

ЗМІСТ

Передмова	8
Розділ I	
Дисциплінарна відповідальність як категорія дисциплінарно-деліктного права України	11
1.1. Поняття службового права України	11
1.2. Зв'язок службового права з Особливим адміністративним правом	13
1.3. Система службового права	14
1.4. Поняття, зміст та джерела дисциплінарно-деліктного права	16
1.5. Поняття та ознаки дисциплінарної відповідальності державних службовців	18
1.6. Принципи дисциплінарної відповідальності державних службовців	21
Висновки до розділу I	28
Розділ II	
Службова дисципліна в державному органі	30
2.1. Поняття та зміст службової дисципліни	30
2.2. Державний службовець як суб'єкт дотримання службової дисципліни	40
2.3. Обов'язки та права керівника щодо необхідності додержання службової дисципліни в органі державної влади	44
Висновки до розділу II	50
Розділ III	
Дисциплінарний проступок (делікт) як підстава дисциплінарної відповідальності. Види та особливості кваліфікації дисциплінарних проступків	52
3.1. Поняття та ознаки дисциплінарного проступку	52
3.2. Склад дисциплінарного проступку	56
3.3. Види дисциплінарних проступків	65
3.3.1. Порушення Присяги державного службовця	67
3.3.2. Порушення правил етичної поведінки державних службовців	75
3.3.3. Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу	84
3.3.4. Дії, що шкодять авторитету державної служби	88
3.3.5. Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень	94

3.3.6. Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку	102
3.3.7. Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення	108
3.3.8. Невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця	116
3.3.9. Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб	123
3.3.10. Порушення вимог Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «А» або «Б».	132
3.3.11. Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби	138
3.3.12. Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення	146
3.3.13. Прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин	158
3.3.14. Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння	166
3.3.15. Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення	179
3.3.16. Прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу	188
Висновки до розділу III	193

Розділ IV

Дисциплінарні стягнення:

загальні умови застосування та види	195
4.1. Загальна характеристика дисциплінарного стягнення як виду покарання, що застосовується до державного службовця за вчинення дисциплінарного проступку	195
4.2. Зауваження як вид дисциплінарного стягнення	200
4.3. Догана як вид дисциплінарного стягнення	205
4.4. Попередження про неповну службу відповідність як вид дисциплінарного стягнення	210
4.5. Звільнення з посади державної служби як виключний вид дисциплінарного стягнення	214
Висновки до розділу IV	222
Висновки	224
Список використаних джерел	231

ПЕРЕДМОВА

Після здобуття Україною незалежності в 1991 році перед суспільством постало кілька надважливих стратегічних питань, зокрема про необхідність розбудови системи публічної служби та державного управління, які б відповідали правовим вимогам та створювали міцну основу для розбудови молоді держави. Минуло досить багато часу, перш ніж українське суспільство змогло перейти на істотно новий рівень і відмовитися від настанов та поглядів радянських часів. Це був повільний шлях до кардинальних змін. Яскравим прикладом таких змін стало прийняття Закону України «Про державну службу» в 1993 році, однак знадобилося більше двадцяти років для того, щоб сучасна Україна отримала наступний, дійсно проєвропейський закон, зробивши великий крок уперед та започаткувавши тим самим нову епоху розвитку та функціонування державної служби. Однак ще багато питань потребують досконалого вивчення, із одним з них є формування та реалізація державної політики у сфері державної служби. Необхідність таких досліджень пов'язана передусім із трансформацією правового середовища, глибоким реформуванням деяких галузей права, оскільки розвиток суспільства відбувається в нерозривному зв'язку з розвитком суспільних відносин, що породжує нові зв'язки та процеси в публічному житті держави і безпосередньо державних службовців, що, звичайно, потребують належного регулювання. Над вирішенням цих та інших питань працюють спеціалісти Національного агентства з питань державної служби, відповідних центральних органів виконавчої влади, здійснюється співпраця з іноземними інституціями та організаціями у сфері розвитку державної служби, такими, наприклад, як Центр експертизи доброго врядування Генерального директорату з питань демократії Ради Європи, Координатор проєктів ОБСЄ в Україні тощо.

Окрему частину в пошуках відповідей на ці питання беруть на себе представники сфери науки, зокрема вчені-адміністративісти, які працюють над вивченням процесів, що відбуваються в площині державної служби, яка завжди була предметом правових

досліджень, однак не завжди ці питання розглядались крізь призму вивчення кращих європейських практик, а, навпаки, певний час підтримувалися застарілі теорії радянського права, де не було місця ані концепції людиноцентризму, притаманній адміністративному та службовому праву, ані прийняттю позиції про те, що державний службовець є насамперед громадянином своєї держави і має такі самі конституційні права, як і решта громадян.

Важливим напрямом реформи державної служби є вивчення питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, оскільки в процесі проходження публічної служби особа перебуває на різних посадах, здійснюється розвиток її особистості, підвищується рівень усвідомлення своєї ролі в системі державної служби. Однак трапляються випадки, коли працівник допускає у своїй діяльності порушення норм законодавства або певних правил поведінки. У такій ситуації важливим є вивчення причин і умов, що спонукали до таких вчинків, повне й об'єктивне дослідження самого вчинку, прийняття відповідного рішення щодо покарання в разі підтвердження факту дисциплінарного проступку. Ці та інші питання знаходяться в площині вивчення дисциплінарно-деліктного права як сукупності правових норм, які є окремим галузевим утворенням у складі Особливої частини службового права і визначають умови та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців.

Однак, незважаючи на існування в Законі України «Про державну службу» окремого підрозділу з питань дисциплінарної відповідальності державних службовців, усе ще залишається проблематичним застосування прийнятих норм на практиці. Вже сьогодні очевидним є необхідність розроблення та прийняття спеціального нормативно-правового акту (закону або кодексу), яким будуть регулювати питання дисциплінарної відповідальності державних службовців, оскільки дисциплінарна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, що свідчить про значно глибший її зміст та більш складну побудову, ніж прийнято вважати.

Метою пропонованої монографії є вивчення дисциплінарно-деліктного права, його зв'язку із службовим правом, а також питань дисциплінарної відповідальності державного службовця. На сторінках цієї роботи буде показано зв'язок дисциплінарної

відповідальності з відповідною галуззю права, налаштовано читача на правильне сприйняття процедури здійснення дисциплінарного провадження, розкрито зміст таких понять, як «службова дисципліна» та «дисциплінарний проступок». Усі зацікавлені особи зможуть знайти відповіді на питання практичного характеру, що виникають під час здійснення процедури дисциплінарного провадження в кожній зі сторін – учасників дисциплінарного процесу.

Такий крок є необхідним саме сьогодні, адже суспільство має бути готовим до змін, які відбуваються, і передусім має змінитися сам державний службовець. Він має стати повноправним учасником управлінської системи державного органу, знати, як захистити свої права, і навіть у разі виявлення обґрунтованого порушення бути впевненим, що отримане покарання буде справедливим та відповідатиме ступеню вчиненого проступку.

Маю сподівання на те, що представлена робота знайде свого читача та отримає відгуки, а також критичні побажання, які обов'язково будуть враховані мною в подальших наукових пошуках з цієї проблематики.

Користуючись можливістю, хочу висловити щире подяку Фонду Volkswagen (Німеччина), завдяки фінансовій підтримці якого ця робота змогла відбутися, а також Університету м. Регенсбург та Інституту східноєвропейського права за допомогу в організації наукових досліджень. Дякую моєму науковому керівникові – професору Герріту Манссену та моїй подрузі й колезі – фрау Антьє Гіммельрайх, які своєю підтримкою та змістовними порадами сприяли моїй успішній творчій діяльності. Висловлюю вдячність рецензентам за поради та слушні зауваження, висловлені до змісту монографії. Особливу подяку хочу висловити моїй родині та батькам, які були поряд зі мною на всьому шляху мого особистого і професійного зростання та кожного дня підтримували й надихали мене на творчість та віру у свої сили.

РОЗДІЛ І

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК КАТЕГОРІЯ ДИСЦИПЛІНАРНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1. Поняття службового права України

Однією з груп адміністративно-правових відносин, яка перебуває на стадії активного розвитку та оновлення, є така, що формується навколо питань проходження публічної служби. Відповідні тези висувуються не лише на науковому рівні, а й підтверджуються з практичного погляду шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, зокрема:

- Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [141];

- Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 [166];

- Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р [31] тощо.

Подібна увага до зазначеної проблематики є не випадковою, адже належне регулювання питань проходження публічної (державної) служби є принципово важливим для нашої держави та безперечно має відбуватися в контексті європейської інтеграції України, оскільки сьогодні є необхідним не лише вдосконалення правового регулювання окреслених відносин, підвищення якості публічно-управлінської діяльності та надання адміністративних послуг, а й забезпечення дотримання прав і свобод громадян,

розвиток держави як дійсно демократичної та правової, досягнення нею рівня розвитку європейських держав та входження до Європейського Союзу [34, с. 15–16].

Розвиток та удосконалення питань нормативного регулювання суспільних відносин, які складаються у сфері публічної служби, не може здійснюватися без належного науково-теоретичного супроводу. Саме тому суспільні відносини, пов'язані з публічною службою мають бути об'єднані в окрему галузь українського права. Такою галуззю є службове право.

Службове право – сукупність правових норм, які утворюють собою підгалузь Особливого адміністративного права та спрямовані на регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття на публічну службу, проходження служби та припинення служби на посадах публічних службовців.

Питання виділення окремої галузі права не є новим для юридичної науки, однак все ще існують певні неузгодженості та різні наукові теорії з цього приводу.

Особливість:

У науковій літературі існує точка зору, автори якої наполягають на тому, що норми права, які визначають правовий статус публічного службовця, не є самостійним правовим утворенням, а лише елемент трудового права.

Така позиція є помилковою, оскільки:

– по-перше, норми права про публічну службу (службового права) мають яскраво виражений публічно-правовий характер, що підтверджується змістом Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [136];

– по-друге, дія норм службового права в значній кількості випадків забезпечується з допомогою застосування норм Загального адміністративного права (призначення державного службовця на посаду здійснюється шляхом видання адміністративного акту [64, с. 266–267]), а якщо так, то очевидним є взаємозв'язок зазначених норм саме з нормами адміністративного, а не трудового права;

- по-третє, питання щодо різноманітності джерел, в яких містяться правові норми, що регулюють публічно-службові відносини та віднесення цих джерел до інших галузей права (зокрема, трудового), вказує лише на різноманіття відносин публічної служби, їх постійний розвиток та необхідність удосконалення правового регулювання шляхом, зокрема, систематизації законодавства [11, с. 172–173];

- по-четверте, така позиція суперечить європейському досвіду правового регулювання в цій сфері [1];

- по-п'яте, названий вище підхід не узгоджується із сучасною практикою здійснення адміністративного судочинства, оскільки критерієм віднесення того чи іншого спору до юрисдикції адміністративного суду є його публічно-правова природа [46].

1.2. Зв'язок службового права з Особливим адміністративним правом

Необхідність остаточного визначення місця службового права в системі адміністративного права України є важливою, оскільки і до сьогодні деякі наукові джерела містять позицію відповідно до якої сукупність правових норм, яка регулює порядок прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, визнається: 1) правовим інститутом 2) підгалуззю адміністративного права; 3) комплексною галуззю права [12, с. 29]. Очевидно, що таке різночитання призводить до існування подекуди протилежних та таких, що виключають один одного, підходів до розуміння названого правового утворення, а це є абсолютно неприпустимим.

Особливість: Сучасне адміністративне право нині розвивається за європейським зразком, що обумовлює його поділ на два великі блоки – **Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право**, останнє з яких складається фактично із самостійних галузевих утворень [65, с. 62–63]. Одним із таких утворень, як у сучасній Україні, так і в країнах Європейського Союзу визнається право публічної служби (службове право) [1].

Така класифікація пояснюється тим, що складність і специфічність службово-правових відносин, які виникають за участю публічних службовців з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, унеможливають віднесення правових норм, які їх регулюють, до Загального адміністративного права, оскільки учасниками таких відносин є обмежене коло суб'єктів адміністративного права. Наведене означає, що регулювальний вплив норм **службового права** поширюється лише на одну групу суб'єктів адміністративного права (публічних службовців). Історичний розвиток службового права також демонструє, що з моменту його виникнення чітко визначалася тенденція до формування та розвитку останнього як самостійного правового утворення – окремої галузі національного права.

1.3. Система службового права

Систему права публічної служби (службового права) утворюють окремі правові норми та правові інститути, які можна подати у вигляді такої структури:

- **Загальна частина**, яка містить поняття, принципи, загальні основи статусу державних і муніципальних службовців та умов проходження служби, єдину систему посад, класних чинів, звань і рангів службовців;

- **Особлива частина**, яка складається з підгалузей законодавства про військову, правоохоронну, цивільну і муніципальну службу та містить детальне регулювання всіх питань публічної служби того чи іншого виду.

Особливість:

Зі змісту цих норм можна зрозуміти, що вони охоплюють загальні положення, які поширюються на всі види суспільних відносин у сфері публічної служби, а отже, не можуть бути віднесені до складу якогось конкретного правового інституту. Своєю чергою, вони не можуть бути також виділені і в окремий правовий інститут, оскільки останній, як відомо, має регулювати певний вид або видові особливості суспільних відносин. Однак немає жодного виду публічно-службових відносин,