згідно статті 43 Закону України "Про прокуратуру", прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [41].

Для працівників поліції аналогічними підставами є порушення обов'язків, передбачених статтею 2 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, а саме невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни [7].

У статті 4 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України передбачаються обов'язки військовослужбовців, порушення яких становлять

підстави дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. До них відносять: недотримання Конституції й законів України, вимог військової присяги, військових статутів, наказів командирів (начальників); додержуватися визначених військовими статутами правил взаємовідносин між військовослужбовцями, зміцнювати військове товариство; виявляти повагу до командирів і один до одного, бути ввічливими і додержуватися військового етикету; поводитися з гідністю й честю, не допускати самому і стримувати інших від негідних вчинків [8].

Аналіз відповідних норм Законів України "Про Службу безпеки України" [42], "Про Національну гвардію України" [43], Кодексу цивільного захисту України [44] свідчить, що підставами дисциплінарної відповідальності військовослужбовців різних військових формувань є також порушення їх специфічних обов'язків.

Аналіз законодавства, що формує собою, на думку окремих вчених, службове право, дає підстави наголосити, що нез'ясованими залишаються багато питань, що пов'язані з проходженням державної служби.

Як повинен діяти державний службовець, у випадку якщо і вищестояща посада особа наполягає на виконанні незаконного доручення (наказу)? Хто буде нести відповідальність якщо державний службовець у випадку повторного наказу вищестоящої посадової особи все-таки виконає незаконний наказ? На жаль, чинне законодавство не дає відповіді на поставлені питання. Зрозуміло одне - державний службовець, який одержав доручення, що суперечить чинному законодавству й не поставив про це визначених законом осіб може бути підданий дисциплінарній відповідальності, а в окремих випадках й іншим видам юридичної відповідальності. Хоча Дисциплінарний статут Збройних Сил України й не містить вичерпних відомостей щодо розглядуваної проблеми, однак, його норми свідчать, що всю повноту відповідальності за відданий наказ несе командир, що його віддавав..." [8].

Виключно лише з наукового інтересу розглянемо дане питання в

російському законодавстві, яке дещо докладніше вирішує зазначену проблему. Так стаття 14 Федерального Закону "Про основи державної служби Російської Федерації" визначає такі положення. Державний службовець у випадку сумніву в правомірності отриманого ним для виконання розпорядження зобов'язаний у письмовій формі негайно повідомити про це своєму безпосередньому керівникові, керівникові, що видав розпорядження, і вищестоящому керівникові. Якщо вищестоящий керівник, а в його відсутність керівник, що видав розпорядження, у письмовій формі підтверджує зазначене розпорядження, державний службовець зобов'язаний його виконати, за винятком випадків, коли його виконання є адміністративним або кримінально карним діянням. Відповідальність за виконання державним службовцем неправомірного розпорядження несе керівник, що підтвердив це розпорядження [45].

Таким чином, питання "неправомірного наказу" залишається відкритим і чекає повноцінного нормативного врегулювання. Можливо в законодавстві варто було б закріпити положення, відповідно до якого, у випадку підтвердження відданого наказу вищестоящим (стосовно службовця, що віддав наказ,) посадовцем, він несе всю повноту відповідальності за його виконання. Сам виконавець, у цьому випадку, звільняється від відповідальності. Підкреслимо, що це прийнятно лише для дисциплінарної відповідальності, і не може використовуватися у випадку, якщо виконання наказу передбачає застосування кримінальної відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність може наступати також за здійснення інших правопорушень і порушень морального характеру.

Частина 2 статті 65 Закону України "Про державну службу" передбачає дисциплінарну відповідальність відносно державного службовця за вчинення ним широкого кола дисциплінарних проступків, що ганьблять його як державного службовця або ж дискредитують державний орган, в якому він працює.

Стаття 8 Закону України "Про державну службу" містить положення,

що є, по суті справи, етичними вимогами до державних службовців, відповідно до яких, вони зобов'язані: 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [28].

Аналогічні норми містяться в Дисциплінарних статутах, а також у спеціальних положеннях про дисципліну [7, 8].

Ґрунтуючись на положеннях статті 65 Закону України "Про державну службу" і відповідних положеннях нормативних актів, що передбачають спеціальну дисциплінарну відповідальність державних службовців, можна зробити висновок, що порушення зазначених етичних вимог є підставою дисциплінарної відповідальності.

Законодавство зарубіжних країн крім інших підстав дисциплінарної

відповідальності державних службовців передбачає здійснення аморальних вчинків. У Японії, наприклад, поряд з порушенням законодавства й особливих правил, невиконанням посадових обов'язків, підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців є зокрема здійснення вчинків, що ганьблять державного службовця як "слугу всього народу" [46]

Єгипетське законодавство визначає дисциплінарний проступок як будь-яке порушення службових обов'язків, порушення заборон, встановлених для державних службовців, а також здійснення діянь, що торкаються честі і достоїнства державного службовця [46].

Частиною 1 статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено загальне правило, відповідно до якого військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами.

На загальних підставах зазначені особи несуть відповідальність лише за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт [47].

Раніше наявність даної норми в законодавстві, на нашу думку, обумовлювалося ідеологічними передумовами. Стан дисципліни в Збройних Силах і в органах внутрішніх справ вважалися головним досягненням країни й предметом масової гордості, що саме по собі було позитивним. Однак, на нашу думку, не має сенсу й тепер зберігати в Кодексі про адміністративні правопорушення дане положення. Конституція України в частині 1 статті 24 проголошує, що всі громадяни мають рівні конституційні права й волі і є рівними перед законом [3].

Законодавство також іде по шляху утвердження рівності громадян перед законом. У розділі IV Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 14 жовтня 2014 р., наведено заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції, як то: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб та ін. [48].

Таким чином, ніяких виключень у порядку притягнення до відповідальності й у виборі видів і заходів відповідальності при здійсненні корупційних правопорушень для військовослужбовців й інших посадових осіб, законодавство України не передбачає.

У частині 2 статті 15 КУпАП передбачається, що інші, крім зазначених у частині першій цієї статті, особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках - адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Так судді й прокурори несуть дисциплінарну відповідальність не тільки за порушення службової дисципліни, але й за вчинення дій, що ганьблять

звання працівників суду або прокуратури (дрібне хуліганство, дрібне розкрадання майна й т.д.) [49].

Підставою дисциплінарної відповідальності може також виступати вчинення державним службовцем злочину.

При з'ясуванні питання про підставу дисциплінарної відповідальності, необхідно зупинитися ще на одній важливій проблемі. Можливі випадки, коли проступок, вчинений державним службовцем, поєднує в собі риси протиправного діяння як дисциплінарного, так і адміністративного характеру. Дане питання обговорювалося в юридичній літературі стосовно не лише державних службовців, але й працівників взагалі.

Той факт, що правопорушення вчинене державним службовцем може визнаватися одночасно як дисциплінарним, так і адміністративним, порушує питання про допустимість або неприпустимість накладення на винну посадову особу відразу двох стягнень - дисциплінарного й адміністративного. Думки вчених з розглядуваної проблеми різні. Одні вважають за можливе поєднання дисциплінарних й адміністративних стягнень за правопорушення, що представляють собою акумуляцію двох різних за правовою природою проступків [50].

У деяких зарубіжних країнах державний службовець може бути підданий одночасно дисциплінарній й кримінальній відповідальності за вчинення одного правопорушення. Так у Франції іноді розглядаються одночасно дві справи – карна і дисциплінарна: одна загальним судом, інша - адміністрацією. Їх підхід до норм, зазвичай стає на сторону підсудного, тоді як адміністрація розглядає справу з позицій моралі й тлумачить всі сумніви не на користь порушника. Відтак чиновник може бути звільнений навіть лише за підозрою у правопорушенні [46].

Наголосимо, що діюче українське законодавство не допускає поєднання кримінальної відповідальності з дисциплінарною або адміністративною. Як пише А.В. Абрамова, злочин не поєднується з проступком. У виняткових випадках діяння, що посягає на той самий об'єкт, може бути або суспільно

небезпечним (злочином), або не суспільно небезпечним (провиною) [51].

Єдину основу для правильного розмежування злочину від дисциплінарної провини дають тільки взяті разом суб'єктивні й об'єктивні ознаки, що характеризують дане правопорушення [52]. Однак у тих випадках, коли на державного службовця вже накладені дисциплінарні санкції, а в складі вчиненого дисциплінарного правопорушення виявляються ознаки злочину, накладені дисциплінарні санкції не звільняють державного службовця від кримінальної відповідальності. Однак, якщо дисциплінарні санкції в цих випадках ще не приведені до виконання, то виконання його припиняється до розгляду кримінальної справи .

Дисциплінарне законодавство, як уже наголошувалося, не дає визначення дисциплінарного проступку, а також не містить, за окремим винятком, конкретних його складів. Однак, у дисциплінарному законодавстві виділяються ті або інші ознаки, які можна об'єднати поняттям складу дисциплінарної провини. Аналіз даних ознак дає уявлення про об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт й суб'єктивну сторону дисциплінарного проступку.

Розглядаючи проблеми підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців, варто додати, що визначення в законодавстві можливих фактичних підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців необхідно й тому, що це дозволяє практично вирішити проблему відповідальності (звичайно, що лише за наявності інших необхідних умов). При цьому виникає безліч труднощів, пов'язаних в основному зі специфікою здійснюваної державним службовцем діяльності. Так, у деяких випадках остаточні результати дії або бездіяльності державного службовця проявляються не відразу, а із часом, що саме собою ускладнює оцінку діяльності службовця, не говорячи вже про пропусчення строків давності, якщо буде потреба у застосуванні заходів відповідальності.

Крім вказаного, законодавство про дисциплінарну відповідальність сформовано таким чином, що припускає застосування заходів відповідальності

лише за конкретну провину, а не за кінцевий результат діяльності, наприклад за певний проміжок часу.

З огляду на специфіку діяльності державних службовців буває досить нераціонально накладати стягнення за незначні упущення по службі, у той час як доцільно застосувати заходи дисциплінарного стягнення за певний проміжок часу. "Практика має багато прикладів, коли посадові особи, не допускаючи кримінальних порушень виконання своїх обов'язків на кожному кроці не досягають мети управління, тобто його обов'язкових результатів" [15].

Таких заходів як атестація явно недостатньо, з огляду на те, що атестація зазвичай проводиться один раз у три-п'ять років і, крім того, заходи, що прийняті за результатами атестації не визнаються дисциплінарними стягненнями. Однак уже існує деякий позитивний досвід щодо оцінки діяльності державних службовців. Так відомчим законодавством правоохоронних органів (МВС, СБУ, ДПС, ДМС) передбачено, що у випадках допущення службовцем суттєвих недоліків у роботі або в поведженні під час виконання службових обов'язків, за пропозицією безпосереднього начальника цього службовця може проводитися позачергова атестація.

Як бачимо, розробка теорії відповідальності в даному напрямі повинна сприяти всебічному й гнучкому вирішенню питань відповідальності державних службовців. Вона повинна також надати реальну можливість не просто автоматично враховувати прорахунки й недоліки в роботі, але й виявляти глибинні причини вчинення дисциплінарних проступків.

РОЗДІЛ 2

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1. Поняття й особливості дисциплінарного провадження щодо державних службовців

На думку професорів В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, дисциплінарна відповідальність не може бути реалізована в кожному конкретному випадку без правозастосовної діяльності, що встановлює подію правопорушення і його суб'єктів, забезпечує збір необхідних матеріалів і доказів, їх перевірку й, нарешті, визначає в правовому акті відповідність юридичної й фактичної підстав відповідальності (наявність складу правопорушення в конкретному діянні) і спосіб реагування на проступок [53].

Узагальнення законодавства, що закріплює процесуальне провадження як елемент юридичного процесу, а також врахування думок ряду вчених-процесуалістів дозволило авторам монографії "Теорія юридичного процесу" запропонувати наступне визначення процесуального провадження. "Це - головний елемент юридичного процесу, що представляє собою системне утворення, комплекс взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: а) утворюють певну систему процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою й зв'язком з відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають потребу встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних щодо розглянутої юридичної справи; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах" [54].

Таким чином, на думку вчених, будь-яке процесуальне провадження містить три компоненти: процесуальні правовідносини, процесуальне доведення й процесуальні акти-документи.

Що стосується конкретного дисциплінарного провадження, то на думку професора Ю.П. Битяка, воно являє собою встановлений законодавством порядок розгляду й вирішення справи про порушення працівниками та службовцями державної дисципліни, які при цьому вчинили дисциплінарний проступок [55].

Хоча застосування заходів дисциплінарного примусу має на увазі, як було зазначено вище, не тільки накладення дисциплінарних стягнень, але це, безумовно, основне, що включається в поняття дисциплінарного провадження. Таким чином, під дисциплінарним провадженням варто розуміти врегульовану законодавством діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування дисциплінарних стягнень і гарантування забезпечення прав і законних інтересів державних службовців.

Більшість вчених-адміністративістів розглядають дисциплінарне провадження як одну зі складових адміністративно-юрисдикційного процесу, тобто як одного з проваджень [56, 9].

При цьому професор Д.М. Бахрах уточнює, що одним з проваджень адміністративно-юрисдикційного процесу є дисциплінарне провадження на основі норм адміністративного права [10]. Зазначимо, що хоча застосування дисциплінарної відповідальності відносно певної категорії державних службовців регулюється нормами адміністративного й трудового права, до дисциплінарного провадження застосовуються всі основні категорії адміністративно-юрисдикційного процесу. Крім того, з огляду на те, що на думку вчених, дисциплінарна відповідальність державних службовців з розвитком законодавства буде регулюватися винятково нормами адміністративного права, дисциплінарне провадження відносно державних службовців без усяких застережень буде визнаватися інститутом адміністративного права.

Важливо також зазначити, що хоча нами й розглядається дисциплінарне провадження щодо державних службовців як одна зі складових частин адміністративного процесу, воно наділене

властивими тільки йому особливостями (рисами): наявністю специфічних суб'єктів, змістом розглядуваних справ, різними строками накладення дисциплінарних стягнень для різних категорій державних службовців і т.д.

Дисциплінарне провадження має властиві йому специфічні завдання. Вони не закріплені в нормативних актах, але є подібними із завданнями кожного юрисдикційного процесу взагалі й провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема.

Так, на думку Є.В. Додіна, основне завдання адміністративного процесу (у широкому його розумінні) полягає в досягненні найбільш оптимального результату у конкретній індивідуальній справі, інші завдання - охорона суспільних відносин, прав юридичних осіб і громадян, а загальні завдання - ті, які стоять перед державним управлінням у цілому [57].

Вітчизняний вчений Л.В. Коваль розмежовував в адміністративно-деліктних відносинах його найближчу (покарання конкретного правопорушника) і кінцеву (захист правопорядку, мінімізація адміністративних правопорушень) мету [58].

У той же час, Ю.С. Адушкін, ототожнюючи мету й завдання дисциплінарного провадження розуміє під ними: складний безпосередній державний і суспільний інтерес; юридичні й соціальні результати, на досягнення яких і спрямоване дисциплінарне провадження. При цьому автор виділяє найближчі й перспективні цілі дисциплінарного провадження. Найближчими є ті, які передбачають розгляд конкретного дисциплінарного проступку, а перспективними цілями дисциплінарного провадження в найбільш загальній формі є забезпечення дисципліни на різних рівнях управління [59].

Дисциплінарне провадження базується на певних принципах, що є вихідними положеннями, і які лежать в основі проведення процесуальної діяльності у справах про дисциплінарні проступки. Дані принципи є визначальними при здійсненні розгляду у справах про дисциплінарні проступки державних службовців і пронизують всі стадії дисциплінарного

провадження.

З огляду на процесуальний характер дисциплінарного провадження, йому властиві загально-процесуальні принципи, тобто характерні для будь-якого виду юрисдикційної діяльності. Так, наприклад М.М. Михеєнко, В.Т. Нор і В.П. Шибіко, розглядаючи проблему принципів кримінального процесу, вказують на певну сукупність особливостей, властивим цим принципам і таким, що відрізняють їх від всіх інших правових норм (загальні вихідні положення; правові й політичні ідеї держави; обов'язково закріплені в нормах права; діють у всіх або декількох стадіях процесу; їх порушення тягне незаконність процесуальних дій і обов'язкове їх скасування) [60].

Професор Є.В. Додін відзначає також, що дисциплінарне провадження ґрунтується на загальних принципах адміністративного процесу, з певними особливостями даного виду провадження [57].

Це принципи: законності, гласності, об'єктивної істини, демократизму, рівності всіх громадян перед законом та ін. Поряд із загальними принципами дисциплінарному провадженню властиві деякі особливі принципи, наявність яких обумовлене його специфічними рисами, такими як позасудовий порядок, спеціальні суб'єкти. Це принципи економічності, оперативності, доцільності. Підкреслимо, що принципи дисциплінарного провадження повинні бути закріплені в правових нормах, тільки за цих умов вони набувають реальної загальнообов'язковості і юридичної чинності.

Говорячи про загальну характеристику дисциплінарного провадження необхідно зупинитися також на висвітленні питання про його учасників. У літературі використовуються різні терміни: "учасники провадження", "суб'єкти провадження", а також "особи, що беруть участь у провадженні".

У наведені терміни може вкладатися однакове значення і тоді вони виступають синонімами, а відтак мають на увазі всіх осіб, що беруть участь у провадженні, але деякі вчені мають іншу думку, наділяючи дані поняття різним

змістом. Так, О.Б. Муравін всіх учасників кримінального процесу називає його суб'єктами й лише деяких з них іменує учасниками процесу [61].

На нашу думку, найбільше зручно вживати термін "учасники дисциплінарного провадження", яким охоплюються всі, хто реально і безпосередньо бере участь у ньому.

Автори монографії "Теорія юридичного процесу" пишуть про те, що суб'єкти процесуальних правовідносин "виконують функцію генератора всієї фактичної і юридичної матерії, специфічних соціальних зв'язків із приводу створення атмосфери сприяння реалізації конкретної норми матеріального права з метою встановлення об'єктивної істини й винесення рішення у справі" [54].

Всі учасники дисциплінарного провадження виступають носіями певних прав і обов'язків у дисциплінарному провадженні, однак, з огляду на розходження між підставами їх вступу у провадження, ступенем участі у вирішенні його завдань, значущістю діяльності учасників, різну зацікавленість, їх можна класифікувати на такі групи.

Першу групу становлять так звані "лідуючі суб'єкти", тобто уповноважені посадові особи або органи, що розглядають дисциплінарну справу, наділені правом приймати владні акти по справі, встановлювати правові документи, що визначають зміст справи [10].

Статтею 68 Закону України «Про державну службу» визначено перелік суб'єктів, що уповноважені ініціювати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення.

Так зокрема, дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення.

У той же час, дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А":

зауваження - суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення з

урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В":

зауваження - суб'єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії [28].

Як підсумок, до цієї групи можна віднести осіб, наділених правом порушувати дисциплінарне провадження, проводити дисциплінарне розслідування, розглядати справу, переглядати справу за скаргою, приймати рішення про накладення стягнення.

Особливу зацікавленість щодо правового статусу викликає дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження, закріплений ст. 69 Закону України «Про державну службу».

Так для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія).

Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А", є Комісія.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом.

При цьому, кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Варто наголосити, що членам дисциплінарної комісії забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження.

У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення.

Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки.

А тепер щодо складу дисциплінарної комісії, то він у державному органі затверджується наказом (розпорядженням) керівника державної служби. До складу дисциплінарної комісії у державному органі включаються в однаковій кількості:

- представники керівника державної служби, визначені ним одноосібно із числа державних службовців цього державного органу;
- представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації - представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

До складу дисциплінарної комісії можуть включатися експерти або інші представники громадських об'єднань, утворених відповідно до Закону України "Про громадські об'єднання", за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

До складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом. Члени дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

У разі неможливості створення в державному органі постійної

дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Члени дисциплінарної комісії на першому засіданні обирають голову та секретаря дисциплінарної комісії. Засідання дисциплінарної комісії є правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин її членів.

Дисциплінарна комісія розглядає дисциплінарну справу державного службовця, сформовану в установленому цим Законом порядку. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

І насамкінець варто наголосити, що суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку [28].

До другої групи варто віднести осіб, особисто зацікавлених у результатах справи: особа, що притягається до відповідальності, потерпілий, їхні законні представники й захисники. Зупинимось трохи докладніше на характеристиці потерпілого. Потерпілим визнається учасник дисциплінарного провадження, якому дисциплінарним проступком було заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкода. Потерпілим зазвичай є фізична особа. Слід зазначити, що наявність потерпілого в дисциплінарному провадженні не часто поширене явище. Зазначимо, що наявність потерпілого більш характерно не для "чисто" дисциплінарних проступків, а для аморальних вчинків, за які передбачається дисциплінарна відповідальність державних службовців.

Що стосується інституту захисту в дисциплінарному провадженні, то, на жаль, жоден нормативний акт, що містить положення про дисциплінарну відповідальність або дисциплінарне провадження не містить вказівок на спеціальне здійснення якою-небудь особою таких функцій.

Виходячи з аналізу актів, ні участь адвоката, ні захисника в дисциплінарному провадженні не передбачається. У цьому випадку функцію захисту здійснює тільки сам державний службовець, відносно якого відкрито дисциплінарне провадження. Для цього він наділяється правом, що передбачене ст. 76 Закону України «Про державну службу», знайомитися з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення.

За результатами ознайомлення державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи [28].

У зв'язку з цим, доцільно було б, на нашу думку, закріпити в законодавстві право особи, відносно якої відкрито дисциплінарне провадження, робити заяви, зокрема про відвід особи, що проводить дисциплінарне розслідування або розглядає дисциплінарну справу, якщо існують обставини, які можуть викликати особисту зацікавленість даних осіб у результатах справи.

На нашу думку, відсутність таких суб'єктів дисциплінарного провадження як захисник або адвокат не дає можливості повною мірою реалізувати права громадян на захист. Частина 5 статті 55 Конституції України передбачає, що кожен має право будь-якими не забороненими законом способами захищати свої права й свободи від порушень і протиправних зазіхань, а стаття 59, у свою чергу, говорить про те, що кожен має право на правову допомогу... Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення й надання правової

допомоги при розгляді справ у судах й в інших державних органах в Україні діє інститут адвокатури [3].

Адвоката, що бере участь в дисциплінарному провадженні варто наділити широкими процесуальними правами. Для цього вихідною точкою повинен має бути перелік прав адвоката, що встановлений нормами ст. 6 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" [62].

Зазначимо, що деякі нормативні акти, наприклад КУпАП України дещо звужує права адвоката в порівнянні із названим Законом [47].

До третьої групи учасників дисциплінарного провадження включають осіб і органи, що сприяють здійсненню провадження: свідки, фахівці, експерти, перекладачі та ін., кожен з яких відіграє значну роль у провадженні.

2.2. Види дисциплінарних проваджень щодо державних службовців

Класифікацію дисциплінарних проваджень за видами може бути проведено за різними підставами (критеріями).

Залежно від складності й обсягу процесуальної діяльності, кількості й змісту стадій дисциплінарного провадження, можна виділити спрощене й звичайне дисциплінарне провадження. Ю. С. Адушкін на підставі такого критерію як стадійність виділяє три види: спрощене дисциплінарне провадження, пов'язане з оголошенням усного попередження винному; скорочене дисциплінарне провадження, пов'язане з виданням письмового акту про накладення стягнення, однак без попереднього дисциплінарного розслідування й звичайне дисциплінарне провадження, у якому самостійно присутні всі стадії дисциплінарного провадження [59]

Більш докладно на висвітленні варіантів стадійності дисциплінарного провадження ми зупинимося нижче. Пропонується також підрозділяти дисциплінарне провадження на звичайне й особливе, передбачене для окремих категорій працівників державного апарату [15].

На нашу думку, види дисциплінарних проваджень можна також

розрізняти й залежно від того, відносно якого державного службовця здійснюється дисциплінарне провадження і якими нормативними актами воно регулюється відносно даного конкретного суб'єкта. Так, виділяють:

1. дисциплінарне провадження відносно державних службовців, що проходять службу в органах виконавчої й законодавчої влади, регулюється КЗпПУ, Законом України "Про державну службу", нормативними актами (за винятком тих, на кого поширюється відповідальність за статутами і положеннями);

2. дисциплінарне провадження відносно військовослужбовців і працівників органів внутрішніх справ, що регулюється Дисциплінарним статутом Збройних Сил України [8] і Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України [7].

3. дисциплінарне провадження відносно прокурорсько-слідчих працівників регулюється Законом України «Про прокуратуру» [41];

4. дисциплінарне провадження у відношенні працівників Фіскальної служби України, регулюється Податковим кодексом України, КЗпПУ і Законом України "Про державну службу";

5. дисциплінарне провадження відносно суддів, що регулюється Законом України "Про судоустрій і статус суддів" [30].

Не дивлячись на численні розходження в порядку проведення дисциплінарного провадження для різних видів державних службовців, можна виділити ряд загальних положень, характерних для всіх перерахованих вище видів проваджень:

- за один дисциплінарний проступок може бути накладено тільки одне дисциплінарне покарання;
- при вчиненні дисциплінарного проступку разом декількома особами, дисциплінарні санкції застосовуються до кожного винного окремо;
- при обранні виду стягнення уповноваженими особами враховуються характер проступку, його наслідки, обставини при яких він був вчинений, відношення держслужбовця служби, його кваліфікація, стаж служби й інші

обставини;

- перед застосуванням дисциплінарного стягнення, від обвинувачуваного в здійсненні дисциплінарного проступку вимагають пояснення (у письмовій або усній формі);

- тривалість дисциплінарного провадження визначається певними тимчасовими рамками (строками). Строки у цьому випадку застосовуються різні, для службовців, що підлягають загальній дисциплінарній відповідальності державних службовців і для тих, хто несе спеціальну дисциплінарну відповідальність. КЗпПУ в ст. 148 передбачає, що дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку. При цьому КЗпП України не містить яких-небудь вказівок на продовження строків при проведенні дисциплінарного або службового розслідування. Для державних службовців, які несуть дисциплінарну відповідальність за положеннями і статутами встановлюються відмінні від названих строків, при цьому в актах робляться вказівки на те, що в ці строки не включається час проведення службової перевірки, розслідування й т.п.

- особа, що піддається покаранню, має право його оскаржити. Варто наголосити, що ст. 221 КЗпПУ України визначає перелік органів, які розглядають трудові спори як то:

- 1) комісіями по трудових спорах;

- 2) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами.

Такий порядок розгляду трудових спорів, що виникають між працівником і власником або уповноваженим ним органом, застосовується незалежно від форми трудового договору. Разом з тим, установлений порядок розгляду трудових спорів не поширюється на спори про дострокове звільнення

від виборної платної посади членів громадських та інших об'єднань громадян за рішенням органів, що їх обрали [63].

Законодавець визначив також порядок оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця. Так в статті 78 Закону України «Про державну службу, наголошено, що Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії "А" до суду, а категорій "Б" і "В" - до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду.

Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення [28].

Таким чином, можна стверджувати, що єдиного акту, який регламентував би проведення дисциплінарного провадження відносно державних службовців в Україні поки не існує. На нашу думку, доцільно передбачити положення про дисциплінарне провадження в Дисциплінарному кодексі державного службовця. Причому, у Кодексі варто встановити як загальні положення дисциплінарного провадження, що застосовуються для всіх видів державних службовців, так і спеціальні норми, призначені для різних видів державних службовців. Це свідчить про те, що вироблення універсальних дій для всіх видів державних службовців, а також проведення дисциплінарного провадження неможлива.

Так зокрема, військова служба суттєво відрізняється від цивільної служби, що обумовлює ряд відмінностей і в застосуванні дисциплінарної відповідальності службовців різних видів державної служби. Однак, уніфікація всіх видів дисциплінарного провадження відносно державних службовців в один правовий акт вищої юридичної сили необхідно як для теорії, так і для практики.

2.3. Приводи до відкриття дисциплінарного провадження щодо державних службовців

Відкриттю (порушенню) дисциплінарного провадження передують одержання інформації про діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку або іншого порушення, за яке передбачена дисциплінарна відповідальність. Тобто для порушення дисциплінарного провадження й проведення всіх необхідних процесуальних дій необхідна наявність приводу.

Н.М. Вапнярчук під приводом для порушення дисциплінарного провадження розуміє те джерело, з якого компетентні органи одержують відомості про проступок [64].

На думку ж Д. М. Бахраха, приводом є інформація про діяння, що має ознаки правопорушення [10, С. 326]. Зазначені думки є найпоширенішими точками зору з розглядуваної проблеми. Для більш повного їх з'ясування, необхідно вказати на ряд обставин. У випадку, коли під приводом розуміється джерело відомостей про проступок, підставою порушення дисциплінарного провадження визначаються ті фактичні дані, які містяться в даних джерелах і встановлюють або припускають наявність ознак дисциплінарного проступку [64].

Коли ж під приводами розуміють саму інформацію про протиправне діяння, то під підставами для порушення провадження мають на увазі здійснення особою діяння, що містить ознаки правопорушення [10].

Однак, при такому підході має місце протиріччя. А саме: дисциплінарне провадження проводиться для з'ясування всіх обставин справи й результатом його може бути припинення такого провадження у зв'язку з відсутністю складу проступку, самої події проступку, а також особа може бути визнана невинуватою у його здійсненні. Якщо ж під підставою порушення дисциплінарного провадження розглядати здійснення особою дисциплінарного або іншого проступку, за здійснення якого передбачена дисциплінарна відповідальність (будь-якого іншого правопорушення), то

особа вважається винуватою, а про відсутність складу або події правопорушення мови взагалі не може бути. Таким чином, є всі підстави приєднатися до першої думки, про приводи, як про джерела певної інформації.

Зазначимо, що кримінально-процесуальне законодавство містить аналогічні положення й розрізняє приводи як джерела інформації, і підстави, як дані, що містяться в таких джерелах [65].

На думку О.В. Литвина, правове значення приводу для порушення й розслідування справи полягає в тому, що привід викликає публічну діяльність повноважних органів, вимагає, щоб вони відповідним чином реагували на кожен інформацию про вчинення правопорушення [66].

Як свідчить практика, найпоширенішими причинами для порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців є:

1. безпосереднє виявлення проступку суб'єктом дисциплінарної влади;
2. скарги, заяви й інші повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, установ, підприємств і організацій різних форм власності, посадових осіб, а також окремих громадян;
3. повідомлення, опубліковані в пресі, а також повідомлення в інших засобах масової інформації;
4. заява особи про вчинений ним дисциплінарний проступок, а також інше правопорушення, за яке може бути застосовано заходи дисциплінарної відповідальності;
5. акти перевірок і ревізій уповноважених органів.

Зупинимося на розгляді кожного з названих приводів.

Такий привід як безпосереднє виявлення дисциплінарного проступку суб'єктом дисциплінарної влади має певні особливості. У цьому випадку, рішення про порушення дисциплінарного провадження приймається суб'єктом дисциплінарної влади за власною ініціативою. Тут не існує "імпульсу" ззовні й суб'єкт дисциплінарної влади незалежно від повідомлень і заяв виявляє ознаки дисциплінарного проступку. Особистий розсуд суб'єкта дисциплінарної влади ніде не фіксується й виникає лише у

свідомості особи, уповноваженої на порушення дисциплінарної справи. Якщо ж суб'єкт дисциплінарної влади став очевидцем здійснення дисциплінарного правопорушення, то це дозволяє йому вжити оперативних заходів щодо припинення правопорушення, затримання винного в його здійсненні, закріпленню доказів, а в певних випадках, прийняття й виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Наступним приводом до порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців є скарги, заяви й інші повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, установ, підприємств й організацій різних форм власності, посадових осіб, а також окремих громадян. На нашу думку, у дисциплінарному законодавстві необхідно закріпити положення, відповідно до якого заяви й повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових осіб перерахованих організацій повинні бути подані в письмовій формі. Заяви й повідомлення зазначених організацій і осіб для того, щоб їх визнати приводом до порушення дисциплінарного провадження повинні містити певні реквізити, а саме: підпис осіб, що мають право діяти від імені відповідних організацій, найменування організації, посада особи, що подає заяву або повідомлення, дату підписання заяви або повідомлення.

Законом України "Про звернення громадян" регламентована форма звернень громадян. Відповідно зі ст. 5 Закону України "Про звернення громадян" в заяві повинні бути зазначені прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви або скарги, прохання або вимоги. Повідомлення може бути усним (викладеним громадянином і записаною посадовою особою на особистому прийомі) або письмовим, отриманим поштою або переданим громадянином до відповідної організації особисто, або через уповноважену ним особу. Заяву може бути подано як окремою особою, так і групою осіб. Письмове повідомлення повинно бути підписане заявником з позначенням дати

[67].

У випадку, якщо звернення громадян й інших перерахованих вище суб'єктів не містять необхідних реквізитів, воно не повинно розглядатися уповноваженими особами й не можуть виступати законними приводами для порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців.

Однієї з різновидів даного приводу виступають повідомлення осіб-співробітників відповідного державного органу або його апарату, що не наділені правом порушення дисциплінарного провадження. Такі повідомлення можуть подаватися у формі рапорту, доповідної записки, іншого внутрішнього службового документу. У документах повинні бути зазначені дані про вчинений дисциплінарний проступок й оформлятися вони повинні відповідним чином. Рапорт є звертанням до вищестоящої посадової особи. Його обов'язковими складовими частинами є: адресування, найменування, текст, ліворуч під текстом - дата, праворуч - найменування посади, спеціальне або інше звання, прізвище, ініціали й підпис особи, що склала рапорт [68].

Доповідна записка - це різновид інформаційного листа. Доповідна записка складається із двох частин: що констатуючої або мотивувальної, у якій описуються факти, що стали підставою для написання записки й основний, у якій викладаються пропозиції, прохання та ін. У доповідній записці обов'язкова наявність пропозицій [68].

У кримінально-процесуальному законодавстві скарга потерпілого не виділяється як самостійний привід для порушення справи. Вона є різновидом заяв окремих громадян [65].

У зв'язку з цим, доцільним вважається закріплення такого ж положення і в законодавстві про дисциплінарне провадження відносно державних службовців.

Ще одним важливим моментом є можливість визнання повідомлень за телефоном як привід до порушення дисциплінарного провадження. Телефонні повідомлення повинні бути перевірені, і якщо вони підтвердяться, то

приводом для порушення справи буде безпосереднє виявлення ознак злочину органом дізнання, слідчим, прокурором [65].

Що ж стосується дисциплінарного провадження, то на нашу думку, повідомлення, зроблене по телефону може бути визнане як привід до порушення дисциплінарної справи. Однак при цьому повинні бути дотримані ряд умов. Насамперед, особа, що зробила повідомлення повинна повідомити про себе відомості, що дають можливість перевірити дані про її особистість, а саме – ПП, місце проживання, номер телефону. Крім того, природно, дані, отримані з повідомлення по телефону повинні бути перевірені.

Наступним приводом до порушення дисциплінарного провадження є повідомлення, опубліковані в пресі, а також повідомлення в інших засобах масової інформації.

Повідомлення, опубліковані в пресі, - це статті, замітки, фейлетони й ін.

Відповідно зі ст. 1 Закону України "Про друковані засоби масової інформації (пресі) в Україні", під друкованими засобами масової інформації розуміються періодичні видання, що виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію, а також доповнення до них у вигляді видань газетного й журнального типу [69].

В статті 20 Закону України "Про інформацію" визначається також, що друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) - газети, журнали, бюлетені й т. п.

Аудіовізуальними засобами масової інформації є радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис і ін. [70]. Природно, дані приводи потребують відповідної перевірки.

Заява особи про вчинений нею дисциплінарний проступок, а також інше правопорушення, за яке може бути застосовано заходи дисциплінарної відповідальності також являє собою один із приводів до порушення дисциплінарного провадження. Заява особи про вчинений проступок повинна

бути добровільною, за власною ініціативою й може бути зроблена безпосередньо суб'єктові дисциплінарної влади.

Заяву державного службовця про вчинений ним дисциплінарний або інший проступок може бути подано як у письмовій, так і в усній формі, однак, на нашу думку, це повинно бути зроблено безпосередньо державним службовцем, що робить таку заяву. У виняткових випадках, коли державний службовець, за певних обставин не може з'явитися особисто, його заяву може бути передано іншою особою. При повідомленні державного службовця про вчинення ним дисциплінарного або іншого проступку, за здійснення якого передбачається дисциплінарна відповідальність, також як і при наявності будь-якого іншого приводу, необхідно встановити наявність підстав для порушення дисциплінарного провадження. Правове значення аналізованого приводу полягає в тому, що він являє собою обставину, що пом'якшує дисциплінарну відповідальність.

На нашу думку, такі джерела відомостей як акти перевірки або ревізії уповноваженого органу являє собою самостійну групу приводів до порушення дисциплінарного провадження відносно державних службовців.

Докладна регламентація форми актів ревізій і перевірок, здійснюваних, наприклад Державною фінансовою інспекцією України, міститься в Інструкції "Про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою України" [71].

З огляду на те, що привід являє собою джерело інформації, а підставою є сама інформація, необхідно з'ясувати поняття останньої. Для цього звернемося до Закону України "Про інформацію". Ст. 1 Закону встановлює, що під інформацією розуміються документовані або привселюдно оголошені відомості про події і явища, які відбуваються в суспільстві, державі й навколишнім природному середовищі [70].

Законом визначені також суб'єкти й об'єкти інформаційних відносин. Ст. 9 Закону встановлює також положення згідно якого, всі громадяни України, юридичні особи й державні органи мають право на

інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення й збереження відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію не повинна порушувати права й свободи громадян, права й інтереси юридичних осіб [70]. Таким чином, суб'єкти інформаційних відносин мають право поширювати інформацію й користуватися нею на власний розсуд у рамках закону.

2.4. Стадії дисциплінарного провадження відносно державних службовців

Будь-яка правозастосовна діяльність являє собою складний процес і проходить ряд послідовних стадій. Більшість вітчизняних вчених вказують на три обов'язкові стадії правозастосовної діяльності. Це: 1. встановлення й аналіз фактичних обставин юридичної справи; 2. вибір та аналіз правової норми, що підлягає застосуванню до досліджуваних фактичних обставин; 3. винесення рішення в справі [72, 73, 74, 4].

Для юрисдикційного процесу як різновиду правозастосовної діяльності характерна циклічність і стадійність.

Як зазначає професор А.І. Берлач, усі ці види адміністративних проваджень не складають вичерпного їх переліку, що пояснюється великою кількістю і різноманітністю державно-управлінських відносин.

Наступним і важливим елементом структури адміністративного процесу є стадія адміністративних проваджень як сукупність адміністративно-процесуальних дій, що здійснюються законодавчо визначеним колом суб'єктів для вирішення конкретних адміністративно-процесуальних завдань.

Кожний вид адміністративних проваджень має свої характерні стадії, однак варто зазначити, що всі вони характеризуються логічністю, послідовністю та адміністративно-процесуальною врегульованістю. Кількість стадій в окремому адміністративному провадженні визначається їх змістом.

Однак вчені-адміністративісти сходяться на тому, що практично в кожному виді провадження можна виділити:

- стадію аналізу ситуації, що передбачає збір, узагальнення та аналіз інформації про реальний стан справ, реальні факти, а у випадку достатніх правових підстав — порушення адміністративної справи (Глава 22 КУпАП);

- стадію прийняття рішення по справі, яка передбачає на основі повного і всебічного вивчення матеріалів справи прийняття конкретного рішення (Глава 23 КУпАП);

- стадію оскарження або опротестування рішення по справі, яка є необов'язково здійснюваною (факультативною), однак процесуально вона закріплена законом (Глава 24 КУпАП);

- стадію виконання прийнятого рішення, яка є логічним завершенням адміністративного провадження, оскільки без неї втрачається сенс будь-якого розгляду справи (Розділ V КУпАП) [4].

Учасники дисциплінарного провадження в його процесі здійснюють ряд послідовних, пов'язаних між собою процесуальних дій з реалізації взаємних прав і обов'язків в інтересах досягнення поставлених перед провадженням завдань. Таким чином, дисциплінарне провадження триваючи в часі також проходить ряд послідовних взаємопов'язаних між собою стадій.

Вчені Грузінова Л. П., Короткін В. Г. пропонують подібні визначення, розуміючи під стадією таку відносно самостійну частину послідовно вчинюваних процесуальних дій, що поряд із загальними завданнями мають властиві тільки їм мету й особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав і обов'язків, строків здійснення процесуальних дій і характер оформлюваних процесуальних документів [75].

Зазначимо, що кожна стадія має своє процесуальне призначення й забезпечує необхідну послідовність дій. Процесуальні дії на кожній стадії об'єднані загальними завданнями, які у свою чергу є частиною стосовно загальних завдань дисциплінарного провадження. Кожна стадія, як

правило, оформляється певним процесуальним документом, після складання якого починається нова стадія дисциплінарного провадження. Таким чином, стадії характеризуються безпосередніми завданнями, навколо процесуальних дій і їх учасників, а також своїми підсумковими рішеннями.

Вчені-адміністративісти, що розглядали проблему стадій дисциплінарного провадження пропонують різні варіанти як за назвою, так і за кількістю стадій дисциплінарного провадження.

Так, на думку Захарової О.С., дисциплінарний процес складається з наступних стадій: виявлення дисциплінарного правопорушення й підготовка справи, розгляд справи й накладення стягнення, виконання (реалізація) дисциплінарного стягнення, оскарження стягнення у встановленому законом порядку й припинення дисциплінарного процесу [76].

Автори підручника "Адміністративне право України " виділяють: а) порушення провадження по факту правопорушення; б) розгляд дисциплінарної справи; в) ухвалення рішення по справі і його виконання; г) оскарження (при необхідності) рішення по дисциплінарній справі [72].

Кохан В.П. розрізняє аналогічні стадії дисциплінарного провадження [77]. Малярєнко А.В. пропонує виділяти в дисциплінарному провадженні обов'язкові стадії (порушення дисциплінарної справи, підготовка матеріалів до розгляду справи, розгляд справи й вибір заходу впливу, видання й виконання наказу про стягнення), а також факультативні стадії (оскарження стягнення й припинення дисциплінарного впливу в результаті перегляду справи) [78].

Автори наукової праці «Державна дисципліна й відповідальність» зазначають, що дисциплінарне провадження розподіляють на наступні стадії: 1) дисциплінарне розслідування, 2) розгляд справи про дисциплінарний проступок, 3) оскарження й опротестування рішень по дисциплінарних справах, 4) виконання рішень про застосування заходів дисциплінарного впливу [15].

Близькою до вищезазначеної пропозиції є пропозиція вітчизняних

науковців виокремлювати такі стадії процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності:

- 1) порушення дисциплінарної справи (ініціювання дисциплінарного провадження);
- 2) проведення службового розслідування;
- 3) рішення про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності;
- 4) оскарження рішення про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності;
- 5) виконання рішення [79, С. 67].

Докладно вивчивши запропоновані концепції стадійності дисциплінарного провадження, на нашу думку, необхідно виділити в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців такі стадії: 1) порушення дисциплінарного провадження, 2) дисциплінарна перевірка (розслідування), 3) розгляд дисциплінарної справи й винесення по ньому рішення, 4) виконання рішення по справі, 5) перегляд рішення по скарзі, 6) перегляд рішення в порядку нагляду. Однак підкреслимо, що мова йде про звичайне дисциплінарне провадження, у якому чітко виражена наявність всіх названих стадій.

Іншим видам дисциплінарного провадження властива відмінна від наведеної стадійність. У спрощеному (прискореному) провадженні, стадії в окремих випадках, недостатньо чітко виражені й найчастіше об'єднуються. Так, при накладенні усного стягнення на місці суб'єктом дисциплінарної влади, що виявив дисциплінарний проступок, об'єднуються розслідування, розгляд справи й виконання рішення по справі.

Чітко вираженою при цьому є лише стадія розгляду справи й винесення по ній рішення. З огляду на те, що накладення такого дисциплінарного стягнення може бути також оскаржене або опротестоване, можна додати ще дві факультативні стадії - перегляд рішення про накладення стягнення по скарзі й перегляд рішення про накладення дисциплінарного стягнення в

порядку нагляду.

Що стосується спрощеного провадження з виданням письмового наказу про накладення дисциплінарного стягнення, то обов'язковими і чітко вираженими стадіями тут будуть: розгляд і вирішення справи, а також виконання рішення в справі з додаванням двох зазначених вище факультативних стадій.

Стадії дисциплінарного провадження відносно державних службовців прямо та конкретно визначено закріплюються лише в Законі України "Про судоустрій і статус суддів" [30].

Що стосується дисциплінарного провадження відносно державних службовців за Законом України «Про державну службу», то норми Глава другої, наводять перелік процедур у справі про притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця [28]. Однак такий перелік не є конкретно визначеним.

Розглянувши систему стадій дисциплінарного провадження зупинимося на характеристиці кожної стадії.

Початковою стадією звичайного дисциплінарного провадження є порушення дисциплінарного провадження. Порушення здійснюється уповноваженими на те особами на підставі інформації, отриманої ними як за власною ініціативою, так і з наданої іншими особами або організаціями. Дисциплінарне розслідування може порушувати проти конкретних осіб, коли існують достатні дані про вчинення ними дисциплінарного проступку, або за фактом вчинення дисциплінарного проступку з метою встановлення винного в його здійсненні.

Приводи для порушення дисциплінарного провадження були докладно досліджені в попередньому підрозділі.

Питання про порушення дисциплінарного провадження нормативно практично не врегульовано. Зробити які-небудь висновки із цього приводу можна лише аналізуючи норми різних нормативних актів. Так, відповідно до Дисциплінарного статуту ЗС України, при звичайному дисциплінарному

провадженні, його порушенням варто вважати призначення дисциплінарного розслідування.

Пункт 89 зазначеного акту вказує на те, що дисциплінарне розслідування призначається усним наказом командира (начальника), що вирішив притягнути військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності [8]. У цьому випадку, усний наказ буде виступати одночасно й актом порушення дисциплінарного провадження, і відправною крапкою для початку другої стадії - дисциплінарного розслідування. Більше врегульованим є питання про порушення дисциплінарного провадження відносно суддів, закріплене Законом України "Про судоустрій і статус суддів".

Так нашу думку, правом порушення дисциплінарного провадження відносно різних категорій державних службовців володіють суб'єкти дисциплінарної влади, тобто ті особи, які відповідно до різних нормативних актів мають право накладати дисциплінарні стягнення на державних службовців. Так, у відповідності зі ст. 147-1 КЗпПУ це органи (посадові особи), яким надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження, призначення на посаду) даного працівника, а відносно працівників, які несуть дисциплінарну відповідальність на підставі статутів, положень й інших актів законодавства про дисципліну - також вищі органи (посадові особи) [63].

Крім того, в Статутах і Положеннях про дисципліну зазвичай чітко регламентовано наділення певних осіб, конкретною дисциплінарною владою відносно конкретного кола осіб. Якщо ж таких норм не існує, то можна застосовувати загальну норму КЗпПУ, про що зазначалось нами вище.

Як наголошує Мельник М.О., дані суб'єкти не тільки мають право прийому на роботу, але й право оцінки якості роботи, притягнення винного до дисциплінарної відповідальності [81].

Так відповідно до ст. 25 Закону України "Про прокуратуру", прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України "Про

оперативно-розшукову діяльність" та Кримінальним процесуальним кодексом України.

Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню [41].

Варто також розглянути нагляд прокурора за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Так згідно ст. 26 Закону України "Про прокуратуру", прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи, де перебувають особи, щодо яких застосовані примусові заходи медичного або виховного характеру, та будь-які інші місця, до яких доставлено осіб з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення чи в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 1 цієї частини, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поведіння з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) знайомитися з матеріалами, отримувати їх копії, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених

порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) знайомитися з матеріалами виконавчого провадження щодо виконання судових рішень у кримінальних справах, робити з них виписки, знімати копії та в установленому законом порядку оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця;

6) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ попереднього ув'язнення, виконання покарань, застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, зазначених у пункті 1 цієї частини;

7) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян в органах та установах, шляхом проведення регулярних перевірок, а також у зв'язку з необхідністю належного реагування на відомості про можливі порушення законодавства, що містяться у скаргах, зверненнях чи будь-яких інших джерелах. У межах реалізації зазначеної функції прокурор має право залучати відповідних спеціалістів.

Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті.

Письмові вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб у місцях, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, а також письмові вказівки прокурора, надані іншим органам, що виконують судові рішення у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню [41].

Відповідно до п. 4.26 Інструкції "Про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою України", у тих

випадках, коли застосованими в період ревізії заходами не забезпечено повне усунення виявлених ревізією порушень, то ревізори готують за підписом керівника (або його заступника) відповідного підрозділу контрольно-ревізійної служби і направляють керівництву підконтрольного суб'єкта вимогу про усунення виявлених порушень і застосування, у встановленому чинним законодавством порядку, заходів щодо повного відшкодування збитків і залучення винних осіб до дисциплінарної й матеріальної відповідальності". Більше того, п. 28 даного документа передбачає, що "при виявленні істотних порушень фінансової дисципліни, розкрадання коштів і матеріальних цінностей, інших зловживань, матеріали ревізій (перевірок) не тільки передаються слідчим органам, але й одночасно й керівництву підконтрольного підприємства, установи, організації або відповідного органу управління щодо звільнення із займаних посад винних у цьому осіб" [71].

Отже як бачимо, на стадії порушення дисциплінарного провадження суб'єкт дисциплінарної влади оцінює законність приводу, вірогідність і достатність підстав для порушення дисциплінарного провадження, перевіряє підвідомчість йому даної справи, вивчає нормативні й інші необхідні матеріали, вирішує питання про відсутність обставин, що перешкоджають порушенню дисциплінарного провадження.

У законодавчому порядку необхідно закріпити обставини, наявність яких виключає порушення дисциплінарного провадження у відношенні державного службовця або припиняє вже почате, навіть за наявності законних приводів до його порушення. Такими обставинами будуть виступати:

1. відсутність події або складу дисциплінарної провини;
2. неосудність особи, що вчинила дисциплінарний проступок;
3. закінчення строків давності про притягнення до дисциплінарної відповідальності, встановленої для даного виду відповідальності;
4. наявність по одному й тому факту порушеної й неприпиненої кримінальної справи;

5. смерть особи, винної у вчиненні дисциплінарного проступку;
6. припинення державної служби особою, винною у вчиненні дисциплінарного проступку;

Отже, стадія порушення дисциплінарного провадження відносно державного службовця може завершитися однією з наступних дій:

- виданням акту про відкриття дисциплінарного провадження;
- порушенням клопотання перед відповідним суб'єктом дисциплінарної влади про накладення дисциплінарного стягнення, якщо провина особи очевидна й дисциплінарне розслідування не проводиться;
- призначенням дисциплінарного розслідування;
- відмовою від відкриття дисциплінарного провадження.

Наступною стадією звичайного дисциплінарного провадження є дисциплінарне розслідування. Дана стадія називається по різному різними нормативними актами: службовою перевіркою, дисциплінарним розслідуванням, перевіркою відомостей. Стадія дисциплінарного розслідування є обов'язковою при порушенні справи за фактом вчинення дисциплінарного проступку невідомою особою, а також при звичайному дисциплінарному провадженні. В інших випадках дисциплінарна перевірка є факультативною стадією дисциплінарного провадження.

Відповідно до ст. 71 Закону України «Про державну службу», службове розслідування проводиться з метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування.

Варто наголосити, що у разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, службове розслідування проводиться обов'язково.

Законом передбачено, що службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії

"А", проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", - дисциплінарною комісією у державному органі.

Щодо тривалості службового розслідування, то воно не може перевищувати один місяць. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців.

До участі у проведенні службового розслідування суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, можуть залучатися відповідні фахівці.

При цьому, до участі у проведенні службового розслідування не можуть залучатися посадові особи державного органу, особисто заінтересовані у його результатах та прямо підпорядковані особі, стосовно якої проводиться службове розслідування.

Зазначимо, що особи, які проводять службове розслідування, несуть персональну відповідальність за неповноту і необ'єктивність його висновків та за розголошення інформації щодо службового розслідування.

Окрім цього, особи, які проводять службове розслідування, мають право: одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

- 1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;
- 2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів

нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;

4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування.

Як висновок, за результатами службового розслідування складається висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності.

У разі якщо службове розслідування стосується інформації з обмеженим доступом, розслідування проводиться з урахуванням положень законів України "Про державну таємницю" і "Про інформацію" за відповідними правилами діловодства [28].

Проведення дисциплінарного розслідування передбачено також Статутами й Положеннями про дисципліну. П. 85 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України передбачає, що службове розслідування призначається письмовим наказом командира, який вирішив притягти військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності. Воно може бути проведено особисто командиром, доручено офіцерові чи прапорщикові (мічманові), а у разі вчинення правопорушення рядовим (матросом) чи сержантом (старшиною) - також сержантові (старшині). Дисциплінарне розслідування може не проводитися тільки у випадку, якщо провина порушника очевидна.

Призначенням даної стадії є з'ясування всіх обставин правопорушення, встановлення винних осіб, кваліфікація провини, встановлення обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність і т. д. Відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, у якому проведення дисциплінарного розслідування регламентується найбільше повно, особа, що здійснює дисциплінарне розслідування в ході його проведення встановлює ряд обставин. Це - наявність або відсутність проступку, місце, час його здійснення, обставини, мета здійснення дисциплінарного проступку, наявність провини в

діях (бездіяльності) конкретних осіб, наслідків правопорушення й ін.

Звичайно, дисциплінарне розслідування призначається наказом (розпорядженням) безпосереднього керівника (начальника, командира) державного службовця, у відношенні якого воно проводиться або наказом посадової особи (органа), що призначив його на посаду - письмовим або усним. Дисциплінарне розслідування відносно суддів може бути проведене також і за рішенням кваліфікаційної комісії. Розслідування може провадитися як самим суб'єктом дисциплінарної влади, що призначив дисциплінарне розслідування, так і за його доручення іншими особами, за винятком осіб, які є підлеглими по службі особі, відносно якої провадиться дисциплінарне розслідування.

На даній стадії провадиться збір, фіксація й оцінка доказів. З'ясування фактичних обставин справи здійснюється різними способами: шляхом вивчення й зняття копій з документів, опитування або витребування пояснень, провадження експертиз, ревізій і т. п. Обов'язковою процесуальною дією на цій стадії, що закріплена у законодавчому порядку, у ст. 149 КЗпПУ, а також в інших нормативних актах, є обов'язок суб'єкта дисциплінарної влади або уповноваженої ним особи, вимагати письмове пояснення від правопорушника.

Єдиної процесуальної форми документа, що завершує дисциплінарне розслідування не встановлено. Це може бути усна або письмова доповідь особі, що призначила дисциплінарне розслідування, передача матеріалів справи на розгляд уповноваженого суб'єкта.

Варто вказати, що 13 червня 2000 р. Кабінетом Міністрів України був затверджений Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [83]. Даний акт не може бути повністю віднесено до актів, що регламентують проведення дисциплінарного провадження у відношенні державних службовців, однак, у деяких випадках, службове розслідування відповідно до даного Порядку може бути зроблено й у рамках стадії дисциплінарного розслідування. Так, службове розслідування може

провадитися у двох, зазначених в "Порядку" випадках, одним із яких є - невиконання державним службовцем службових обов'язків, що потягло за собою людські жертви або таке, що завдало значної матеріальної або моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації або об'єднанню громадян.

За результатами службового розслідування складається акт, що подається на розгляд керівнику державного органу, що призначив службове розслідування. На жаль, у розглянутому акті вказується лише абстрактне "за результатами розгляду керівник приймає рішення", порядком не визначене яке саме рішення може бути прийнято. Відсутній і перелік рішень, які можуть бути прийняті керівником після розгляду акту службового розслідування.

Вітчизняний дослідник В. Воловик вважає, що це рішення може бути таким: про припинення службового розслідування у зв'язку з відсутністю порушення з боку державного службовця; про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності; про негайну передачу матеріалів службового розслідування слідчим органам у випадку виявлення в діях службовця або інших осіб ознак злочину [84].

Якщо буде ухвалено рішення про застосування до державного службовця заходів дисциплінарної відповідальності, то службове розслідування можна розглядати як одну із стадій дисциплінарного провадження, а саме - стадію дисциплінарного розслідування.

Стадія розгляду дисциплінарної справи й винесення по ній рішення, головна в дисциплінарному провадженні, властива будь-якому виду дисциплінарного провадження. Основними цілями даної стадії є: встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку, законне й обґрунтоване вирішення питання про дисциплінарну відповідальність правопорушника.

Розгляд дисциплінарних справ і винесення по них рішень є прерогативою одноособового або колегіального суб'єкта дисциплінарної влади.

Як зазначав Пилипенко Ю.П., для дисциплінарного провадження встановлена організаційна підсудність (краще буде використати термін "підвідомчість"), а відтак принцип територіальної підсудності тут не діє [85].

Дійсно, незалежно від місця здійснення дисциплінарного проступку, розгляд справи по ній здійснюється в органі, де службовець перебуває на державній службі. Виключення становлять лише деякі випадки, зазначені в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України та в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ.

Розгляд дисциплінарної справи може провадитися на місці, як перша стадія дисциплінарного провадження. У випадку одержання постанови (іншого акту) про порушення дисциплінарного провадження від "зовнішніх" стосовно даної організації органів, може виступати другою стадією, а також як третя стадія дисциплінарного провадження. Регламентація розгляду дисциплінарної справи нормативно провадиться лише в цілому. Найбільше повно дане питання регулюється відносно суддів. Норми Закону України "Про судоустрій і статус суддів " містять відповідні положення про здійснення процесуальних дій кваліфікаційною комісією [30].

При розгляді дисциплінарної справи можуть бути вивчені: постанова про порушення дисциплінарного провадження, матеріали дисциплінарного розслідування (якщо таке мало місце), пояснення суб'єкта-порушника, повідомлення інших осіб і т.д. На даній стадії розгляду можуть брати участь не тільки суб'єкти дисциплінарної влади, державний службовець, що притягається до відповідальності, але й інші зацікавлені особи, а також особи, що сприяють здійсненню дисциплінарного провадження.

Що стосується розгляду дисциплінарної справи за відсутності особи, що притягується до дисциплінарної відповідальності, то дане питання нормативно врегульовано лише відносно дисциплінарного провадження щодо суддів. Неявка до суду в цьому випадку без поважних причин не перешкоджає розгляду справи. У всіх інших випадках, питання вирішується індивідуально.

Наступною "білою плямою" дисциплінарного провадження є проблема відводів. Необхідність нормативного закріплення можливості й процедури відводів не викликає заперечень серед вчених та практиків. Без закріплення такої процедури навряд чи можна говорити про реалізацію прав і свобод державних службовців у повному обсязі, тим більше, що саме від суб'єкта дисциплінарної влади (який власне і є першим претендентом на відвід), залежить досить багато при вирішенні питання про обрання міри стягнення й взагалі щодо дисциплінарної відповідальності.

Після розгляду дисциплінарної справи, суб'єкт дисциплінарної влади може прийняти одне з таких рішень:

- притягнути особу до дисциплінарної відповідальності й застосувати до нього одне з дисциплінарних стягнень;
- притягнути особу до дисциплінарної відповідальності, а в силу недостатності дисциплінарної влади, порушити клопотання перед вищестоящим керівником про накладення дисциплінарного стягнення;
- при виявленні ознак злочину у вчиненому правопорушенні, передати матеріали справи у відповідні органи;
- не залучати особу до дисциплінарної відповідальності.

Єдиної форми й найменування актів про накладення дисциплінарної відповідальності наразі не існує. Дана проблема потребує свого нормативного врегулювання. Реквізити такого рішення регламентуються лише стосовно притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів [30].

Розгляд дисциплінарної справи й прийняття по ній рішення повинно бути прийняте у встановлені строки, встановлені як строки давності при накладенні даного виду дисциплінарної відповідальності державних.

У випадку прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності, стадією дисциплінарного провадження виступає виконання рішення по дисциплінарній справі. До речі, це остання обов'язкова стадія дисциплінарного провадження, на якій провадиться реалізація рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Як

пише Подкопаєв С.В., у кінцевій стадії дисциплінарної відповідальності відбувається реалізація загального обов'язку правопорушника зазнати відповідних позбавлень, що виражається у виконанні дисциплінарного стягнення відносно даної особи [86].

Найбільш повна регламентація виконання дисциплінарного стягнення міститься в Дисциплінарному статуті Збройних Сил України, у розділі III "Стягнення за порушення військової дисципліни".

Зазвичай дисциплінарні санкції оголошується в наказі й повідомляються державному службовцеві під розписку. Строки, протягом яких службовцеві повинно бути повідомлено про стягнення не вказуються, що потребує відповідного нормативного закріплення, перш за все, для повноцінної реалізації державним службовцем свого права на оскарження стягнення.

У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України й у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України міститься положення відповідно до якого дисциплінарні санкції виконується як правило, негайно, а у виняткових випадках - не пізніше ніж за три місяці від дня його накладення. Після закінчення зазначеного строку стягнення не виконується, а лише заноситься до службової картки військовослужбовця [7, 8]. Виконання дисциплінарного стягнення здійснюється різними особами залежно від виду стягнення. Виконання стягнень може провадитися й самим суб'єктом дисциплінарної влади, або за його розпорядженням іншою особою.

Відповідно до Порядку ведення особистих справ державних службовців в органах виконавчої влади, в особисту справу державного службовця включаються накази, розпорядження, копії указів, розпоряджень про призначення чи нагородження, рішення про накладення й зняття дисциплінарного стягнення, а також про службове розслідування, якщо воно мало місце відносно даного державного службовця.

Факультативною стадією дисциплінарного провадження є перегляд рішення про накладення дисциплінарного стягнення через його оскарження. Дана стадія сприяє реалізації прав і законних інтересів особи,

підданої заходам дисциплінарної відповідальності, а також дозволяє уповноваженим особам перевірити законність накладення таких стягнень у кожному конкретному випадку.

Особи, на яких поширюється дія загальної дисциплінарної відповідальності державних службовців (норми КЗпПУ і адміністративно-правові норми) можуть оскаржити накладення на них дисциплінарної відповідальності в порядку, передбаченому нормами КЗпПУ України. Крім того, ст. 78 Закону України "Про державну службу" передбачає, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії "А" до суду, а категорій "Б" і "В" - до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду [28].

Таким чином, такі дисциплінарні санкції як звільнення з посади, або припинення служби, може бути оскаржене в суді. Відносно осіб, що підлягають спеціальній дисциплінарній відповідальності встановлюються спеціальні положення.

Відповідно до п. 88 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, військовослужбовець, який вважає, що не вчинив правопорушення, має право протягом місяця з часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові або звернутися до суду у визначений законом строк.

При цьому, якщо командир за тяжкістю вчиненого підлеглим правопорушення визнає надану йому дисциплінарну владу недостатньою для покарання військовослужбовця, він порушує клопотання про накладення стягнення на винну особу владою старшого командира. За перевищення наданої дисциплінарної влади командир несе відповідальність відповідно до законів України.

Окрім цього, старший командир не має права скасовувати або пом'якшувати дисциплінарні стягнення, накладені молодшим командиром, з причини суворості стягнення, якщо останній не перевищив наданої йому влади.

У той же час, старший командир має право скасовувати дисциплінарні стягнення, накладені молодшим командиром, якщо він визнає, що стягнення не відповідає тяжкості вчиненого правопорушення, та накладати своєю владою більш суворі стягнення.

Близьким до вищезазначеного є порядок подання та розгляду скарг, передбачений нормами Ст. 20 та Ст. 21 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ».

Особа рядового або начальницького складу має право усно чи письмово послідовно звернутися зі скаргою щодо накладення на неї дисциплінарного стягнення до старшого прямого начальника - аж до міністра внутрішніх справ України або до суду.

Якщо вирішення питань, порушених у скарзі, не належить до повноважень начальника, який її отримав, скарга не пізніше ніж протягом п'яти днів надсилається за належністю, про що повідомляється заявникові.

Забороняється пересилати скарги на розгляд тих начальників, дії чи рішення яких оскаржуються.

Що стосується строків оскарження дисциплінарних стягнень, то дисциплінарне стягнення може бути оскаржено протягом трьох місяців з дня ознайомлення з наказом особи, на яку воно накладено.

Пропущений строк для подання скарги може бути поновлено старшим прямим начальником, який має право накладати дисциплінарні стягнення.

Старший прямий начальник у разі надходження заяви про поновлення пропущеного строку подання скарги повинен всебічно та об'єктивно розглянути її і прийняти відповідне рішення не пізніше 10 днів після надходження заяви.

Про результати розгляду заяви про поновлення пропущеного строку повідомляються особа рядового або начальницького складу, яка її подала, та начальник, який наклав на неї дисциплінарне стягнення [21].

Доречно також зупинитися на порядку оскарження дисциплінарних стягнень, встановлених для прокурорів і суддів.

Так, відповідно до ст. 50 Закону України «Про прокуратуру», прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради юстиції протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення.

Розгляд адміністративного позову щодо оскарження рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів здійснюється в порядку, визначеному процесуальним законом.

Подання адміністративного позову до суду на рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не зупиняє дію такого рішення, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді [41].

За Законом України "Про судоустрій і статус суддів", суддя місцевого чи апеляційного суду може оскаржити рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення його до дисциплінарної відповідальності до Вищої ради юстиції або до суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, не пізніше одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення.

Скарга до Вищої ради юстиції подається суддею через Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, яка не пізніш як у триденний строк після отримання скарги надсилає її разом із матеріалами дисциплінарної справи до Вищої ради юстиції.

Розгляд скарг Вищою радою юстиції здійснюється в порядку, визначеному Законом України "Про Вищу раду юстиції".

У той час, розгляд адміністративного позову щодо оскарження рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності здійснюється в порядку, передбаченому

процесуальним законом.

Подання скарги до Вищої ради юстиції чи адміністративного позову до суду на рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності зупиняє застосування дисциплінарного стягнення [30].

Завершальною стадією дисциплінарного провадження є виконання рішення. За загальним правилом, згідно ст. 148 КЗпПУ, дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Окрім цього, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний в день звільнення видати працівникові належно оформлену трудову книжку і провести з ним розрахунок у строки, зазначені в статті 116 цього Кодексу.

У разі звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу він зобов'язаний також у день звільнення видати йому копію наказу про звільнення з роботи. В інших випадках звільнення копія наказу видається на вимогу працівника.

У разі мобілізації власника - фізичної особи свої обов'язки, визначені цією статтею, він повинен виконати протягом місяця після своєї демобілізації без застосування санкцій та штрафів.

Варто наголосити також, що дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку [63].

А щодо норм Закону України «Про державну службу», то зняття дисциплінарного стягнення можливе:

1. Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

2. Якщо державний службовець не вчинив нового порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів у сфері державної служби і

виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував.

Доречно зазначити, що протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються [28].

2.5. Докази в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців

На жаль, питання про докази в дисциплінарному провадженні не отримали детального дослідження. Розгляд та вирішення дисциплінарних справ виступає як один з видів правозастосовчої діяльності. Як і в будь-якому іншому випадку застосування права, доведення вини в дисциплінарному провадженні провадиться за допомогою юридичних доказів. Під доказами розуміють всі фактичні дані, які використовуються для встановлення обставин юридичної справи відповідно до принципу об'єктивної істини [57].

Професор В. К. Шкарупа вказував також на те, що юридичні докази мають специфічні риси. Насамперед, вони спрямовані на встановлення обставин юридичної справи, тобто вони лягають в основу рішень, які приймаються в справі. Крім того, це - фактичні дані, тобто тільки ті дані, які стосуються відомостей про факти [87].

Найбільш розробленою є проблема юридичних доказів в кримінально-процесуальній, цивільно-процесуальній науці й криміналістиці. Достатньо уваги даному питанню приділялося також вченими і в адміністративному процесі. Що стосується досліджень теорії доказів у дисциплінарному провадженні, то їх практично не існує. Ще більш сумним є те, що питання доказів у дисциплінарному провадженні нормативно не врегульоване, ні законами, ні іншими нормативно-правовими актами.

З огляду на те, що дисциплінарне провадження відносно державних службовців є частиною адміністративного процесу, при розгляді проблеми доказів у дисциплінарному провадженні вважається за доцільне використання положень, що стосуються доказів в адміністративному процесі взагалі.

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить поняття доказів по справах про адміністративні правопорушення в ст. 251. Ними є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами [47].

З урахуванням даного визначення, під доказами в дисциплінарному провадженні щодо державних службовців варто розуміти фактичні дані, на основі яких у встановленому законом порядку уповноважена особа встановлює наявність або відсутність дисциплінарного правопорушення, або іншого порушення, за яке законом передбачена дисциплінарна відповідальність, винність особи в його здійсненні, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Незважаючи на специфіку доказів у дисциплінарному провадженні, їх використання нерозривно пов'язане з тими ж загальними правилами (принципами) відносності й допустимості, які мають місце у кримінальному, цивільному й адміністративному процесі. За правилом відносності доказів, висновок у справі може базуватися лише на фактичних даних, тобто на таких даних, які в силу їх зв'язку з фактами предмету доказу здатні підтвердити існування або відсутність доказуваних фактів.

Як пише Попов С.В., "відносним є такий доказ, зміст якого відтворює (приблизно чи вірогідно) фактична обставина, що має значення для правильного й швидкого розгляду й вирішення юридичної справи" [88].

Правильне вирішення питання про відносність доказів забезпечує повне й об'єктивне з'ясування всіх обставин дисциплінарної справи з мінімальними витратами засобів і коштів. Порушення ж приводить до неповноти дисциплінарного провадження.

Професор Е.В. Додін у правило допустимості доказів включає два положення. По-перше, тільки ті фактичні дані можуть розглядатися як докази, які отримані у встановленому законом порядку, а по-друге, тільки ті фактичні дані розглядаються як докази, якщо законодавець допускає їх використання як таких [57].

Застосування даних положень у дисциплінарному провадженні вкрай ускладнено, оскільки законодавцем практично не встановлені положення про те, які фактичні дані можуть бути використані як докази в дисциплінарному провадженні, а також яким шляхом і з яких джерел вони повинні бути отримані.

Дане питання є одним з найважливіших у дисциплінарному провадженні й вимагає негайного врегулювання в законодавчому порядку. Наразі, посадові особи (органи) наділені дисциплінарною владою щодо розгляду дисциплінарних справ, самостійно вирішують питання про відносність допустимості доказів. Очевидно, що такий стан речей створює передумови для зловживань дисциплінарною владою, невірною й необ'єктивного вирішення

дисциплінарних справ і, як результат, до порушення прав та законних інтересів державних службовців.

Вітчизняний дослідник Пшонка А.В. наголошує на тому, що від доказів як фактичних даних варто відрізнити їх джерела, які являють собою засоби збереження й передачі інформації. Однак, автор зазначає, що в правовій науці й на практиці докази нерідко розуміють і як саму інформацію, і як джерело відомостей [89].

Приєднуючись до думки професора В. К. Шкарупи, вважаємо, що розрізнити дані поняття не можна [87].

Тільки органічна єдність відносних і припустимих фактичних даних і законних джерел з яких вони отримані становлять докази по даній дисциплінарній справі. "Джерело й фактичні дані, узяті самі по собі, у відриві одне від іншого, не створюють доказів, наприклад, показання свідка про факти, які не відносяться до справи, фактичні дані, взяті з незаконного джерела... Тільки докази, взяті в сукупності джерел і фактичних даних, можуть бути відносними" [87].

З огляду на, що існує велика різноманітність юридичних доказів, кожен з яких відіграє певну роль у процесі встановлення істини по справі, проводиться їх класифікація. Найчастіше докази підрозділяються на первинні й вторинні, прямі й непрямі, обвинувальні й виправдувальні.

Професор Д.М. Бахрах вважає, що дуже важливим є класифікація доказів залежно від джерела відповідних відомостей. Це: пояснення різних осіб, зазвичай учасників провадження (правопорушника, потерпілого, свідків, крім того, це - висновки експертів) [10].

Докази можуть бути класифіковані також на особисті й матеріальні. В основу цього розподілу покладено розподіл видів фактичних даних, механізму їх формування й використання .

Аналіз нормативних актів, що містять норми про дисциплінарну відповідальність державних службовців і про дисциплінарне провадження стосовно службовців, дає можливість виділити лише деякі докази, що

використовуються в дисциплінарному провадженні.

Так, більшість норм правових документів наголошує на необхідності витребування до накладення дисциплінарного стягнення, пояснення від особи-правопорушника. Витребування пояснень можливе, як ми вже зазначали, на різних стадіях дисциплінарного провадження: як на стадії розгляду й вирішення дисциплінарної справи, наприклад відносно суддів, так і на стадіях порушення справи й дисциплінарного розслідування. Пояснення може надаватися як у письмовій, так і в усній формі.

Так, КЗпПУ в ст. 149 передбачає положення відповідно до якого, пояснення порушника дисципліни витребується власником або уповноваженим ним органом у письмовій формі.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України передбачає надання пояснень винуватою особою як у письмовій, так і в усній формі. Відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, при проведенні дисциплінарного розслідування військовослужбовець надає пояснювальну записку на ім'я командира (начальника). Крім того, після розгляду доповіді про проведення дисциплінарного розслідування, командир проводить бесіду з військовослужбовцем, який вчинив проступок.

Вимог до змісту пояснень особи, яка притягається до дисциплінарної відповідальності, у нормативних актах не міститься.

Вважаємо, що в поясненні необхідно вказати:

1. відомості про особу на ім'я якої пишеться пояснення;
2. відомості про особу, яка надає пояснення (П.І.П., посада, звання);
3. відомості про обставини справи й про поведінку самої особи, що надає пояснення;
4. інші відомості, які особа, що надає пояснення, вважає за необхідне повідомити.

Пояснення підозрюваного в здійсненні дисциплінарного проступку містять у собі: 1) дані, пов'язані із власною поведінкою; 2) дані про поведінку інших осіб. За свідченням Є.В. Додіна, доказове значення в поясненні особи,

що притягається до відповідальності, мають тільки дані, що мають значення для справи (пов'язані з поведінкою самої особи або інших осіб). Доводи й міркування, що містяться в показаннях підозрюваного, доказового значення не мають [57].

Показання державних службовців, що притягаються до дисциплінарної відповідальності, мають у провадженні двояке значення. З одного боку, у них містяться відомості про обставини, що мають значення для справи, а відтак, вони є різновидом доказів у дисциплінарному провадженні. З іншого боку - вони виступають як засоби його захисту від пред'явлених обвинувачень. У цьому й полягає їх специфіка.

Продовжуючи аналіз доказів у дисциплінарному провадженні необхідно вказати на наступне. Відповідно до п. 6 «Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» члени комісії з проведення службового розслідування несуть персональну відповідальність згідно із законодавством за повноту, всебічність і об'єктивність висновків службового розслідування та нерозголошення інформації, що стосується цього розслідування.

Членам комісії надається право: отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, інших працівників органу державної влади, в якому працює особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно якої проводиться службове розслідування, усні чи письмові пояснення, консультації спеціалістів з питань службового розслідування; ознайомлюватися і вивчати з виїздом на місце відповідні документи, у разі потреби знімати з них копії та долучати їх до матеріалів службового розслідування; отримувати та збирати згідно із законодавством інформацію, пов'язану із службовим розслідуванням, від інших юридичних та фізичних осіб на підставі запиту керівника органу державної влади (посадової особи), який прийняв рішення щодо проведення службового розслідування, або керівника органу державної влади, якому доручено

проведення службового розслідування; використовувати за погодженням з особами, які опитуються (надають пояснення, консультації) з питань службового розслідування, аудіозасоби з метою фіксації їх пояснень та свідчень; вести протокол засідання комісії.

У разі відмови особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно якої проводиться службове розслідування, надати пояснення члени комісії складають відповідний акт [83].

Таким чином, у дисциплінарному провадженні використовуються також такі докази як дані, що втримуються в: показаннях (поясненнях) свідків, консультаціях фахівців (висновках експертів), документах. Крім того, можуть бути використані й речовинні докази.

А тепер зупинимося коротко на деяких видах доказів.

Показання свідків є найпоширенішими доказами у дисциплінарному провадженні. Свідками можуть виступати будь-які особи, що володіють з різних причин відомостями про факти, які підлягають встановленню й оцінці в дисциплінарному провадженні. Свідками можуть виступати особи, що ініціюють питання перед суб'єктом дисциплінарної влади про порушення дисциплінарного провадження. Свідком може виступати також і сама посадова особа, наділена правом накладання дисциплінарних стягнень.

Крім відомостей, які стосуються самого факту, який є підставою для застосування заходів дисциплінарної відповідальності, пояснення свідків можуть містити інформацію про особу, підозрювану у здійсненні дисциплінарного проступку, інформацію про факти, що мають істотне значення для справи, а також інформацію про джерела одержання нових доказів та ін. Пояснення свідків можуть бути як письмовими, так й усними. Стосовно особи, що притягається до дисциплінарної відповідальності, пояснення свідків бувають обвинувальними й виправдувальними. Стосовно факту, який є підставою для накладення дисциплінарного стягнення, пояснення свідків можуть бути прямими й непрямими.

Пояснення свідків можуть бути отримані на будь-якій стадії

дисциплінарного провадження, аж до стадії виконання рішення по дисциплінарній справі. Так на стадії порушення дисциплінарного провадження, пояснення свідків можуть міститися в доповідній або рапорті на ім'я суб'єкта дисциплінарної влади із пропозицією про порушення дисциплінарного провадження. Можуть надаватися також й усні пояснення. На стадіях дисциплінарного розслідування, розгляду й вирішення дисциплінарної справи свідки також надають як письмові, так й усні докази.

Відповідно до норм Порядку проведення службового розслідування вказується на можливість одержання консультації фахівців при проведенні службового розслідування відносно державних службовців. Зазначимо, що КУпАП передбачає тільки таке джерело доказів, як висновок експерта.

У ході процесуальних дій може провадитися вилучення предметів і документів, причому, як вказує М.М. Каленський, у необхідних випадках для участі в проведенні вилучення, запрошується відповідний фахівець [90].

У певних випадках, при здійсненні провадження у справах про порушення митних правил може призначатися експертиза. Статус експерта визначається ст. 273 КУпАП. Автори підручника зазначають, що на відміну від експерта, фахівець не займає якоїсь особливої посади й правовий статус, зазначений у ст. 273 КУпАП на нього не поширюється. Експерт дає висновок тільки після призначення експертизи й з дотриманням певної процедури.

Все вищевикладене дає можливість зробити загальний висновок про те, що висновок експертів і консультації фахівців є різними джерелами доказів. Тому в дисциплінарному провадженні доцільно передбачити використання доказів, отриманих як з висновків експертів, так і за допомогою консультацій фахівців.

Значна роль у дисциплінарному провадженні належить письмовим доказам, різновидом яких є фактичні дані, що містяться в документах. Так, відповідно зі ст. 64 Цивільного процесуального кодексу України «Письмові

докази», письмовими доказами є будь-які документи, акти, довідки, листування службового або особистого характеру або витяги з них, що містять відомості про обставини, які мають значення для справи. Письмові докази, як правило, подаються в оригіналі. Якщо подано копію письмового доказу, суд за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, має право вимагати подання оригіналу [90].

Слід зазначити, що акти й переписка також може бути названа документами, що свідчить про те, що письмові докази можуть позначатися також терміном "документи". У Кримінально-процесуальному кодексі України не міститься поняття письмових доказів, а згадуються лише документи. Ст. 99 КПК України говорить, що документом є спеціально створений з метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження.

До документів, за умови наявності в них відомостей, передбачених частиною першою цієї статті, можуть належати:

- 1) матеріали фотозйомки, звукозапису, відеозапису та інші носії інформації (у тому числі електронні);
- 2) матеріали, отримані внаслідок здійснення під час кримінального провадження заходів, передбачених чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України;
- 3) складені в порядку, передбаченому цим Кодексом, протоколи процесуальних дій та додатки до них, а також носії інформації, на яких за допомогою технічних засобів зафіксовано процесуальні дії;
- 4) висновки ревізій та акти перевірок [65].

Як пише професор Є.В. Додін, поняття документа в адміністративному процесі не завжди збігається із загальним поняттям документа. Документ, що виступає джерелом доказів в адміністративному процесі, на відміну від документа взагалі, являє собою спосіб, виконуваний у встановленому законом

порядку й формі, збереження й передачі інформації про реальні обставини адміністративної справи, джерело якої відоме, а сама інформація може бути перевірена [57].

Залежно від виду фіксації інформації, документи, що використовуються у дисциплінарному провадженні можуть бути:

1. письмові;
2. графічні;
3. фотодокументи;
4. звукодокументи;
5. документи, виконані в інший спосіб (малюнки, ескізи й т.п.).

Найбільше значення в дисциплінарному провадженні мають письмові документи. Разом з тим, невірно ототожнювати письмові документи з документами взагалі. Як вказує Ріттер І.: "будь-який спосіб фіксації є документуванням", а його письмова форма - лише один із способів фіксації інформації [91].

В якості доказу в дисциплінарному провадженні, можуть використовуватися документи офіційного й особистого (приватного) походження. Серед документів офіційного характеру найбільша питома вага належить документам, що видаються органами виконавчої влади - правовим актам управління й іншим документам.

"Правовий акт управління являє собою юридичний різновид службових документів, що постійно використовуються у процесі діяльності виконавчих органів (посадових осіб). Ці документи (довідки, звітні матеріали, доповідні записки, посвідчення, протоколи, акти ревізій і перевірок і т.д.) виражають певні обставини, що мають юридичне значення ..." [92].

Таким чином, крім правових актів управління як джерел доказів-офіційних документів використовуються також протоколи, приписи, повідомлення, офіційні листи, довідки, характеристики й т.д. Дані документи досить докладно вивчені вченими-адміністративістами радянського періоду. При цьому вказані документи повинні відповідати певним вимогам.

Так зокрема, Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, визначає загальні вимоги до всіх документів, що видаються у даному органі. Так, відповідно до п. 4.1.4. текст документа повинен включати певну аргументовану інформацію, викладену стисло, грамотно, ясно й об'єктивно, без повторів і використання слів і зворотів, які не несуть змістовного навантаження [93].

Важливе значення мають такі документи як доповідні й рапорти. Доповідні записки зазвичай містять інформацію з певного питання, а також пропозиції й висновки, що випливають із цієї інформації. Так, у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України проведення дисциплінарного розслідування оформляється доповідною командирові (начальникові) про всі встановлені обставини вчинення певною особою проступку, а також про пропозиції для ухвалення відповідного рішення. Форма такої доповідної статутом не визначена. Очевидно, доповідна може мати як письмову, так й усну форму. Якщо ж дисциплінарне розслідування призначив своїм наказом командир військової частини, то доповідна записка подається обов'язково в письмовій формі.

В статутах про дисципліну вказується також на можливість застосування такого документа як клопотання. У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України вказується на те, що у випадках, якщо начальник вважає свої дисциплінарні права недостатніми для покарання винного, то він порушує клопотання про це перед старшим прямим начальником [7]. Таким чином, і доповідні й клопотання можуть містити фактичні дані, що виступають доказами в дисциплінарному провадженні відносно державних службовців.

Джерелами доказів у дисциплінарному провадженні можуть виступати також законні підстави до його порушення.

Неабияким джерелом доказів у дисциплінарних справах може виступати також протокол про вчинення адміністративного правопорушення. КУпАП

України детально регламентує питання, пов'язані зі складанням протоколу про адміністративне правопорушення: вказує осіб, що мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, випадки, коли протокол не складається й т.п. [47] Протокол про адміністративні правопорушення може виступати джерелом доказів у дисциплінарному провадженні у випадках, передбачених ст. 15 КУпАП. Нами вже зазначалося, що особи, перераховані в даній статті (військовослужбовці й призвані на збори військовозобов'язані, особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ) відповідають за вчинення більшості адміністративних правопорушень за дисциплінарними статутами. Ч. 3 ст. 15 КУпАП встановлює можливість передачі органами (посадовими особами), яким надано право накладати адміністративні стягнення, матеріалів про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, складений протокол про вчинене адміністративне правопорушення може бути отриманий суб'єктом дисциплінарної влади й розглянутий як один із доказів у дисциплінарній справі. Окрім цього, як було зазначено, деякі державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність не тільки за дисциплінарні проступки, але й за такі, які ганьблять його як державного службовця. У такому випадку, вчинення адміністративних правопорушень (наприклад - дрібного хуліганства, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді) також може визнаватися проступком, що ганьбить державного службовця. Очевидно, що в таких випадках, протокол про адміністративне правопорушення також може бути джерелом доказів у дисциплінарному провадженні.

Джерелами доказів у дисциплінарному провадженні, можуть виступати також і матеріали кримінальної справи, провадження по якій було припинено з різних причин. Так, при відсутності в діянні особи складу злочину, у ньому (діянні) може міститися склад дисциплінарного

правопорушення й тоді доказами по дисциплінарній справі можуть виступати матеріали попереднього розслідування або дізнання.

Насамкінець варто зазначити, що всі докази в дисциплінарному провадженні підлягають оцінці, як кожен доказ окремо, так і вся їх сукупність. Правильна оцінка доказів являє собою найважливішу умову прийняття законного, об'єктивного й обґрунтованого рішення у дисциплінарній справі. Оцінка доказів являє собою логічний процес визначення ролі й місця зібраних доказів у встановленні істини по справі.

На думку Стеценка С.Г., оцінка доказів також являє собою розумовий, логічний процес і не може бути об'єктом правового регулювання [94].

На думку ж Самойлова В.Г., оцінка доказів має внутрішню (логічну) і зовнішню (правову) сторони [95].

Внутрішню сторону становить розумова, логічна діяльність щодо оцінки доказів, а зовнішню - процесуальне закріплення оцінки доказів.

Оцінка доказів, на думку професора В. К. Шкарупа, полягає "у розгляді за своїм внутрішнім переконанням кожного доказу окремо й всієї сукупності доказів, визначаючи їх відносність, допустимість, вірогідність і достатність для висновків у справі" [87].

Таким чином, при оцінці доказів у дисциплінарному провадженні щодо державних службовців, особа, наділена дисциплінарною владою, повинна з'ясувати чи припустиме використання отриманих відомостей як доказ по даній справі, чи відносяться отримані фактичні дані до конкретної справи, як даний доказ співвідноситься з іншими доказами у справі, чи достатня вся сукупність отриманих фактичних даних для того, щоб прийняти законне, об'єктивне й обґрунтоване рішення по дисциплінарній справі.

Становлення та розвиток української державності, трансформування всієї системи відносин в межах соціального організму вимагає реформування державної служби, докорінної зміни її завдань і методів діяльності. В умовах ринкової економіки старі методи вже не діють, а нові ще не повністю сформовані.

Багато питань організації державної служби дотепер не вирішені або вимагають перегляду. Існуюче законодавство недостатньо стимулює ефективну діяльність державних службовців, не дає їм чітких перспектив посадового (кар'єрного) росту, не вирішує питання контролю й застосування заходів відповідальності за неякісну, несумлінну працю, за невиконання чи неналежне виконання поставлених завдань.

Все це ускладнює діяльність державної служби, всіх органів влади й управління, а відтак робить їх, з одного боку, безвладними, з іншого - некерованими з боку суспільства, непідконтрольними йому, а дії їх нерідко стають нелегітимними, протиправними й небезпечними для суспільства.

У процесі формування державної служби в Україні було прийнято багато нормативних актів, що регламентують державно-службові відносини, сформульовано наукові розробки на основі наявного наукового досвіду. Однак недостатньо врегульованими в законодавстві й мало дослідженими в спеціальній літературі залишаються питання, що мають винятково важливе значення для ефективного функціонування державної служби. Найменш регламентованим є інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців і порядок її застосування, що в черговий раз свідчить про актуальність даного дослідження.

РОЗДІЛ 3

ЗАХОДИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Упорядкування виконання дисциплінарного провадження

Дисциплінарне провадження - процедура, що ініціюється суб'єктом призначення з метою визначення наявності чи відсутності дисциплінарного проступку, ступеню вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, здійснюється стосовно державних службовців, які займають посади державної служби усіх категорій.

Зі змісту норм Закону України «Про державну службу» можна визначити наступні стадії дисциплінарного провадження:

- ініціювання дисциплінарного провадження;
- формування дисциплінарної справи;
- проведення службового розслідування (за наявності підстав);
- розгляд дисциплінарною комісією дисциплінарної справи державного службовця;
- подання дисциплінарної комісії суб'єкту призначення;
- прийняття рішення суб'єктом призначення;
- накладення дисциплінарного стягнення (закриття дисциплінарного провадження).

У Законі України «Про державну службу» визначено, що суб'єктом, уповноваженим ініціювати дисциплінарне провадження та приймати рішення за його результатами, є суб'єкт призначення. Крім того, статтею 69 Закону України «Про державну службу» передбачено, що за результатами дисциплінарного провадження, суб'єкт призначення приймає рішення на підставі подання дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія).

Дисциплінарна комісія визначає ступень вини, характер і тяжкість вчиненого дисциплінарного проступку державного службовця. Зазначений інститут є відносно новим. Ідея запровадження інституту дисциплінарної

комісії полягає у мінімізації суб'єктивного впливу у процесі здійснення дисциплінарного провадження. Порядок утворення та повноваження дисциплінарної комісії визначаються статтею 69 вказаного Закону.

Під час здійснення дисциплінарного провадження дисциплінарна комісія збирає, формує та розглядає дисциплінарну справу державного службовця.

Фактично Закон України «Про державну службу» не конкретизує безпосередньо роботу дисциплінарної комісії, що дає таким комісіям можливість довільно організувати свою роботу, не виходячи за межі, визначені законодавством.

Під час дисциплінарного провадження дисциплінарна комісія повинна об'єктивно, повно та всебічно дослідити всі обставини, які стали підставою для ініціювання дисциплінарного стягнення. В першу чергу, необхідно встановити факт дисциплінарного проступку або його відсутність. Після встановлення факту дисциплінарного проступку його необхідно кваліфікувати.

На час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків (тривалість відсторонення не може перевищувати часу дисциплінарного провадження). Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку.

Окремим етапом дисциплінарного провадження є проведення службового розслідування. Оскільки у частині першій статті 71 Закону України «Про державну службу» використано словосполучення «може проводитися», то цей етап не є обов'язковим. Таке рішення приймає відповідний керівник державної служби або суб'єкт призначення, що є дискреційним повноваженням.

Службове розслідування може проводитись з метою визначення

наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку. Тобто, якщо наявність вини є доведеним фактом, то потреби у службовому розслідуванні немає. І навпаки, якщо є потреба довести (з'ясувати, встановити, визначити) наявність вини - проводиться службове розслідування.

Окремо слід зазначити, що службове розслідування проводиться обов'язково у разі:

- невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді;

- перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді.

Для початку проведення службового розслідування необхідно встановити наявність ознак протиправної поведінки (дії або бездіяльності державного службовця). Джерела отримання відповідної інформації правозастосовна практика дозволяє згрупувати таким чином:

- безпосереднє виявлення дисциплінарного проступку посадовою особою, уповноваженою застосовувати дисциплінарні стягнення;
- клопотання про проведення службового розслідування безпосереднього керівника, який виявив дисциплінарний проступок, перед посадовою особою, уповноваженою застосувати дисциплінарні стягнення;
- інформація від інших державних службовців про вчинення особою порушень службової дисципліни;
- повідомлення фізичних і юридичних осіб про факти порушення їх прав та свобод невиконанням чи неналежним виконанням державним службовцям своїх посадових обов'язків;
- матеріали перевірок, ревізій;
- повідомлення засобів масової інформації про факти невиконання чи неналежного виконання державним службовцям своїх посадових обов'язків.

Службове розслідування проводиться у порядку, визначеному статтею 71 Закону України «Про державну службу»:

- стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» - Національним агентством державної служби;
- стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В»;
- дисциплінарною комісією у державному органі.

Отже, службові розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В», проводяться дисциплінарною комісією у державному органі, створеною наказом (розпорядженням) керівника державної служби, в рамках дисциплінарного провадження, ініційованого керівником (суб'єктом призначення) цього органу.

Відповідно до статті 71 Закону України «Про державну службу» тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць. У разі потреби (отримання відповіді від інших органів, відсутності з поважних причин керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу), зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців.

До участі у проведенні службового розслідування суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, можуть залучатись відповідні фахівці.

До участі у проведенні службового розслідування не можуть залучатися посадові особи державного органу, особисто заінтересовані у його результатах та прямо підпорядковані особі, стосовно якої проводиться службове розслідування.

Обов'язки з проведення службового розслідування розподіляються головою комісії (особою, яка виконує його обов'язки) між членами комісії чи залученими до проведення розслідування фахівцями.

Особи, які проводять службове розслідування, наділенні правом:

^ одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

За результатами службового розслідування складається висновок. Слід звернути увагу, що висновок за результатами службового розслідування, передбачений частиною дев'ятою статті 71 Закону України «Про державну службу», не є тотожним висновку, який складається за результатами розгляду дисциплінарної справи. При цьому частина друга статті 73 вказаного Закону чітко розмежовує ці два документи.

Дисциплінарна комісія (далі - Комісія) розглядає дисциплінарну справу державного службовця, сформовану в установленому Законом України «Про державну службу» порядку та за результатами проведеної роботи складає висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку.

Висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку є основним документом, що відображає результат розгляду дисциплінарної справи та складається окремо від подання дисциплінарної комісії (пропозицій Комісії). На підставі складеного висновку Комісія готує та вносить суб'єктові призначення відповідні подання (пропозиції).

Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання подання дисциплінарної комісії приймає рішення про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку і застосування до нього дисциплінарного стягнення.



Рис.3.1. Принципи накладання дисциплінарної відповідальності

Рішення оформлюється відповідним актом суб'єкта призначення, у рішенні, яке оформлюється наказом (розпорядженням), повинно бути зазначено:

- найменування державного органу;
- дата прийняття рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення;
- відомості про державного службовця;
- стислий виклад обставин справи, вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація;
- вид дисциплінарного стягнення, що застосовується (накладається).

Якщо під час розгляду дисциплінарної справи у діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку, суб'єкт призначення приймає рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, яке також оформлюється наказом (розпорядженням).

Належним чином завірена копія наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення видається державному службовцю під розписку.

У разі відмови державного службовця від одержання копії наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, такий документ не пізніш як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається державному

службовцеві за місцем його проживання рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

3.2. Порядок оскарження та зняття дисциплінарного стягнення

Державний службовець має право на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорії «Б» і «В» - до Національного агентства державної служби України або до суду.

Строк, протягом якого державний службовець може подати скаргу щодо накладення на нього дисциплінарного стягнення, - 10 календарних днів після одержання ним копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Порядок зняття дисциплінарного стягнення з державного службовця врегульовано статтею 79 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої працівник автоматично вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення, лише за умови, що протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення його не буде притягнуто до нового дисциплінарного стягнення.

Зазначений річний строк обчислюється з дня накладення стягнення. Днем накладення стягнення слід вважати день повідомлення працівнику під розписку про оголошення йому стягнення. До повідомлення працівникові процедура застосування стягнення розглядається законодавцем, як незакінчена.

Якщо державний службовець не вчинив нового порушення у сфері державної служби і виявив себе, як сумлінний службовець, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував. Дослідивши порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності державних

службовців, можемо дійти висновку, що дисциплінарне стягнення може накладатись виключно на працівника, який вчинив дисциплінарний проступок, передбачений нормами трудового законодавства. Даний вид відповідальності носить односторонній, примусовий характер, а його застосування, перш за все, є правом керівника, власника чи уповноваженого ним органу, а не обов'язком.

Дисциплінарна відповідальність застосовується за вчинення певного дисциплінарного виду проступку, який, в свою чергу, є невиконанням чи неналежним виконанням працівником без поважних на те причин своїх обов'язків, які покладені на нього трудовим договором або правилами внутрішнього службового розпорядку.

Кожен державний службовець має право оскаржити рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення. Порядок такого оскарження залежить від заходів дисциплінарного стягнення: усі дисциплінарні стягнення, крім звільнення, можуть бути оскаржені в Національному агентстві державної служби України, а при незгоді з рішенням агентства - у суді загальної юрисдикції, а дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з посади може бути оскаржене у адміністративному суді.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити висновок про те, що дисциплінарна відповідальність є важливим способом підвищення ефективності діяльності державних службовців, виконання ними своїх службових обов'язків і забезпечення прав і інтересів громадян. Вона являє собою один із реально діючих засобів забезпечення законності й дисципліни в діяльності державних службовців, поряд з такими традиційними засобами (способами) як контроль, нагляд, оскарження й ін.

1. Зроблено висновок про необхідність проведення розмежувань між дисциплінарним примусом і дисциплінарною відповідальністю. Дисциплінарний примус - більш широке поняття, яке має неоднорідну структуру й включає:

- запобіжні заходи, з метою припинення протиправної поведінки;
- відновлювальні санкції (сплатити за проїзд; повернути паспорт із застави);
- дисциплінарні покарання, тобто заходи дисциплінарної відповідальності.

2. Встановлено ряд ознак, що дозволяють відмежувати дисциплінарну відповідальність державних службовців від інших видів юридичної відповідальності. По-перше, підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців є дисциплінарний проступок, а також інші порушення, за які законом встановлена дисциплінарна відповідальність. По-друге, дисциплінарна відповідальність полягає в застосуванні до відповідних осіб дисциплінарних стягнень. По-третє, право на притягнення до дисциплінарної відповідальності належить суб'єктам влади в межах колективу службовців. По-четверте, наявність спеціального суб'єкта такої відповідальності, а саме державного службовця. По-п'яте, характерною рисою дисциплінарної відповідальності державних службовців є також те, що відповідальність встановлюється багатьма законами й підзаконними актами.

3. Обґрунтовано висновок про те, що наразі необхідно розмежовувати дисциплінарну відповідальність за трудовим правом, дисциплінарну відповідальність, врегульовану нормами адміністративного й трудового права, і дисциплінарну відповідальність за адміністративним правом.

4. Доцільно розрізняти загальну й спеціальну дисциплінарну відповідальність державних службовців. Державні службовці, підлягаючи дисциплінарній відповідальності на підставі статутів і положень про дисципліну (військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ, працівники прокуратури, судді й інші) несуть спеціальну дисциплінарну відповідальність, до інших державних службовців застосовуються заходи загальної дисциплінарної відповідальності державних службовців (на підставі норм адміністративного права й КЗпПУ).

5. Для ефективного використання дисциплінарної відповідальності як засобу оптимізації діяльності державних службовців, а також для забезпечення прав і свобод, у законодавстві України необхідно закріпити норми, що містять визначення дисциплінарного проступку як підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, а також вказують на те, які ще діяння державних службовців можуть виступати підставами дисциплінарної відповідальності. У законодавстві необхідно вказати конкретні склади дисциплінарних проступків державних службовців.

6. Дисциплінарне провадження можна представити як одне із проваджень адміністративного процесу, однак наділене власною специфікою й структурою, а також як встановлену законодавством діяльність уповноважених суб'єктів щодо застосування дисциплінарних стягнень і гарантуючи при цьому забезпечення прав і законних інтересів державних службовців.

7. Основними приводами для порушення дисциплінарного провадження є: безпосереднє виявлення проступку суб'єктом дисциплінарної влади; скарги, заяви й інші повідомлення державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, установ, підприємств і організацій різних форм власності, посадових осіб, а також окремих громадян;

повідомлення, опубліковані в пресі, а також повідомлення в інших засобах масової інформації; заява особи про вчинений ним дисциплінарний проступок; акти перевірок і ревізій уповноважених органів.

8. Щодо структури дисциплінарного провадження. Так звичайне провадження містить у собі наступні стадії: 1) відкриття дисциплінарного провадження, 2) дисциплінарна перевірка (розслідування), 3) розгляд дисциплінарної справи й винесення по ній рішення, 4) виконання рішення по справі, 5) перегляд рішення по скарзі, 6) перегляд рішення в порядку нагляду.

11. На основі дослідження адміністративно-деліктного законодавства та практики встановлено, що доказами в дисциплінарному провадженні можуть виступати: пояснення особи-правопорушника; показання (пояснення) свідків, консультації фахівців (висновки експертів), інші документи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теорія держави й права / Під ред. С.С. Алексєєва. - М.: Юрид. літ., 1985. - С. 401.
2. Загальна теорія права й держави / Під. ред. В.В. Лазарєва. - М.: Юрист, 1994. - С. 180.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст.141.
4. Берлач А.І. Адміністративне право України: Навч. посіб. для дист. навч. — К.: Ун-т “Україна”, 2005. — 472 с.
5. Ковальов С. Щодо строків та особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих категорій працівників. / Публічне право. — 2012. - № 4. — с.416-423.
6. Овсянко Д.Н. Государственная служба Российской Федерации: Учебное пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. - М.: Юристъ, 1996. - С. 173.
7. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ. Затверджений Законом України від 22 лютого 2006 р.// Відомості Верховної Ради України. - 2006. — № 29.-Ст. 245.
8. Дисциплінарний статут Збройних Сил України. Затверджений Законом України від 24 березня 1999 р.// Відомості Верховної Ради України. - 1999. — N 22.-Ст. 197.
9. Алехин А. П., Кармолицкий А.А, Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. - М: Издательство Зерцало, 1997. - С. 603.
10. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов — М.: Издательство БЕК, 2006. — С. 234.; Ответственность в управлении - М.: "Наука", 2005. - С. 13.

11. Агеева Е. А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). - Л.: Издательство Ленинградского ун-та, 1990. - С. 18.

12. Яковчук Б.С. Відповідальність як фактор регулювання поведінки особистості // Наукове управління суспільством. - К. - 2009. - Вип. 9. - С.115.

13. Щербак А.І. Правова відповідальність посадових осіб апарату державного управління. К.: Генеза, 2008. – С. 11.

14. Горницький А. А. Державна дисципліна. - К.: Фенікс, 2009. - С. 108.

15. Миколаєва Л.А. Державна дисципліна і відповідальність, - Львів: Видавництво Львівського нац. ун-ту ім. І.Франка. 2010. - С.48.

16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2004. — 656 с.

17. Олійник А. Ю. Теорія держави і права. Навчальний посібник / К. Юрінком Інтер , 2001. – 484 с.

18. Абрамова О. В., Никитинський В. М. Комплексний підхід до зміцнення трудової дисципліни. С. 54, 83-91;

19. [5] Адушкин Ю.С. Дисциплінарне виробництво в СРСР. - Свердловск, 1986. - С. 23-25

20. Гавриленко Д. А. Державна дисципліна: сутність, функції, значення. – К.: Фенікс, 2008. - С. 271.

21. Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. // ВВР, 2006, N 29, ст.245.

22. Петришин В.П. Відповідальність в управлінні – К.: Правова освіта, 2005. - С. 225-226.

23. Цветков В. В., Щербак А. І. Дисципліна й відповідальність в апараті державного управління. - К.: Наукова думка, 2005. - С. 138;

24. Стариков Ю. Н. Службное право: Учебник. - М.: Издательство БЕК, 1996. - С. 421.

25. Кохан Л.Т. Державна служба: теорія й організація: Курс лекцій. - Київ: "Фенікс", 2008. - С. 482.

26. Див.: Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций в двух томах. - Свердловск, 1972. - Т. 1. - С. 371.
27. Коломоєць Т.О. Адміністративне право: Загальна й Особлива частини. - Запоріжжя: "Юридична література", 2012. -С. 161-162.
28. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015р. // ВВР. - 2016.- №4. - Ст. 43.
29. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
30. Закон України "Про судоустрій і статус суддів" від 7 липня 2010 р. // ВВР. 2010, № 41-42, N 43, N 44-45, ст.529.
31. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. // ВВР, 2015, № 2-3, ст.12.
32. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України. Затверджено Наказом Державної митної служби України від 13 серпня 2010 р. /Офіційний вісник України від 25.02.2011 р. – 2011. - № 12. – Ст. 532.
33. Адміністративне право зарубіжних країн: Навчальний посібник. - К.: Видавництво "Правова освіта", 1996. - С. 86.
34. Державна служба США. - М.: "Наука", 1987. - С. 92.
35. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-е вид., випр. і доп. — Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2009. — 112 с.
36. Правознавство: Підручник /А.І. Берлач, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, О.О. Підпригора; За ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 752 с.
37. Трудове право: підруч. / [М.І. Іншин, В.І. Щербина, Д.І. Сіроха та ін.]; за ред. проф. М.І. Іншина та доц. В.І. Щербини. – Х., 2012. – С. 402.
38. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку. — К., 2007. — С. 168.

39. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // ВВР, 2001, N 25-26, ст.131.
40. Серета В.В. Поняття, ознаки та склад дисциплінарного проступку /В.В. Серета // Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. – 2014. - № 12. – С. 127.
41. Закон України "Про прокуратуру" 14 жовтня 2014 р. // ВВР, 2015, № 2-3, ст. 12.
42. Закон України "Про Службу безпеки України" від 25 березня 1992 р. // ВВР. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
43. Закон України "Про Національну гвардію України" від 13 березня 2014 р. // ВВР. — 2014. — № 17. — Ст. 594.
44. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. // ВВР, - 2013. - № 34-35. - Ст. 458.
45. Об основах государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 5 июля 1995 г. // СЗ РФ. -1995. - № 31. - Ст. 2990.
46. Адміністративне право зарубіжних країн: Навчальний посібник. - К.: Видавництво "Правова освіта", 1996. - С. 170.
47. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Кодекси України: В 3-х кн. — К., Юрінком Інтер. — 1998. — Кн. 1.
48. Закон України «Про засади запобігання від 14 жовтня 2014 р. // ВВР, 2014, № 49, ст.2056.
49. Клименко В.О., Мірошник М.І., Хавронюк М.І. Кримінальна відповідальність за посади злочину. - К.: "Блиц-інформ", 1996. - С. 226.
50. Законодавство України про адміністративну відповідальність /Відпов. ред. Е.Ф. Демський. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 320 с.
51. Абрамова О. В., Комплексний підхід до зміцнення трудової дисципліни. С. 54, 83-91.
52. Турецький М. В. Кримінальна і дисциплінарна відповідальність дисциплінарна.. - К.: «Правова освіта», 1997. - С. 8-9.

53. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
54. Теорія юридичного процесу/ Під загальною ред. проф. В. М. Горшенєва / Харків: Видавниче об'єднання "Вища школа", 1995. - С. 90.
55. Административное право Украины: Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. /Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 3-е изд., перераб. и доп. — Х.: Право, 2009. — 576 с.
56. Овсянко Д. М. Адміністративне право: Навчальний посібник для студентів юридичних факультетів і інститутів. – К.: Фенікс, 2009. - С. 120;
57. Додін Є. В. Докази в адміністративному процесі. М., 1973. - С. 18-19.
58. Коваль Л. В. Адміністративно-деліктне відношення. - Київ, 1999. - С. 48.
59. Адушкин Ю. С. Административная ответственность за правонарушения. — К., 1988. - С. 52-55.
60. Михеенко М.М., Кор В.Т., Шпарко В.П. Кримінальний процес України. - Київ: Либідь, 1999. – С. 29.
61. Муравін А. Б. Кримінальний процес. Питання загальної частини: Навчальний посібник. - Одеса: АТ Бахва, 1997.-С. 65-66.
62. Закон України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" від 5 липня 2012р. // Офіційний вісник України. – 2012. - № 62. – Ст. 2509.
63. Кодекс Законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.
64. Вапнярчук Н.М. Принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців. / Проблеми законності. - 2010. - № 110. - с. 227-233.
65. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. //Офіційний вісник України. – 2012. - № 37, Ст. 1370.
66. Литвин О.В. Юридична відповідальність державних службовців. / Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). - 2010. - № 2. – с.144-149.

67. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. зі змінами й доповненнями // ВВР. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

68. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - Харків: "Основа", 1999. - С. 124.

69. Про друковані засоби масової інформації (пресі) в Україні: Закон України від 16 листопада 1992 р. // ВВР. - 1993. - № 1. - Ст. 1.

70. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. // ВВР. - 1992. - № 48. - Ст. 650.

71. Про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою України: Інструкція. Затверджена Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. // Офіційний вісник України. - 1997. - № 44.

72. Адміністративне право України: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 584 с.

73. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.

74. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоець Т.О. – Київ: „Істина”, 2008.- 219 с.

75. Грузінова Л. П., Короткін В. Г. Трудове право України: Навч посіб. — К.: МАУП, 2003.— Ч. 1. — 128 с.

76. Захарова О.С. Теоретичні та практичні питання щодо дисциплінарної відповідальності суддів. / Вісник Академії адвокатури України. – 2009. - № 1. – с.21-25.

77. Кохан В.П. Дисципліна праці і суддівська етика./ Проблеми законності. – 2010. - № 108. – с.240-246.

78. Маляренко А.В. Деякі аспекти дисциплінарної відповідальності суддів. / Адвокат. – 2011. - № 11. - – с.30 – 33.

79. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб. / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Запоріж. нац. ун-т. – К.: Ін Юре, 2016. – С. 67.

80. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 р. // *Голос України*. - 1998. - N 30. - С.6-8.

81. Мельник М.О. Загальні засади юридичної відповідальності працівника митної служби України. / *Право та державне управління*. – 2012. - № 3. - с. 86-89.

82. Положення про Державну фінансову інспекцію України. Затверджене Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. // *Офіційний вісник України* . – 2011. - № 31, Ст. 1325.

83. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. // *Офіційний вісник України* . – 2000. - № 24, Ст. 1004.

84. Воловик В. Проведення службового розслідування стосовно державного службовця // *Право України*. - 1995.-№11.-С. 53.

85. Пилюпенко Ю.П. Дисциплінарний проступок як підстава юридичної відповідальності у сфері трудових правовідносин / *Львівського державного університету внутрішніх справ*. - 2010. - № 3. - с.182-189.

86. Подкопаєв Сергій Васильович. Дисциплінарна відповідальність суддів: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.10 / *Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого*. - Х., 2003.

87. Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): Монографія. - К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. - С. 39.

88. Попов С.В.. Юридична відповідальність працівників ОВС України. / *Форум права*. – 2010. - № 2.

89. Пшонка А.В. Дисциплінарна відповідальність прокурорів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006. - с.388-394.

90. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. // ВВР. 2004. N 40-41, 42, ст.492

91. Ріттер І. Поняття дисциплінарного проступку. Електронний ресурс. / Режим доступу: <http://conferences.neasmo.org.ua/node/270>.

92. Труханов В.А.. Щодо дисциплінарної відповідальності працівників державних органів (порівняльно-правовий аналіз) / Форум права. 2010. № 3.- с.427-433.

93. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» від 30 листопада 2011 р. N 1242 // Урядовий кур'єр від 27.12.2011. № 242.

94. Стеценко С.Г. / Адміністративне право України Навчальний посібник-К Атіка, 2007 - 624 с.

95. Самойлов В.Г. Дисциплинарная ответственность в трудовом праве: общая и специальная : общая и специальная : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 Москва, 2006. - 177 с.