

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.31>

ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Стець Олег Миколайович,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права
(Криворізький факультет
Національного університету «Одеська
юридична академія», м. Кривий Ріг,
Дніпропетровська область, Україна)

Статтю присвячено дослідженню дисциплінарної комісії як суб'єкта державно-службових правовідносин. Установлено, що підставою виникнення державно-службових правовідносин, які пов'язані з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є вчинення дисциплінарного проступку, а не недотримання службової дисципліни.

Звернено увагу на наявність різних суб'єктів службового розслідування дисциплінарного провадження залежно від обійманої посади державного службовця, стосовно якого порушено дисциплінарне провадження: а) Комісії з питань вищого корпусу державної служби; б) дисциплінарної комісії. Встановлено, що основною метою функціонування дисциплінарної комісії є виявлення об'єктивної істини та з'ясування всіх обставин дисциплінарної справи (незалежно від правосуб'єктності суб'єкта, що виконує службове розслідування в межах дисциплінарного провадження щодо державного службовця).

Виокремлено ознаки, що характеризують дисциплінарну комісію як суб'єкта державно-службових правовідносин: 1) є суб'єктом виключно державно-службових правовідносин, які пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності державного службовця; 2) володіє виключними повноваженнями щодо визначення ступеня вини державного службовця та характеру і тяжкості вчиненого ним дисциплінарного проступку; 3) не має персоніфікованого складу та має бути сформована із не менше ніж трьох членів, що відповідають нормативно визначеним вимогам (як-от наявність юридичної освіти; зайняття посади представника служби управління персоналом; служба в органі, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія); 4) не є постійним учасником державно-службових правовідносин; 5) вступає в державно-службові правовідносини на підставі наказу (розпорядження) суб'єкта призначення або керівника державної служби про утворення дисциплінарної комісії; приймає рішення рекомендаційного характеру, що надаються суб'єкту призначення у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарна комісія).

Ключові слова: дисциплінарне провадження, державний службовець, державно-службові правовідносини, дисциплінарна комісія, рекомендаційний акт.

DISCIPLINARY COMMISSION AS A SUBJECT OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS

Stets Oleg Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Head of the Department of Constitutional,
International and Private Law
(Kryvyi Rih Faculty of the National
University "Odesa Law Academy",
Kryvyi Rih, Dnipropetrovsk region,
Ukraine)

The article is devoted to the study of the disciplinary commission as a subject of public service legal relations. It is established that the basis for the emergence of public service legal relations, which are associated with bringing a public servant to disciplinary responsibility is the commission of a disciplinary offense, rather than non-compliance with official discipline.

Attention is paid to the presence of different subjects of official investigation of disciplinary proceedings depending on the position of a public servant in respect of whom disciplinary proceedings were initiated: a) the Senior Public Service Commission; b) the disciplinary commission. It is established that regardless of the legal personality of the subject performing the official investigation within the disciplinary proceedings against a public servant, the main purpose of the disciplinary commission is to reveal the objective truth and clarify all the circumstances of the disciplinary case.

The features that characterize the disciplinary commission as a subject of public service legal relations are singled out: 1) it is a subject of exclusively public service legal relations, which are connected with bringing a public servant to disciplinary responsibility; 2) has exclusive powers to determine the degree of guilt of a public servant and the nature and gravity of the disciplinary offense committed by him; 3) has no personal composition and must be formed of at least three members who meet the statutory requirements (for example, legal education; holding the position of a representative of the personnel management service; service in the body in which the relevant disciplinary commission is formed, etc.); 4) is not a permanent participant in public service relations; 5) enters into public service legal relations on the basis of an order (instruction) of the subject of appointment or the head of the public service on the formation of a disciplinary commission; makes decisions of a recommendatory nature, which are provided to the appointing entity in the form of a proposal (the Senior Public Service Commission) or submission (disciplinary commission).

Key words: disciplinary proceedings, public servant, public service legal relations, disciplinary commission, recommendation act.

Актуальність дослідження. Притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця є важливим, але не обов'язковим елементом проходження державної служби. Використання людиноцентристського підходу в межах службового права передбачає індивідуальний підхід під час застосування заходів дисциплінарного стягнення залежно від ступеня тяжкості вчиненого проступку і заподіяної шкоди, а також обставин, за яких учинено проступок. Із метою недопущення необґрунтованого притягнення державного службовця до дисциплінарного провадження має бути залучено спеціального суб'єкта – дисциплінарну комісію. При цьому особливості функціонування дисциплінарної комісії (разом зі специфікою державно-службових

правовідносин) впливають на зміст останніх у цілому. Проблематика визначення дисциплінарної комісії як суб'єкта державно-службових правовідносин є надзвичайно актуальною, зважаючи на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, зокрема й у сфері державно-службових відносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад дисциплінарної відповідальності державних службовців, які зроблено такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначення ознак, притаманних дисциплінарній комісії як суб'єкту державно-службових правовідносин, залишаються ще не вирішеними, особливо в контексті нормативно-правових змін у регулюванні державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження дисциплінарної комісії як суб'єкта державно-службових правовідносин.

Виклад основного змісту. Загальноприйнятим є визначення державно-службових правовідносин як суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері функціонування державної служби та які врегульовано нормами службового права. Відносини, пов'язані з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є різновидом державно-службових правовідносин, тому їм притаманні такі ознаки: до учасників належить суб'єкт призначення/керівник державної служби та державний службовець; це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборон тощо; виникають щодо професійної діяльності осіб стосовно практичного виконання завдань і функцій держави; зміст правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень тощо [1, с. 10].

Передумовою виникнення державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є дотримання службової дисципліни на державній службі. Виходячи з положень Закону України «Про державну службу», можна стверджувати, що нормативно визначене поняття «дисциплінарний проступок» є ширшим, ніж поняття «недотримання службової дисципліни».

Службова дисципліна як різновид соціального буття [2, с. 186] виявляється у двох аспектах: 1) суб'єктивному, який полягає у свідомому дотриманні встановленого порядку державно-службових відносин їх учасниками; 2) об'єктивному, який полягає в сукупності правил та норм, що визначають порядок державно-службових відносин. Як слушно зазначено Л.М. Корнутою, дисципліна на державній службі є станом точного, своєчасного та неухильного дотримання встановлених правил проходження державної служби [3]. Виходячи з нормативного детермінування службової дисципліни законодавством про державну службу, зміст службової дисципліни виявляється виключно у: а) неухильному дотриманні Присяги державного службовця; б) сумлінному виконанні службових обов'язків; в) дотриманні правил внутрішнього службового розпорядку (п. 10 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу») [4]. Отже, недотримання службової дисципліни державним службовцем має бути пов'язане з порушенням одного з визначених елементів.

Водночас ст. 65 Закону України «Про державну службу» встановлено, що підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, який полягає у вчиненні широкого спектра суспільно-шкідливих діянь,

що виходять за межі порушення службової дисципліни, як-от недотримання правил етичної поведінки державними службовцями; виявлення неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; невиконання вимог щодо політичної неупередженості; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб [4].

Таким чином, підставою виникнення державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є вчинення дисциплінарного проступку, а не недотримання службової дисципліни.

Щодо специфіки державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, то вона первинно опосередковується суб'єктним складом цих відносин. Слушною видається позиція О.Д. Новак щодо визначення учасників державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, залежно від їх ролі у дисциплінарному провадженні шляхом виокремлення: 1) суб'єктів, стосовно яких здійснюється дисциплінарне провадження (державних службовців, що підозрюються у вчиненні дисциплінарного проступку); 2) суб'єктів дисциплінарного захисту, процесуальна діяльність яких полягає в повному або частковому оспоруванні обвинувачення й у діях, спрямованих на пом'якшення дисциплінарного стягнення; 3) суб'єктів службового розслідування; 4) суб'єктів дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, санкціонування накладення деяких стягнень на державних службовців) [5, с. 78].

Для досягнення цілей цього дослідження доцільно зупинитись на суб'єктах службового розслідування. У вказаному правовому становищі можуть опинитись різні учасники державно-службових правовідносин (залежно від обійманої посади державного службовця, стосовно якого порушено дисциплінарне провадження): 1) Комісія з питань вищого корпусу державної служби щодо державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А»; 2) дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія) щодо державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «Б» та «В» [4].

Відмінності між указаними суб'єктами, крім іншого, полягають у порядку формування. Слід виходити з того, що процедура дисциплінарного провадження складається з таких стадій: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) формування дисциплінарної комісії та її складу; 3) визначення повноважень дисциплінарної комісії; 4) визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 5) формування дисциплінарної справи; 6) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи [6, с. 17]. Таким чином, формування дисциплінарної комісії є окремою та обов'язковою стадією дисциплінарного провадження. При цьому затвердження складу дисциплінарної комісії залежно від її виду здійснюється: а) Кабінетом Міністрів України щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо державних службовців; б) суб'єктом призначення щодо дисциплінарних комісій, утворених для дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, які обіймають посади на державній службі категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників; в) керівником державної служби у кожному державному органі щодо дисциплінарних комісій стосовно інших державних службовців, які обіймають посади на державній службі категорій «Б» і «В» [4].

Незалежно від правосуб'єктності суб'єктів, що виконують службове розслідування в межах дисциплінарного провадження щодо державного службовця, основною метою функціонування дисциплінарної комісії є виявлення об'єктивної істини та з'ясування

всіх обставин дисциплінарної справи. Вказана мета може бути досягнута шляхом виконання таких завдань: 1) знаходження у діянні державного службовця наявності або відсутності складу конкретного дисциплінарного проступку; 2) виявлення обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця; 3) виявлення обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; 4) установлення умов та причин учинення дисциплінарного проступку [7].

Важливість якісної реалізації визначених завдань дисциплінарної комісії підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності її діяльності залежить стан забезпеченості конституційних прав і свобод державних службовців та якості державної служби в цілому.

Повноваження дисциплінарної комісії є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено цього суб'єкта державно-службових правовідносин у сфері дисциплінарного провадження, що виражаються через нормативно закріплену міру можливої поведінки. Доцільно зупинитись на аспекті виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії. Функціонально вказана діяльність не впливає на зміну правового положення особи, тобто член дисциплінарної комісії нормативно продовжує виконувати службові обов'язки відповідно до обійманої посади. Фактичне виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії здійснюється на громадських засадах [4]. При цьому кожен член дисциплінарної комісії несе персональну відповідальність за повноту і об'єктивність висновків дисциплінарного провадження та за розголошення інформації про дисциплінарне провадження [7].

Основні повноваження дисциплінарної комісії закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039 «Про затвердження порядку здійснення дисциплінарного провадження». До них зараховано такі: обов'язок сформулювати дисциплінарну справу; право на ознайомлення з матеріалами, що належать до повноважень дисциплінарної комісії; право на висловлення власної позиції членами дисциплінарної комісії під час засідання; право на одержання пояснення від державного службовця та від інших осіб щодо обставин справи; право на одержання в підрозділах державного органу чи за запитом в інших державних органах необхідних документів або їх копій та долучення до матеріалів дисциплінарної справи; право на одержання консультації відповідних спеціалістів із питань, що стосуються дисциплінарного провадження.

Обов'язок дисциплінарної комісії з формування дисциплінарної справи покладається на комітет із дисциплінарних проваджень (у межах функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або на доповідача (в межах функціонування дисциплінарної комісії). Із моменту його виконання може бути призначено дату засідання для розгляду дисциплінарної справи [7].

Щодо організації роботи дисциплінарної комісії, то основною формою її діяльності є засідання, що за згодою учасників дисциплінарного провадження може бути зафіксовано за допомогою технічних засобів. Рішення дисциплінарної комісії вважається прийнятим, якщо його підтримано простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів. Позитивним є те, що у разі, коли не можна встановити більшість голосів, рішення дисциплінарної комісії має бути прийнято на користь державного службовця [7].

Специфіку рішень, які можуть бути прийняті дисциплінарною комісією, та окреслення їх значення для дисциплінарного провадження опосередковано так: 1) рішення дисциплінарної комісії вважається прийнятим, якщо його підтримано простою більшістю голосів; 2) рішення може бути прийнятим у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або у формі подання (дисциплінарна комісія); 3) рішення дисциплінарної комісії не є обов'язковими для виконання, а має рекомендаційний характер; 4) рішення дисциплінарної комісії оформлюється протоколом;

5) зміст рішення має стосуватися: наявності у діяннях державного службовця конкретного складу дисциплінарного проступку, передбаченого ст. 65 Закону України «Про державну службу»; обставин, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; оптимального виду дисциплінарного стягнення; відсутності в діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку та необхідності закриття дисциплінарного провадження тощо.

Підсумовуючи, доходимо **висновку**, що дисциплінарна комісія як суб'єкт державно-службових правовідносин характеризується такими ознаками:

1) є суб'єктом виключно державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням до дисциплінарної відповідальності державного службовця;

2) володіє виключними повноваженнями щодо визначення ступеня вини державного службовця та характеру і тяжкості вчиненого ним дисциплінарного проступку;

3) не має персоніфікованого складу та має бути сформована з не менше ніж трьох членів, що відповідають нормативно визначеним вимогам (як-от наявність юридичної освіти; зайняття посади представника служби управління персоналом; служба в органі, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія);

4) не є постійним учасником державно-службових правовідносин;

5) вступає в державно-службові правовідносини на підставі наказу (розпорядження) суб'єкта призначення або керівника державної служби про утворення дисциплінарної комісії;

6) приймає рішення рекомендаційного характеру, що надаються суб'єкту призначення у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарна комісія).

Важливість та широке коло суспільних відносин, у межах яких державних службовців може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, та розвиток елементів механізму правового регулювання державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень із цієї проблематики.

Список використаних джерел:

1. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.

2. Афанасьєв К.К. Дисципліна як важливий чинник забезпечення правопорядку. Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри : тези міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 черв. 2008 р. Одеса : Фенікс, 2008. С. 185–187.

3. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 224 с.

4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

5. Новак О.Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013 № 6-3. Т. 1. Ст. 76–80.

6. Полівчук, Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : автореф. ... канд. юрид. наук. Дніпропетр. держ. ун-внутр. справ. Дніпропетровськ, 2011. 19 с.

7. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 05.01.2021 р.).