

ЗМІСТ



Передмова	5
Розділ I.	
Загальні положення про дисциплінарну процедуру	8
1.1. Дисциплінарно-деліктне право і його зв'язок із дисциплінарною процедурою	8
1.2. Поняття дисциплінарної процедури	14
1.3. Завдання дисциплінарної процедури	21
1.4. Формування принципів дисциплінарної процедури	24
1.5. Строк дисциплінарної процедури та строк притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця	38
Розділ II.	
Стадії дисциплінарної процедури	47
2.1. Відкриття дисциплінарного провадження	47
2.2. Формування дисциплінарної комісії (Комісії з питань вищого корпусу державної служби)	63
2.3. Формування дисциплінарної справи	72
2.4. Розгляд дисциплінарної справи	98
2.5. Ухвалення рішення комісією	107
Розділ III.	
Права і обов'язки учасників дисциплінарної процедури	143
3.1. Права і обов'язки суб'єктів, уповноважених порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення	143
3.2. Права і обов'язки державного службовця як учасника дисциплінарної процедури	156
3.3. Повноваження дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ (Комісії з питань вищого корпусу державної служби/комітету з дисциплінарних проваджень)	164
3.4. Особливості участі в дисциплінарній процедурі інших осіб (адвоката/уповноваженого представника, експертів, свідків)	173
Висновки	188

ПЕРЕДМОВА



Розбудова в Україні нових видів суспільних відносин позитивно позначається не лише на розвитку державних інституцій різних рівнів, а й активізує формування та розквіт нових галузей у системі національної системи права. Однією з таких галузей є право публічної служби, яке останніми роками дедалі більше привертає до себе увагу не лише з боку наукової спільноти, а є цікавим і практикам, оскільки формується як цілком прикладна наука, насичена суспільними процесами, учасниками яких є публічні службовці, які, своєю чергою, здійснюють службу на різних публічних посадах у сфері державної, дипломатичної, суддівської, правоохоронної служб тощо.

Із наведеного цілком логічно випливає теза про те, що будь-яка діяльність, тим паче безпосередньо пов'язана із виконанням функцій держави, має бути належним чином досліджена та впорядкована. Це є важливим не лише для розвитку науки загалом та вивчення змісту нової галузі права зокрема, а ще й викликає додатковий інтерес у зв'язку з тим, що державою взято курс на входження до європейської спільноти на засадах рівноправного партнерства. Зважаючи на це має бути зроблено низку кроків, серед яких і приведення національного законодавства у відповідність до вимог та стандартів Європейського Союзу.

Право публічної служби, або, як його ще називають, службове право, є складним правовим утворенням, у змісті якого розрізняють окремі групи (сукупності) норм, покликані врегулювати ті чи інші спеціальні види службових правовідносин. Своєю чергою, ці норми поділені на самостійні структурні елементи, або правові інститути. Одним із таких інститутів є дисциплінарно-деліктне право, нормами якого визначаються умови та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців.

Вивчення дисциплінарно-деліктного права є необхідним напрямом реформи державної служби, оскільки аналітичний огляд сучасної нормативно-правової бази свідчить про відсутність

достатньої кількості спеціальних досліджень, присвячених питанням службової дисципліни як важливого елемента проходження служби для публічного службовця, належне дотримання якого закладає підвалини формування незалежної, професійної, якісної та орієнтованої на результат системи публічної служби в Україні.

Однак, безперечно, нинішню ситуацію не можна назвати тотальною, адже дисциплінарна відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності цілком об'єктивно існує на практичному рівні, у спеціальних нормативно-правових актах, наприклад, у таких, як Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII тощо, де містяться окремі розділи, присвячені загальним питанням про дисциплінарну відповідальність публічних службовців, однак цього, звісно, що недостатньо. Усе ще залишається проблематичним застосування прийнятих норм на практиці. Так, наприклад, працівники деяких видів публічної служби, зокрема, дипломатичної служби та служби в органах місцевого самоврядування не мають власної процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, а користуються нормами законодавства про державну службу.

Саме тому метою нашої публікації є вивчення норм дисциплінарно-деліктного права, якими регулюється процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, тобто вивчення дисциплінарної процедури. Варто зауважити, що у зв'язку з певною кількістю видів публічної служби, наявністю особливостей її проходження та з урахуванням наведених вище прикладів регулювання цих питань на практиці пропонуване дослідження виконане здебільшого на прикладі одного виду публічної служби – державної служби.

На сторінках цієї роботи систематизовано нормативно-правову базу та судову практику застосування законодавства з питань дисциплінарної відповідальності державних службовців.

У результаті проведеного дослідження вперше сформульовано поняття, визначено завдання та визначено принципи дисциплінарної процедури, докладно розглянуто стадії та склад учасників, опрацьовано їхні права і обов'язки.

Маю сподівання, що пропонована робота знайде свого читача й отримає відгуки, а також критичні побажання, які обов'язково будуть враховані в подальших наукових пошуках з цього питання.

Користуючись можливістю, висловлюю щиру вдячність рецензентам за поради та слушні зауваження до змісту посібника. Особливу подяку хочу висловити моєму чоловікові, сину та батькам, які є найпалкішими прихильниками моїх творчих успіхів та наукових прагнень, а також моїм друзям, з якими доля мене познайомила у Німеччині за їх віру та підтримку.

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ПРОЦЕДУРУ



1.1. Дисциплінарно-деліктне право і його зв'язок із дисциплінарною процедурою

Дисциплінарно-деліктне право України як окреме підгалузеве утворення у складі Особливої частини службового права на цей час перебуває на початковій стадії свого розвитку. Якщо зіставляти останнє з іншими, вже давно визнаними галузями права, такими, як, адміністративне право, поліцейське право, містобудівне право, спортивне право, право дипломатичної служби тощо, то його цілком можна визначити як відносно новий вид правових відносин, які регулюються відповідними/спеціальними нормами.

Варто знати:

Однак ситуацію, що виникла навколо дисциплінарно-деліктного права, звісно, не можна назвати тотальною, поступово набирає обертів й зростає як практичний, так і науковий інтерес до питань дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Цікавими для ознайомлення та опрацювання є дослідження таких вчених-адміністративістів, як: Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Л. Р. Біла-Тіунова, М. І. Зубрицький, О. О. Губанов, О. Д. Новак та ін. Однак цих наукових доробок, звісно, недостатньо для якісного застосування відповідних норм у суспільному житті та активного розвитку відповідного наукового вчення.

На практичному рівні державною інституцією, до повноважень якої віднесено узагальнення та вивчення питань, пов'язаних із застосуванням норм про дисциплінарну відповідальність, є спеціальний центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління

державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Це Національне агентство України з питань державної служби¹ (далі – НАДС).

Так, наприклад, НАДС може видавати роз'яснення норм законодавства з питань дисциплінарної відповідальності (які, однак, мають суто рекомендаційний характер) та розміщувати їх на своєму офіційному вебсайті², робити перевірки діяльності державних органів³, узагальнення та, відповідно, оприлюднювати отримані статистичні дані щодо кількості порушених дисциплінарних проваджень і застосованих заходів дисциплінарного стягнення до порушників службової дисципліни⁴. Проте ця діяльність, на жаль, має нерегулярний характер та здійснюється несистемно, що також уповільнює розвиток дисциплінарно-деліктного права.

Отже, з наведеного можна дійти двох проміжних висновків. По-перше, у площині вітчизняного права є спеціальні норми, які розміщені у відповідній галузі права та якими регулюються питання дисциплінарної відповідальності публічних службовців; по-друге, вивчення цих норм на цей час має несистемний і поверховий характер та потребує додаткової уваги з боку наукової спільноти й відповідних державних інституцій.

¹ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 500. *Офіційний вісник України*. 2014. № 81. Ст. 2288.

² Дисциплінарна відповідальність. URL: <https://nads.gov.ua/sluzhbovcyam/disciplinarna-vidpovidalnist>

³ Інформація щодо характерних недоліків у роботі керівників державної служби та служб управління персоналом державних органів, які призводять до порушення вимог законодавства в сфері державної служби, за 2022 рік. URL: <https://nads.gov.ua/news/informatsiia-shchodo-kharakternykh-nedolikiv-v-roboti-kerivnykiv-derzhavnoi-sluzhby-ta-sluzhb-upravlinnia-personalom-derzhavnykh-orhaniv-iaki-pryzvodiat-do-porushennia-vymoh-zakonodavstva-v-sferi-derzhavnoi-sluzhby-za-2022-rik>

⁴ Інформація щодо проведених дисциплінарних проваджень та застосованих дисциплінарних стягнень до державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій: «Б» і «В», за 2022 рік та оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень до адміністративного суду. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/zvit%202022/informatsiya-na-sayt-2023-3.pdf>

Повертаючись до теоретичної сутності дисциплінарно-деліктного права, варто звернути увагу на джерельну базу, за допомогою якої здійснюється регуляція відповідних суспільних відносин. Для названої галузі права це як національні, так і міжнародні (європейські) норми права, зокрема:

- Конституція України:
 - ст. 55 – права і свободи людини і громадянина захищаються судом;
 - ст. 59 – кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав;
 - ст. 61 гарантує, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення¹;
- закони України:
 - України «Про державну службу» від (ст. 61–79)²;
 - Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 19, 22, 28)³;
 - Закон України «Про прокуратуру» (ст. 43–50)⁴ тощо;
- підзаконні акти:
 - Інструкція про порядок проведення службових розслідувань у національній гвардії України⁵;
 - Порядок здійснення дисциплінарного провадження⁶ тощо;
- рішення Верховного Суду України:

¹ Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. С. 141.

² Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

⁴ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

⁵ Інструкція про порядок проведення службових розслідувань у національній гвардії України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24 жовтня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 93. С. 603. Ст. 2693.

⁶ Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2019 р. № 1039. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100. С. 57. Ст. 3354.

- рішення Верховного Суду від 27 березня 2018 р. № 800/137/17⁷;
- рішення Верховного Суду України від 11 лютого 2019 р. № 9901/918/18⁸ тощо;

Важливо:

Практика Верховного Суду України відповідно до вимог процесуальних кодексів України є обов'язковою для застосування нижчими судами при вирішенні подібних судових справ. Її обов'язковість для суду обмежується виключно випадком розгляду аналогічної справи, для вирішення якої вони мають керуватися практикою Верховного Суду як допоміжним джерелом поряд з основними джерелами права. Якщо ж за своїми характеристиками справа має певні відмінності від раніше розглянутої, зовні аналогічної, справи Верховного Суду, суд нижчої інстанції має аргументувати незастосування рішення Верховного Суду. Слепе слідування рішенням Верховного Суду за будь-яких обставин суперечить принципу незалежності суду. Також потрібно звернути увагу на так звану позапроцесуальну судову практику – видання судовими органами різних роз'яснень, узагальнень тощо. Усупереч поширеній думці вона не може вважатися джерелом права. Як правило, у цих документах міститься бачення суддів щодо алгоритмів застосування тих чи інших норм права в типізованих ситуаціях. Така практика виконує здебільшого інформативно-орієнтаційну функцію⁹;

- рішення Європейського Суду з прав людини:
 - справа «Олександр Волков проти України»¹⁰;
 - справа «Денісов проти України» тощо¹¹.

⁷ Рішення Верховного Суду від 27 березня 2018 р. № 800/137/17 (№ П/9901/336/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/dlark_rishenna/rishenna_galan_800_137_17

⁸ Рішення Верховного Суду від 11 лютого 2019 р. № 9901/918/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79957246>

⁹ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. С. 163–164.

¹⁰ Рішення Європейського Суду з прав людини, справа «Олександр Волков проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947/page

¹¹ Рішення Європейського Суду з прав людини, справа «Денісов проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c96?find=1&text=%E4%E8%F1%F6%E8%EF%EB#w11

Варто знати:

Необхідність віднесення рішень Європейського суду з прав людини до джерел адміністративного права впливає з положень ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в якій зазначено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Наведена норма законодавства є рівною мірою обов'язковою та важливою як для суду (судді), так і для інших учасників правовідносин – громадян, суб'єктів публічної адміністрації тощо. Ідеться про те, що кожен із названих суб'єктів, у разі якщо він стикається з необхідністю правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини. Інакше кажучи, зазначені особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У разі, якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній, відповідно, повністю або частково не застосовується на території України. Отже, йдеться про те, що рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема¹.

Отже, наведене вище, а також вивчення практики правозастосування дає змогу дійти висновку, **що дисциплінарно-деліктному праву властиві такі ознаки:**

- регулює виключно службово-правові відносини як такі, що виникають у площині службового права;
- однією із сторін таких відносин завжди є особа, яка перебуває на посаді державного (публічного) службовця;
- іншою стороною є керівник державної служби відповідного органу, однак залежно від виду дисциплінарного проступку до таких відносин залучається як співсторона дисциплінарна комісія як орган, що діє на громадських засадах та уповноважений проводити дисциплінарне провадження щодо державного (публічного) службовця;

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. С. 101–102.

– зазначені відносини виникають з приводу можливого вчинення особою, яка перебуває на посаді державної (публічної) служби, дисциплінарного проступку;

– такі відносини є обмеженими в часі, оскільки тривають не більше визначеного законодавством терміну притягнення до дисциплінарної відповідальності особи;

– такі відносини припиняються після прийняття рішення суб'єктом призначення про наявність або відсутність у діях особи дисциплінарного проступку.

Здійснений аналіз наведених ознак дозволяє дійти такого висновку:

Предметом дисциплінарно-деліктного права є сукупність службово-правових відносин, що виникають між органом публічної влади та особою, яка перебуває на посаді публічного службовця, у зв'язку з можливим вчиненням дисциплінарного проступку, тривають у рамках терміну проведення дисциплінарного провадження та припиняються після прийняття рішення суб'єктом призначення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

Зв'язок дисциплінарно-деліктного права із дисциплінарною відповідальністю виражений через зміст складу зазначеного правового утворення.

Так, у змісті дисциплінарно-деліктного права містяться **матеріальні** та **процедурні** норми, перші з яких об'єднують склади дисциплінарних проступків², за вчинення яких публічні службовці притягуються до дисциплінарної відповідальності, тоді як процедурні визначають порядок її реалізації³.

² Аніщенко Т. Дисциплінарна відповідальність державного службовця: від теорії дисциплінарно-деліктного права до особливостей застосування : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 254 с.

³ Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Запорізький національний університет. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2016. 464 с.