

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ:
ПОНЯТТЯ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, СТРУКТУРА

Виконала: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Приходько Олена Леонідівна
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: професор
кафедри адміністративного і
фінансового права, д.ю.н., професор
Біла-Тіунова Любов Романівна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: доцент кафедри
адміністративного і фінансового
права, к.ю.н., доцент
Даниленко-Негара Юлія Сергіївна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Приходько Олени Леонідівни на тему «Дисциплінарне провадження у державній службі: поняття, правове регулювання, структура»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено теоретичній, правовій та праксеологічній характеристиці дисциплінарного провадження у державній службі підставі аналізу законодавства в сфері державної служби та доктринальних надбань сучасних вчених-правників. Робота складається із вступу, 2 розділів, що містять 5 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Встановлено, що державна служба, будучи ядром механізму реалізації публічної влади, покликана гарантувати належне виконання завдань і функцій держави, а відтак – забезпечувати довіру суспільства до органів влади. За цих умов особливого значення набуває ефективний, справедливий та юридично виважений механізм здійснення дисциплінарного провадження у державній службі, який виступає ключовим інструментом підтримання службової дисципліни, запобігання зловживанням і формування етичних стандартів поведінки державних службовців. Акцентовано увагу на тому, що дисциплінарне провадження у державній службі перебуває на перетині кількох вразливих аспектів для сучасної правової системи: забезпечення належного функціонування публічної адміністрації, дотримання прав і законних інтересів державних службовців, реалізації принципів верховенства права та справедливості.

Перший розділ присвячено загальнотеоретичній та правовій характеристиці дисциплінарного провадження у державній службі.

Визначено, що дисциплінарне провадження у державній службі – це врегульована нормами службового права послідовна сукупність процедурних дій та рішень уповноважених суб'єктів, спрямованих на виявлення, перевірку й правову оцінку можливого дисциплінарного проступку, вчиненого державним службовцем, ухвалення індивідуального акта про застосування або незастосування дисциплінарного стягнення та забезпечення його виконання з обов'язковим дотриманням гарантій прав, свобод і законних інтересів цього службовця.

Охарактеризовано зміст завдань дисциплінарного провадження у державній службі та виокремлено такі їх види: 1) стратегічні завдання – стосуються в цілому провадження; 2) тактичні завдання – вирішуються на окремих стадіях; 3) оперативні завдання – вирішуються в межах окремих етапів. Встановлено, що правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі – впорядкована на рівні нормативно-правових актів (законного та підзаконного характеру) система загальних і спеціальних норм, принципів та процедур, за допомогою яких держава організовує, спрямовує та обмежує діяльність уповноважених органів і посадових осіб щодо виявлення, розгляду й вирішення випадків порушення службової дисципліни державними службовцями. Обґрунтовано необхідність виділення таких змістовних ознак правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі: комплексний і багаторівневий характер; галузева приналежність; імперативний характер правових норм; процесуальна спрямованість; гарантійний характер; цільова орієнтація правового регулювання на досягнення балансу між публічним та приватним інтересом; динамічність та здатність до адаптації.

У другому розділі магістерського дослідження здійснено організаційно-процедурну характеристику дисциплінарного провадження у державній службі. З'ясовано, що підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі виконують подвійне функціональне

навантаження. З одного боку, вони забезпечують оперативне реагування на відхилення від визначених стандартів службової дисципліни державним службовцем, створюючи юридичні умови для перевірки фактів та притягнення винних до відповідальності. З іншого – виступають процедурним фільтром від необґрунтованих звинувачень, захищаючи державного службовця від незаконного використання дисциплінарних процедур.

Виокремлено матеріально-правові та процедурно-правові підстави дисциплінарного провадження у державній службі. Визначено суб'єктний склад дисциплінарного провадження у державній службі та акцентовано увагу на тому, що їх поділ на окремі групи здійснюється із урахуванням таких критеріїв: 1) наявність владних повноважень; 2) процедурний статус суб'єктів; 3) допоміжна роль у забезпеченні провадження. Виокремлено та охарактеризовано такі групи суб'єктів дисциплінарного провадження у залежності від ролі та характеру повноважень: 1) ті суб'єкти, що ініціюють провадження та визначають його межі; 2) ті суб'єкти, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження; 3) інші учасники дисциплінарного провадження (виконують допоміжну роль: експерти, перекладачі, представники тощо).

Встановлено, що структурно дисциплінарне провадження складається з п'яти основних стадій, з яких чотири обов'язкові, а одна – факультативна, зокрема таких, як: а) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; б) підготовки дисциплінарної справи до розгляду; в) формування та розгляд дисциплінарної справи; г) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; д) оскарження (є факультативною).

Ключові слова: державна служба, державний службовець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарне провадження, дисциплінарний проступок, гарантії прав державних службовців.

SUMMARY
for the master's thesis of Prykhodko Olena Leonidivna
on the topic "Disciplinary proceedings in the civil service:
concept, legal regulation, structure"

Master's research project for a master's degree in the specialty 281 "Public management and administration". – National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2025.

The master's thesis is devoted to the theoretical, legal and praxeological characteristics of disciplinary proceedings in the civil service based on the analysis of legislation in the field of civil service and the doctrinal achievements of modern legal scholars. The work consists of an introduction, 2 chapters containing 5 subsections, conclusions and a list of sources used.

It is established that the civil service, being the core of the mechanism for the implementation of public power, is called upon to guarantee the proper performance of the tasks and functions of the state, and therefore to ensure public trust in the authorities. Under these conditions, an effective, fair and legally balanced mechanism for the implementation of disciplinary proceedings in the civil service becomes of particular importance, which acts as a key tool for maintaining service discipline, preventing abuse and forming ethical standards of behavior of civil servants. Attention is focused on the fact that disciplinary proceedings in the civil service are at the intersection of several vulnerable aspects for the modern legal system: ensuring the proper functioning of public administration, respecting the rights and legitimate interests of civil servants, implementing the principles of the rule of law and justice. The first section is devoted to the general theoretical and legal characteristics of disciplinary proceedings in the civil service. It is determined that disciplinary proceedings in the civil service are a consistent set of procedural actions and decisions of authorized entities regulated by the norms of official law, aimed at identifying, verifying and legally assessing a possible disciplinary offense committed by a

civil servant, adopting an individual act on the application or non-application of disciplinary sanctions and ensuring its implementation with mandatory compliance with the guarantees of the rights, freedoms and legitimate interests of this employee.

The content of the tasks of disciplinary proceedings in the civil service is characterized and the following types are distinguished: 1) strategic tasks - relate to the proceedings as a whole; 2) tactical tasks - are solved at separate stages; 3) operational tasks - are solved within separate stages. It has been established that the legal regulation of disciplinary proceedings in the civil service is a system of general and special norms, principles and procedures, organized at the level of regulatory legal acts (of a legal and subordinate nature), by means of which the state organizes, directs and limits the activities of authorized bodies and officials in identifying, considering and resolving cases of violation of official discipline by civil servants. The need to highlight the following substantive features of the legal regulation of disciplinary proceedings in the civil service is justified: a complex and multi-level nature; industry affiliation; imperative nature of legal norms; procedural orientation; guarantee nature; target orientation of legal regulation to achieve a balance between public and private interest; dynamism and ability to adapt.

In the second section of the master's research, an organizational and procedural characteristic of disciplinary proceedings in the civil service is carried out. It was found that the grounds for disciplinary proceedings in the civil service perform a dual functional load. On the one hand, they ensure a prompt response to deviations from the established standards of service discipline by a civil servant, creating legal conditions for verifying the facts and bringing the guilty to justice. On the other hand, they act as a procedural filter from unfounded accusations, protecting the civil servant from the illegal use of disciplinary procedures.

The substantive and procedural grounds for disciplinary proceedings in the civil service are identified. The subject composition of disciplinary

proceedings in the civil service is determined and attention is focused on the fact that their division into separate groups is carried out taking into account the following criteria: 1) the presence of authority; 2) the procedural status of the subjects; 3) the supporting role in ensuring the proceedings. The following groups of subjects of disciplinary proceedings are identified and characterized depending on the role and nature of their powers: 1) those subjects who initiate the proceedings and determine their boundaries; 2) those subjects in respect of whom disciplinary proceedings are conducted; 3) other participants in disciplinary proceedings (performing an auxiliary role: experts, translators, representatives, etc.).

It has been established that structurally disciplinary proceedings consist of five main stages, of which four are mandatory and one is optional, in particular such as: a) making a decision to initiate disciplinary proceedings; b) preparing a disciplinary case for consideration; c) forming and considering a disciplinary case; d) making a decision based on the results of considering a disciplinary case; e) appealing (is optional).

Keywords: civil service, civil servant, disciplinary liability, disciplinary proceedings, disciplinary offense, guarantees of the rights of civil servants.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	 6
1.1. Поняття, ознаки та завдання дисциплінарного провадження у державній службі.....	6
1.2. Правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі.....	16
 РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОЦЕДУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	 31
2.1. Підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі.....	31
2.2. Суб'єктний склад дисциплінарного провадження у державній службі.....	47
2.3. Структура дисциплінарного провадження у державній службі.....	57
 ВИСНОВКИ.....	 80
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	 84

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена глибинними трансформаціями, які відбуваються в системі публічного управління України в умовах євроінтеграційного курсу, адміністративної реформи та посилення вимог до прозорості й підзвітності державного апарату. Державна служба, будучи ядром механізму реалізації публічної влади, покликана гарантувати належне виконання завдань і функцій держави, а відтак – забезпечувати довіру суспільства до органів влади. За цих умов особливого значення набуває ефективний, справедливий та юридично виважений механізм здійснення дисциплінарного провадження у державній службі, який виступає ключовим інструментом підтримання службової дисципліни, запобігання зловживанням і формування етичних стандартів поведінки державних службовців.

Дисциплінарне провадження у державній службі перебуває на перетині кількох вразливих аспектів для сучасної правової системи: забезпечення належного функціонування публічної адміністрації, дотримання прав і законних інтересів державних службовців, реалізації принципів верховенства права та справедливості. З одного боку, держава має бути спроможною оперативно та рішуче реагувати на факти неналежного виконання службових обов'язків, корупційні прояви, порушення службової етики. З іншого – будь-яке втручання в службово-правовий статус особи повинно ґрунтуватися на чіткій, прозорій і передбачуваній процедурі, що виключає свавілля, забезпечує право на захист та ефективний перегляд прийнятих рішень. Саме тому наукове осмислення дисциплінарного провадження як комплексного правового явища є не лише теоретично, а й практично важливим та значущим.

Теоретичним підґрунтям для магістерського дослідження стали наукові праці таких вчених: В. Авер'янов, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Ю.Даниленко-Негара, С. Дубенко, І. Картузова,

С. Ківалов, В. Колпаков, Л. Корнута, В. Малиновський, Р. Мельник, Р. Негара, О. Оболонський та інших. Емпіричним підґрунтям дослідження є норми законодавства в сфері державної служби та правозастосовні акти органів публічного управління, зокрема Національного агентства України з питань державної служби (далі НАДС) тощо.

Об'єктом магістерського дослідження є інститут дисциплінарної відповідальності у державній службі.

Предметом магістерського дослідження є дисциплінарне провадження у державній службі, його поняття, ознаки, правове регулювання та структура.

Метою магістерського дослідження є теоретична, правова та праксеологічна характеристика дисциплінарного провадження у державній службі підставі аналізу законодавства в сфері державної служби (зокрема Закону України «Про державну службу» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження») та доктринальних надбань сучасних вчених-правників.

Поставлена мета обумовлює необхідність виконання таких завдань:
визначити поняття, ознаки та завдання дисциплінарного провадження у державній службі;

проаналізувати стан правового регулювання дисциплінарного провадження у державній службі;

виокремити та охарактеризувати підстави дисциплінарного провадження у державній службі;

класифікувати та охарактеризувати суб'єктний склад дисциплінарного провадження у державній службі;

визначити зміст структури та з'ясувати сутність основних етапів дисциплінарного провадження у державній службі.

Методологічні засади магістерського дослідження – це система загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Історико-правовий метод став підґрунтям визначення змістовного наповнення поняття

«дисциплінарне провадження» у залежності від етапу оновлення законодавства у сфері державної служби. За допомогою системно-структурного методу охарактеризовано дисциплінарне провадження як вид адміністративної процедури, виокремлено його структуру. Формально-юридичний метод дозволив визначити поняття дисциплінарного провадження у державній службі, стан правового регулювання питань дослідження та суб'єктний стан дисциплінарного провадження. Порівняльно-правовий метод використано для визначення відмінностей у регулюванні дисциплінарного провадження відчизняним законодавством та зарубіжним. Методи аналізу, синтезу, індукції та дедукції застосовано для узагальнення досліджень правового регулювання та доктринальних напрацювань з обраної тематики тощо.

Структура магістерського дослідження обумовлена поставленою метою та завданнями, складається зі вступу, двох розділів, які містять п'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Поняття, ознаки та завдання дисциплінарного провадження у державній службі

Демократизація суспільних відносин в Українській державі передбачає трансформацію вітчизняного адміністративного права та сфери публічного управління, що спрямовано передусім на утвердження прав, свобод та законних інтересів людини та досягнення оптимального балансу між інтересами особи й держави. На перший план виходять публічні (ті що стосуються усіх без виключення) інтереси, які формулюються та забезпечуються державою. Їх реалізація здійснюється через процесуальні норми, що регламентують порядок вчинення відповідних процедур [31, с.110]. Відомо, що будь-яка матеріальна норма потребує чіткого процедурного оформлення: для дієвого впливу на суспільні відносини вона повинна бути забезпечена відповідними процесуальними приписами.

Оскільки дисциплінарна відповідальність за своєю правовою природою може бути загальною та спеціальною, можливим є виокремлення її таких двох видів, як: «а) дисциплінарна трудова відповідальність, яка поширюється на всіх працівників, окрім державних службовців: загальна: регламентується КЗпП; спеціальна: регламентується окремими дисциплінарними статутами і положеннями (працівники залізничного транспорту, зв'язку тощо); б) дисциплінарна адміністративна відповідальність: загальна: регламентується чинним Законом «Про державну службу» і поширюється як на всіх державних адміністративних службовців, так і, в ряді випадків, на спеціалізованих державних службовців у тій частині, яка не урегульована дисциплінарними статутами; спеціальна: регламентується дисциплінарними статутами і поширюється

на державних службовців державної спеціалізованої і мілітаризованої служби» [43].

Норми чинного законодавства, якими регламентовано дисциплінарну відповідальність не характеризуються винятковістю та реалізуються в межах спеціально визначеної адміністративної процедури, що у своїй сукупності становлять дисциплінарне провадження. Дисциплінарну відповідальність можна визначати з позиції тих матеріальних норм на яких вона ґрунтується, однак вони застосовуються лише за умови суворого дотримання передбаченого законом порядку, в межах якого з'ясовуються: подія, що спричинила дисциплінарний проступок, його об'єкт, суб'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторони тощо. Відтак, притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності можливе тільки за наявності сукупності передумов як матеріально-правового, так і процедурного характеру [48, с. 43].

З теоретичної точки зору, важливим для розкриття сутності дисциплінарного провадження у державній службі є визначення поняття «дисциплінарне провадження». Слід зауважити, що це поняття за своєю структурою є складним та об'єднує такі дві правові категорії, як: дисципліна та провадження. Більше того, розкриваючи зміст поняття «дисциплінарне провадження», доцільно включати до його змісту не лише закріплену в законі процедуру притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а й інституційну форму реагування з боку уповноважених суб'єктів на протиправну поведінку.

Поняття «дисциплінарне провадження» для законодавства в сфері державної служби не є новим, однак воно залишається недостатньо дослідженим і не до кінця визначеним, ані в нормативно-правових актах, ані в науці. Законом України «Про державну службу» [49] до 2019 р. було визначено сутність дисциплінарного розслідування, однак зміна категоріального апарату в частині процедури притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності обумовило його заміну на

дисциплінарне провадження. Організаційно-правові засади здійснення дисциплінарного провадження врегульовано Постановою КМУ «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [55]. Не дивлячись на наявність законодавчого акту та акту підзаконного характеру, що визначають процедуру здійснення дисциплінарного провадження, легальної дефініції цього поняття вони не містять. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба звернутися до аналізу базових понять «дисципліна» і «провадження» та на цій основі сформулювати власне наукове визначення поняття «дисциплінарного провадження у державній службі».

Поняття «дисципліна» визначається Законом України «Про державну службу» у контексті службової дисципліни (п. 10, ч. 1, ст. 2), як «неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку» [49]. Натомість зміст цього поняття законодавець розкриває у ст. 61 цього Закону шляхом виокремлення основних напрямів забезпечення службової дисципліни: «службова дисципліна забезпечується шляхом: дотримання у службовій діяльності вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку; формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України; поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців; поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості» [55].

Поняття «дисципліна» у довідкових виданнях не є уніфікованим, що пояснюється зміною цілей, сутності та змісту дисципліни в процесі розвитку суспільства. Так, у «Великому енциклопедичному словнику» дисципліна трактується як певний порядок поведінки людей, що відповідає чинним у суспільстві правовим і моральним нормам, а також вимогам конкретної організації. Крім того, зазначається поділ дисципліни на державну, трудову, суспільну, виробничу [15, с. 315] тощо. У «Тлумачному словнику іноземних слів» дисципліна визначається як обов'язкове для всіх членів колективу підпорядкування встановленим правилам [30, с. 239].

Схоже трактування поняття дисципліна міститься у «Новому тлумачному словнику української мови», де дисципліна подається як чітко встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів відповідного колективу [40, с. 547]. Варто акцентувати увагу на тому, що найбільш розгорнуту дефініцію, на нашу думку, містить «Великий енциклопедичний юридичний словник» за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка, де дисципліну визначено як «точне й неухильне дотримання органами державної влади й місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, посадовими й службовими особами, а також громадянами встановлених державою правил поведінки, діяльності, взаємовідносин, а також своєчасне виконання державних завдань і зобов'язань» [16, с. 186].

Отже, на підставі аналізу наведених підходів можна виокремити дві основні групи відносин, що охоплюються категорією «дисципліна»:

фактичного дотримання об'єктом управління правил, установлених суб'єктом управління;

позитивного та охоронного характеру, пов'язані із застосуванням заохочень або санкцій за виконання чи невиконання встановлених приписів.

Службова дисципліна у державній службі є окремим видом дисципліни, водночас має спільний із ними характер повноважень

суб'єктів управління щодо застосування заходів заохочення та/або дисциплінарного примусу, що у науковій літературі позначається термінами «повноваження щодо здійснення дисциплінарного провадження», «права та обов'язки в межах дисциплінарного провадження», «дисциплінарна справа». В теорії публічного управління застосовується і поняття «дисциплінарна влада». Окремі дослідники, однак, зводять зміст дисциплінарної влади виключно до повноважень із застосування дисциплінарного примусу [14, с.95]. На наш погляд, така позиція є дискусійною. Звернемося до аналізу різних наукових підходів до розуміння категорії «дисциплінарна влада».

Юридична література свідчить, що позиції вчених умовно поділяються на дві великі групи. Представники першої групи розглядають поняття «дисциплінарна влада», «дисциплінарна відповідальність» і «дисциплінарне провадження» переважно в «негативному аспекті», тобто у зв'язку з притягненням до відповідальності за вчинення правопорушення. Вони заперечують можливість позитивних наслідків дисциплінарної відповідальності для службовців органів державної влади. Так, Л.О. Сироватська наголошує, що в дисциплінарній відповідальності працівників не може існувати позитивного аспекту, оскільки в межах трудових відносин обов'язок виконувати службові повноваження формулюється як обов'язок дотримуватися трудової дисципліни [65, с.135–136]. В межах інших досліджень взагалі зроблено спробу виокремити із дисциплінарного провадження провадження у справах про заохочення (В.Д. Сорокін) тощо.

Інша група науковців виходить із двоаспектного (позитивного й негативного) характеру дисциплінарної влади, дисциплінарної відповідальності й дисциплінарного провадження. Так, Є.Я. Оспіщев звертає увагу на те, що саме у сфері дисциплінарної відповідальності якнайвиразніше виявляються її позитивні аспекти, а традиційне тлумачення у «негативному» вимірі є застарілим і не відображає повноти

змісту цієї категорії трудового права. На додаток, він зазначає, що «сучасні нормативно-правові акти, що регулюють дисциплінарну відповідальність працівників органів державної влади, зокрема і правоохоронних, містять норми не лише щодо порядку застосування дисциплінарних стягнень (негативний аспект), а й щодо застосування заохочень за сумлінну службу (позитивний аспект) [42, с.14]. У той же час, аналіз цих положень дає підстави вважати, що автор ототожнює дисциплінарну відповідальність із порядком застосування дисциплінарних стягнень. Подібної точки зору дотримується й В. А. Рибakov, який пов'язує з позитивним аспектом дисциплінарної влади, відповідальності та провадження їх стимулюючу, організаційну, виховну й мобілізаційну роль у забезпеченні правомірної соціально активної поведінки співробітників і досягненні колективних цілей [60, с.19].

Таким чином, усі наведені доктринальні підходи мають право на врахування, однак логічними видаються думки авторів, які вважають, що власне дисциплінарна відповідальність має переважно «негативний аспект». Це випливає з етимології поняття «відповідальність» як передбаченого законом виду й міри державно-владного (примусового) впливу, що полягає в позбавленні особи певних особистих, організаційних чи майнових благ за вчинене правопорушення [61, с. 431].

Важливим є врахування того, що оскільки дисциплінарне провадження може здійснюватися до службовців різних органів державної влади, відповідно слід відмежовувати такі його види (які різняться не лише за нормативно-правовим регулюванням, але і особливостями суб'єктного складу, строками, наслідками тощо). Так, у залежності від виду служби дисциплінарні провадження можуть бути класифіковані на ті, що здійснюються: щодо державних службовців; щодо суддів; щодо службовців правоохоронних органів; щодо працівників цивільних організацій. В межах магістерського дослідження враховуються

особливості здійснення дисциплінарного провадження виключно у державній службі, тобто щодо державних службовців.

Надалі необхідно з'ясування зміст поняття «провадження». Аналіз наукової та довідкової літератури показує, що чимало праць, присвячених адміністративному процесу та процедурам, їх окремим різновидам, у тому числі дисциплінарному провадженню, не приділяють належної уваги загальному аналізу терміна «провадження», обмежуючись натомість характеристикою конкретних видів адміністративних проваджень.

Так, О.І. Миколенко визначає адміністративне провадження як «системне утворення – комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: по-перше, формують чітко окреслену сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметом і зв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; по-друге, зумовлюють необхідність встановлення, доведення й обґрунтування всіх обставин адміністративної справи; по-третє, вимагають закріплення та офіційного оформлення результатів у відповідних актах і документах. Усі ці ознаки притаманні й дисциплінарному провадженню» [32, с. 11]. О.М. Бандурка та М.М. Тищенко тлумачать дисциплінарне провадження як сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини у зв'язку з правозастосовчою діяльністю щодо вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинене правопорушення [7, с. 192–193].

Співавтори підручника за загальною редакцією С.В. Ківалова і Л.Р. Білої-Тіунової «Загальне адміністративне право України» вважають дисциплінарне провадження врегульованою законодавством діяльністю уповноважених суб'єктів щодо застосування дисциплінарних стягнень із дотриманням прав і законних інтересів винних осіб [20, с. 48].

У цілому наведені дефініції заслуговують на увагу, однак вони не повною мірою відображають юридичну природу дисциплінарного провадження у державній службі, зокрема не враховують особливості

суб'єктного складу та завдань дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців.

Для визначення поняття «дисциплінарне провадження у державній службі» слід врахувати такі сутнісні аспекти. Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців є одним із основних у державній службі. Це зумовлено тим, що дисциплінарна відповідальність виступає для них провідним, базовим різновидом юридичної відповідальності. По-перше, вона застосовується значно частіше, ніж адміністративна, матеріальна чи кримінальна відповідальність. По-друге, її зміст органічно пов'язаний із забезпеченням службової дисципліни, тобто неухильним додержанням Присяги державного службовця, добросовісним виконанням посадових обов'язків, дотриманням правил внутрішнього службового розпорядку. По-третє, механізм реалізації дисциплінарної відповідальності є відносно гнучким, оперативним та максимально наближеним до учасників дисциплінарного конфлікту, що дає змогу враховувати специфіку конкретних службових відносин.

Закон України «Про державну службу» істотно змінив підхід до регулювання дисциплінарної відповідальності порівняно з попередньою редакцією, яка лише відсилала до норм КЗпП України. Уперше на законодавчому рівні були чітко окреслені правові, фактичні та процедурні підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Фактично це означало інституціоналізацію дисциплінарної відповідальності державних службовців як самостійного правового інституту в системі адміністративного права, що узгоджується з міжнародними стандартами організації та функціонування публічної служби [43, с. 351].

Вбачається, що дисциплінарне провадження у державній службі можна визначити, як врегульовану нормами службового права послідовну сукупність процедурних дій та рішень уповноважених суб'єктів, спрямованих на виявлення, перевірку й правову оцінку можливого

дисциплінарного проступку, вчиненого державним службовцем, ухвалення індивідуального акта про застосування або незастосування дисциплінарного стягнення та забезпечення його виконання з обов'язковим дотриманням гарантій прав, свобод і законних інтересів цього службовця.

Таке визначення поняття «дисциплінарного провадження у державній службі», дозволяє виокремити такі основні ознаки. Насамперед, дисциплінарне провадження має чітко виражений нормативний характер, оскільки здійснюється на підставі та в межах приписів службового законодавства, зокрема актів законного та підзаконного рівня, що регулюють проходження державної служби. Це виключає можливість довільного, ситуативного або суто «внутрішньоорганізаційного» врегулювання дисциплінарних конфліктів та підкреслює його юридично обов'язковий характер. Водночас провадження виступає самотійною процедурною формою, що являє собою послідовну сукупність взаємопов'язаних дій і рішень, логічно впорядкованих у певні стадії – від порушення провадження й збирання доказів до прийняття підсумкового рішення та контролю за його виконанням.

Важливою ознакою дисциплінарного провадження є його специфічний суб'єктний склад: процес здійснюється виключно уповноваженими суб'єктами органів державної влади (керівниками, суб'єктами призначення, дисциплінарними комісіями, Комісією з питань вищого корпусу державної служби), які діють від імені держави та в її інтересах. Це зумовлює підвищені вимоги до дотримання принципів законності, об'єктивності, неупередженості й пропорційності. За своїм змістом дисциплінарне провадження має цільову спрямованість, оскільки направлене на виявлення, перевірку та правову оцінку можливого дисциплінарного проступку державного службовця, що передбачає з'ясування фактичних обставин, аналіз наданих матеріалів, визначення

наявності чи відсутності складу дисциплінарного проступку та оцінку ступеня вини.

Не менш суттєвою ознакою є результативний характер дисциплінарного провадження [20, с. 421]: воно обов'язково завершується ухваленням індивідуального адміністративного акта – про застосування дисциплінарного стягнення або відмову в його застосуванні. Цей акт має владний, персоніфікований та правозмінюючий характер щодо службово-правового статусу конкретного державного службовця і підлягає обов'язковому виконанню. Провадження включає не лише прийняття рішення, а й забезпечення його реалізації, що охоплює організаційні, кадрові та облікові дії. Нарешті, ключовою ознакою дисциплінарного провадження є гарантованість прав, свобод і законних інтересів державного службовця: на всіх стадіях він повинен бути забезпечений можливістю надавати пояснення, подавати докази, користуватися правовою допомогою, оскаржувати прийняті рішення в адміністративному або судовому порядку. Саме поєднання владно-примусового потенціалу з розвиненою системою процесуальних гарантій відрізняє дисциплінарне провадження у державній службі від інших внутрішньоорганізаційних процедур.

Окрім ознак, щодо дисциплінарного провадження у державній службі для з'ясування його змісту, доречним є визначення основних завдань, що вирішуються в межах цієї процедури:

стратегічні завдання (стосуються в цілому провадження): а) забезпечення й зміцнення службової дисципліни в органах державної влади, формування у державних службовців належного рівня дисциплінованості; б) своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне встановлення обставин кожної дисциплінарної справи про дисциплінарний проступок; в) забезпечення додержання принципів державної служби в ході здійснення дисциплінарного провадження тощо;

тактичні завдання (вирішуються на окремих стадіях): а) виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку; б) попередження дисциплінарних проступків (як повторних порушень з боку самого державного службовця, так і аналогічних порушень іншими службовцями) тощо;

оперативні завдання (вирішуються в межах окремих етапів): а) встановлення факту (події) дисциплінарного проступку; б) забезпечення реального виконання прийнятих у справі рішень.

1.2. Правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі

Питання правового регулювання дисциплінарного провадження у державній службі посідає особливе місце в адміністративно-правовій науці, оскільки поєднує в собі одночасно матеріально-правовий та процесуально-правовий виміри. Через правові приписи держава не лише встановлює, що саме вважається порушенням службової дисципліни та які наслідки воно тягне, а й визначає детальний порядок реагування на таке порушення, коло уповноважених суб'єктів, їхні повноваження, права й обов'язки державного службовця, процесуальні гарантії та механізми контролю за законністю прийнятих рішень. Тому правове регулювання дисциплінарного провадження слід розглядати як системоутворюючий чинник для формування інституту дисциплінарної відповідальності у державній службі.

У контексті з'ясування змісту категорії «правове регулювання дисциплінарного провадження» слід насамперед констатувати відсутність єдності підходів у науковій доктрині щодо тлумачення поняття «правове регулювання»: дослідники по-різному тлумачать як сам феномен правового регулювання, так і його адміністративно-правовий вимір.

У літературі пропонується низка підходів. Один із них пов'язує адміністративно-правове регулювання з адміністративно-правовим впливом, що здійснюється через сукупність адміністративних засобів та інших правових явищ, які разом утворюють механізм адміністративно-правового регулювання [80; с. 21]. Інша позиція розглядає правове регулювання як процес поетапної адаптації суспільних відносин до вимог позитивного права, де на кожній стадії застосовується специфічний набір юридичних засобів; у їх єдності формується механізм адміністративно-правового регулювання, за допомогою якого досягається впорядкованість суспільних відносин [25, с. 228]. Третій підхід пропонує розуміти адміністративно-правове регулювання як спеціально-юридичний механізм впливу норм адміністративного права на поведінку та діяльність їх адресатів, у результаті чого формується юридична основа функціонування відповідних відносин та задаються нормативно закріплені орієнтири організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин для досягнення фактичних завдань адміністративного права [47, с. 59].

Слід погодитися із думкою Панової Н.С., що правове регулювання сприймається в двох взаємопов'язаних вимірах – широкому та вузькому. У широкому розумінні правове регулювання можна визначити як систему юридичних засобів, способів і організаційних заходів, що входять до загального механізму правового впливу (норми права, правозастосовні акти, юридичні договори тощо), завдяки чому створюються необхідні умови для впорядкування суспільних відносин у певній сфері. У вузькому розумінні правове регулювання доцільно тлумачити як систему нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких безпосередньо організовуються та упорядковуються відносини у різних сегментах суспільного життя [46, с. 60]

Дослідження положень чинного законодавства у сфері державної служби свідчить, що на сучасному етапі воно має фрагментарний характер і являє собою не цілісний кодифікований масив, а сукупність різнорівневих

нормативно-правових актів, кожен з яких регулює окремі аспекти організації, функціонування та проходження цієї служби. Такий стан багато в чому пов'язаний із прийняттям у 2015 році Закону України «Про державну службу», який започаткував якісно новий етап становлення інституту державної служби, орієнтований на європейські стандарти публічної служби. Унаслідок цього виникла об'єктивна потреба у подальшому формуванні цілісної, внутрішньо узгодженої системи правових актів, що здійснюють регулювання державної служби з урахуванням актуальних політичних, економічних та правових умов розвитку сучасної України [11].

Одним із ключових напрямів модернізації стало розмежування сфер дії норм публічного та приватного права у регулюванні статусу державних службовців, порядку вступу на службу, просування по службі, припинення повноважень, а також застосування заходів юридичної відповідальності. Таке розмежування визнається однією з базових засад формування спільного європейського адміністративного простору й водночас виступає запорукою побудови професійної, стабільної та авторитетної державної служби. У цьому контексті особливої ваги набуває оновлення та «перезапуск» нормативно-правового регулювання всіх ключових елементів проходження державної адміністративної служби: порядку добору та призначення, кар'єрного зростання, режиму несення служби, гарантій правового захисту службовця, процедур припинення служби, а також інститутів дисциплінарної та матеріальної відповідальності [17].

Правове регулювання державної адміністративної служби має низку специфічних рис [46, с. 70]. По-перше, воно має міжгалузевий характер, оскільки базується на поєднанні норм публічного права (конституційного, адміністративного, фінансового) та окремих приписів приватноправових галузей (трудоного, цивільного, сімейного права), що відображає як публічно-владну, так і особистісно-трудоу складову статусу державного службовця. По-друге, структуру цього регулювання утворюють як загальні

нормативно-правові акти, що поширюються на всі різновиди державної адміністративної служби, так і спеціальні акти, спрямовані на врегулювання правового становища окремих підвидів служби (наприклад, служби в окремих органах чи сферах).

Отже, можна дійти висновку, що під правовим регулюванням дисциплінарного провадження у державній службі слід розуміти впорядковану на рівні нормативно-правових актів (законного та підзаконного характеру) систему загальних і спеціальних норм, принципів та процедур, за допомогою яких держава організовує, спрямовує та обмежує діяльність уповноважених органів і посадових осіб щодо виявлення, розгляду й вирішення випадків порушення службової дисципліни державними службовцями. Це регулювання визначає: підстави дисциплінарної відповідальності; види дисциплінарних проступків і стягнень; суб'єктний склад учасників провадження; послідовність стадій; зміст процедурних дій; форму та юридичну силу підсумкового акта; гарантії оскарження й перегляду прийнятих рішень. Саме через таку систему приписів дисциплінарне провадження набуває правової форми, відмежовується від «внутрішніх» неформалізованих управлінських практик і перетворюється на інструмент реалізації принципу верховенства права в службових відносинах.

Правову основу дисциплінарного провадження у державній службі становить багаторівнева система джерел: а) Конституція України, яка закріплює базові засади організації публічної влади та публічної служби; б) міжнародно-правові акти, що визначають стандарти публічної служби та належного врядування; в) закони України, насамперед спеціальне законодавство про державну службу та суміжні акти; г) підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують законодавчі приписи; г) індивідуальні адміністративні акти, що конкретизують правовий статус конкретного державного службовця (призначення, переведення, звільнення, застосування стягнень тощо).

Конституція України як Основний Закон закріплює основні засади розвитку та функціонування суспільства. Варто зазначити, що конституційно-правові засади дисциплінарної відповідальності у державній службі закладені не у вигляді окремої норми, а через систему загальних приписів, які визначають правовий статус людини і громадянина, засади діяльності та особливості функціонування органів публічної влади. Саме ці норми формують рамкові орієнтири, в межах яких законодавець конструює спеціальне правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Так, ст. 3 визначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [26]. Ця норма є орієнтиром для функціонування усіх публічних інституцій, зокрема і органів державної влади [1]. У площині державної служби це означає, що службова дисципліна і дисциплінарна відповідальність не можуть будуватися як репресивний інструмент, спрямований виключно на «покарання» державного службовця. Вони мають узгоджуватися з повагою до гідності особи, гарантіями справедливого ставлення, пропорційністю втручання у права державного службовця (зокрема, у право на працю, на добру репутацію, на справедливу процедуру тощо).

Стаття 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [26]. Це положення має безпосереднє значення для дисциплінарної відповідальності, оскільки будь-яке притягнення державного службовця до дисциплінарного стягнення або відмова від його застосування повинні бути не проявом «внутрішнього розсуду» керівника, а реалізацією чітко

визначених законом процедур. Таким чином, конституційний принцип законності перетворюється на базову гарантію від свавільного застосування дисциплінарних санкцій.

Окремий блок становлять норми, що визначають правові засади публічної служби. Відповідно до ст. 38 гарантується громадянам рівний доступ до державної служби. А згідно ст. 92 виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Це означає, що й питання дисциплінарної відповідальності державних службовців – як складова їхнього правового статусу – мають вирішуватися на рівні закону, а не підзаконних актів чи внутрішніх адміністративних актів. Конституція таким чином встановлює ієрархію джерел, у межах якої формуються правила дисциплінарного провадження: закон – як основа, підзаконні акти – лише як деталізація, що не може суперечити закону й звужувати обсяг конституційних гарантій [28].

Суттєве значення для дисциплінарної відповідальності мають і конституційні гарантії захисту прав людини. Так, ст. 55 закріплює право кожного на судовий захист своїх прав і свобод, а також можливість оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та їх посадових осіб [26]. Це прямо поширюється й на дисциплінарні рішення щодо державних службовців. Статті 56, 57, 64 та інші закріплюють додаткові гарантії – право на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, обов'язок держави доводити до відома зміст законів і підзаконних актів, неможливість обмеження певних прав навіть в умовах надзвичайного стану [27, с. 618].

Необхідно згадати й ст. 61 «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» [26]. Хоча норма має загальний характер, вона поширюється і на сферу державної служби, забороняючи, наприклад,

накладення кількох дисциплінарних стягнень за один дисциплінарний проступок.

Таким чином, норми Конституції України, що регулюють (або опосередковано впливають на регулювання) питання дисциплінарної відповідальності у державній службі в цілому, та дисциплінарного провадження, зокрема, можна охарактеризувати як основоположні. Вони не замінюють спеціального законодавства, але визначають: основні засади діяльності органів державної влади та державних службовців (законність, підзвітність, пріоритет прав людини); вимоги до форми й рівня правового регулювання державної служби (пріоритет закону); мінімальні стандарти захисту прав службовців у дисциплінарних процедурах (право на суд, на справедливу процедуру, на компенсацію шкоди, на відсутність подвійного покарання тощо).

Норми Закону України «Про державну службу» [49] формують цілісну систему норм щодо регулювання питань дисциплінарної відповідальності державних службовців загалом, так і щодо механізму здійснення дисциплінарного провадження, зокрема. Так, питання дисциплінарного провадження урегульовано у розділі VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців», а також у статтях, що визначають вимоги до службової дисципліни. Так, відповідно до ст. 61 (зміст якої було вже зазначено у підрозділі 1.1.) законодавець сприймає дисциплінарну відповідальність «внутрішнім» видом юридичної відповідальності державного службовця, безпосередньо пов'язаним із виконанням службових обов'язків і забезпеченням належного рівня службової дисципліни.

Питання службової дисципліни визначено ст.ст. 61–63, які визначають: перлік обов'язків державних органів і керівників щодо організації системи контролю та профілактики дисциплінарних проступків, а також здійснюється конкретизація обов'язків самого державного службовця щодо дотримання дисципліни, етичних стандартів

та внутрішнього розпорядку. Ці приписи виконують превентивну функцію й одночасно є підґрунтям для подальшого притягнення до дисциплінарної відповідальності у разі їх порушення [34, с. 354].

Нормативне визначення засад дисциплінарної відповідальності у державній службі здійснено за принципом «від підстав притягнення до оскарження» (ст.ст. 64–79). Так відповідно до:

ст. 64 закріплено загальний принцип притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, порушення правил етичної поведінки та інші прояви службової недисциплінованості, одночасно допускаючи встановлення особливостей для окремих категорій службовців спеціальними законами [35];

ст. 65 не лише дає легальне визначення дисциплінарного проступку, а й фактично класифікує типові склади дисциплінарних правопорушень (від порушення Присяги до використання повноважень в особистих інтересах, подання недостовірної інформації при вступі на службу тощо) та встановлює граничні строки притягнення до відповідальності [49];

ст. 66 – визначено перелік дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців (зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади тощо) і пов'язує їх застосування з принципом пропорційності – вид стягнення має відповідати тяжкості проступку та ступеню вини службовця.

ст. 67 – деталізує обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (характер проступку, поведінка до та після його вчинення, наявність попередніх стягнень або заохочень), задаючи нормативні орієнтири для індивідуалізації стягнення;

Процедурний блок містить норми щодо: суб'єктів дисциплінарної відповідальності (ст. 68), дисциплінарні комісії (ст. 69–70), порядок здійснення дисциплінарного провадження (ст. 71), тимчасове

відсторонення службовця від виконання посадових обов'язків (ст. 72), формування дисциплінарної справи (ст. 73).

Важливими приписами є гарантійні норми. Відповідно до ст. 74 виокремлено ключові гарантії прав державного службовця під час застосування дисциплінарного стягнення [49]: відповідність стягнення тяжкості проступку, заборону накладення стягнення під час тимчасової непрацездатності, відпустки чи відрядження, а також жорсткі строки для застосування стягнення (не пізніше шести місяців з дня виявлення проступку і не пізніше року з дня його вчинення). Далі ст.ст.75–79 деталізують процесуальні права державного службовця – обов'язкове одержання пояснень, право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, вимоги до змісту рішення про накладення стягнення, порядок його оскарження та зняття стягнення.

Закон України «Про запобігання корупції» [51] є загальним актом для всієї сфери державної служби, оскільки містить значну кількість приписів, безпосередньо дотичних до проходження державної адміністративної служби (зокрема і в контексті дисциплінарної відповідальності державних службовців). Цим Законом здійснено нормативне закріплення базової антикорупційної термінології, яка використовується як у цьому законодавчому акті, так і в спеціальному Законі України «Про державну службу»: «близькі особи», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування», «подарунок» тощо [36, с. 134].

Окремий змістовний блок становлять приписи, що встановлюють обмеження щодо призначення на посади та проходження державної служби. До таких, зокрема, належать: 1) норми ст. 22, які забороняють використання службових повноважень, службового становища чи пов'язаних із ними можливостей в особистих інтересах; 2) положення ст. 23–24, що регламентують правила одержання подарунків (і/або

неправомірної вигоди), а також порядок поводження з ними; 3) приписи ст. 25 щодо допустимості поєднання державної служби з іншими видами діяльності (сумісництво та суміщення); 4) ст. 27, яка встановлює заборону спільної роботи близьких осіб у відносинах прямого підпорядкування; 5) приписи ст. 26, що визначають обмеження для осіб після припинення виконання функцій держави (зокрема при подальшому зайнятті посад державної служби) [51].

У своїй сукупності зазначені приписи формують нормативний запобіжник протидії корупції в системі державної служби. Вони спрямовані на недопущення виникнення ситуацій, що створюють передумови корупційної поведінки, зменшення латентності корупційних проявів, а також на полегшення виявлення корупційних ризиків у службовій діяльності конкретних державних службовців.

У площині проходження державної служби, особливо з позиції порушення цих норм та як наслідку можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності, не менш важливими є й інші положення зазначеного Закону, зокрема:

а) норми розділу VII, які визначають зміст та процедури здійснення основного заходу фінансового контролю щодо публічних службовців – обов'язку подавати електронні декларації. Через механізм декларування закон забезпечує прозорість майнового стану, доходів, зобов'язань фінансового характеру та дозволяє співвіднести їх із службовим статусом особи;

б) приписи ст. 56–57 щодо проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням відповідального чи особливо відповідального становища, а також посад із підвищеним корупційним ризиком. Така перевірка передбачає здійснення уповноваженими суб'єктами спеціальних владних дій, спрямованих на збирання та звірку визначеного переліку персональних відомостей про кандидата;

в) положення, що присвячені визначенню основних засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [51]. Ці норми задають етичні стандарти діяльності державних службовців, формують орієнтири належної службової поведінки та слугують основою для оцінки їх дій у дисциплінарному й антикорупційному аспектах.

Загальна деталізація механізму дисциплінарного провадження у державній службі здійснена Постановою КМУ «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [55]. Цей акт має системоутворююче значення для інституціоналізації дисциплінарної відповідальності в державній службі, оскільки трансформує загальні приписи Закону України «Про державну службу» у окрему процедуру. Так, дисциплінарне провадження являє собою врегульовану нормами публічного права процедуру, що характеризується власним суб'єктним складом, структурою та особливостями.

Зміст Порядку структуровано як послідовну, поетапну процедуру, що охоплює:

визначення підстав для порушення дисциплінарного провадження та суб'єктів, уповноважених на його ініціювання;

утворення дисциплінарної комісії (вимоги до кількісного та персонального складу, участь представника служби управління персоналом, гарантії неупередженості);

алгоритм збирання, перевірки та оцінки доказів, витребування пояснень у державного службовця, фіксації процесуальних дій у матеріалах дисциплінарної справи;

формування висновку дисциплінарної комісії та механізм прийняття рішення суб'єктом призначення, включно з варіантами реагування (від застосування стягнення до відмови від притягнення до відповідальності).

Особливої уваги заслуговують приписи Порядку щодо процесуальних гарантій державного службовця. Нормативно

закріплюється право бути поінформованим про суть можливого проступку, надання усних і письмових пояснень, подання доказів на свій захист, користування правовою допомогою, а також право оскарження прийнятого рішення в адміністративному чи судовому порядку. Така модель дисциплінарного провадження відтворює ключові елементи концепції справедливого процесу, виробленої у практиці ЄСПЛ, і водночас кореспондує загальним засадам публічної служби – законності, об’єктивності, пропорційності, доброчесності.

Постанова формує своєрідний «стандарт належної процедури» в дисциплінарних справах: запровадження чітко визначених строків провадження, вимог до змісту дисциплінарної справи, критеріїв оцінки ступеня тяжкості проступку та наслідків його вчинення спрямоване на мінімізацію дискреції посадових осіб і запобігання вибіркового чи репресивному застосуванню дисциплінарних санкцій [12]. У цьому аспекті Порядок виконує не лише суто технічну, а й правозахисну функцію, посилюючи гарантії службово-правового статусу державного службовця.

Оновлення та адаптація Порядку у 2022 році (зокрема уточнення термінології, процедурних вимог, можливості дистанційної роботи дисциплінарних комісій в умовах цифровізації публічного управління та воєнного стану) свідчать про його динамічний характер і прагнення законодавця забезпечити актуальність процедурного регулювання.

В межах дослідження дисциплінарного провадження у державній службі слід проаналізувати приписи Наказу НАДС «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [52], які встановлюють основні стандарти поведінки державних службовців, зокрема визначають обсяг обов’язків, порядок та допустимі межі використання службового становища, а також ресурсів держави. Ці правила спрямовані на те, щоб службові повноваження реалізовувалися виключно в публічних інтересах, а не в особистих чи корпоративних цілях. У разі виявлення порушень етичних

вимог або отримання інформації про такі порушення керівники державних органів, органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів у межах наданих повноважень не лише мають право, а й зобов'язані оперативно реагувати: припинити неправомірну поведінку, вжити заходів для усунення її наслідків, ініціювати притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності. Якщо ж у діях службовців вбачаються ознаки кримінального чи адміністративного правопорушення, на них покладається додатковий обов'язок поінформувати відповідні спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції [52].

На підставі аналізу норм чинного законодавства щодо дисциплінарного провадження у державній службі, слід виокремити спеціальні ознаки. Однією з ключових ознак правового регулювання дисциплінарного провадження є його комплексний і багаторівневий характер. Відносини, що складаються у зв'язку з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, регулюються не одним законодавчим актом, а системою актів різної юридичної сили, зокрема: Конституцією України; положеннями спеціального закону про державну службу; підзаконними актами, що деталізують процедури в межах проходження державної служби тощо. Взаємодія цих рівнів обумовлює необхідність системного підходу до тлумачення та застосування правових приписів під час здійснення дисциплінарного провадження.

Другою характерною ознакою є галузева приналежність такого регулювання. Хоч окремі елементи дисциплінарної відповідальності традиційно пов'язуються з трудовим правом, сучасна модель державної служби виходить із того, що дисциплінарне провадження щодо державних службовців регулюється переважно нормами адміністративного права та спеціального законодавства про державну службу. Це зумовлено особливим правовим статусом державного службовця, його підзвітністю державі та суспільству, а також необхідністю врахування публічного інтересу при вирішенні дисциплінарних справ.

Третьою ознакою виступає імперативний характер правових норм, які встановлюють обов'язкові правила поведінки для суб'єктів дисциплінарного провадження. Законодавець суворо визначає підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, перелік стягнень, граничні строки, мінімальні процесуальні гарантії, недопустимі способи впливу тощо. Водночас у межах цієї імперативної межі допускаються окремі елементи службового розсуду (наприклад, у виборі конкретного виду стягнення чи оцінці ступеня тяжкості проступку), що надає регулюванню змішаний – імперативно-диспозитивний – характер, але без руйнування загальної обов'язковості процедурних вимог.

Також правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі характеризується процесуальною спрямованістю. Норми, які регулюють дисциплінарне провадження, не обмежуються фіксацією лише матеріальних підстав відповідальності. Вони детально визначають порядок відкриття провадження, правила збирання, фіксації й оцінки доказів, вимоги до оформлення службових документів, строки на кожній стадії, процедури інформування державного службовця, його права на пояснення, участь у засіданнях комісій, подання заперечень. Саме завдяки такій процедурній формалізації забезпечується передбачуваність і відтворюваність дисциплінарних процедур, що є важливою гарантією від свавільного втручання у правовий статус особи [12, с. 356].

Окремо слід виокремити гарантійний характер правового регулювання дисциплінарного провадження. Значна частина правових норм спрямована не лише на забезпечення владного впливу керівника та/або суб'єкта призначення, а й на охорону прав, свобод і законних інтересів державного службовця. Йдеться про гарантії об'єктивного та неупередженого розгляду справи; заборону подвійного покарання за один і той самий проступок; право бути вислуханим; доступ до матеріалів справи; можливість користування правовою допомогою; механізми адміністративного й судового оскарження дисциплінарних рішень. У

сукупності ці гарантії перетворюють правове регулювання дисциплінарного провадження на важливий елемент загальної системи захисту прав людини в державній службі.

Ще однією суттєвою ознакою є цільова орієнтація правового регулювання на досягнення балансу між публічним та приватним інтересом. Норми, що регулюють дисциплінарне провадження у державній службі, покликані одночасно слугувати двом групам цілей: забезпеченню належної ефективності та доброчесності публічної адміністрації (через невідворотність дисциплінарної реакції на проступки) та збереженню справедливого, пропорційного ставлення до державного службовця як до носія суб'єктивних прав. Цей баланс виявляється у вимогах щодо пропорційності обраного стягнення, у врахуванні обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, у забороні приниження честі й гідності службовця під час провадження.

Нарешті, правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі характеризується динамічністю та здатністю до адаптації під впливом європейських стандартів публічної служби, практики Європейського суду з прав людини, антикорупційних зобов'язань держави, а також процесів цифровізації управління. Зміни в законодавстві щодо процедур прозорості, електронного документообігу, відкритості дисциплінарної статистики, посилення вимог до мотивації рішень – усе це відображає еволюцію змісту правового регулювання, але не змінює його базових ознак як системи публічно-правових, імперативно закріплених та гарантійно зорієнтованих норм.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОЦЕДУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

2.1. Підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі

Відповідно до положень Закону України «Про державну службу» притягнення до дисциплінарної відповідальності та необхідність застосування дисциплінарних стягнень пов'язується із забезпеченням належного рівня службової дисципліни (п. 3 ч. 1 ст. 61, ч. 2 ст. 63) та виконанням державними службовцями своїх посадових обов'язків (п. 4 ч. 2 ст. 63), що вказує на їх важливу роль у сфері державної служби.

Підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі становлять ключовий елемент механізму забезпечення належної поведінки державних службовців, оскільки саме вони «запускають» спеціальну процедуру перевірки фактів можливого дисциплінарного проступку та ухвалення рішення щодо відповідальності. Від їхнього нормативного визначення й практичного тлумачення залежить баланс між ефективністю дисциплінарного впливу та гарантіями службово-правового статусу державного службовця [10].

У доктрині адміністративного права розрізняють матеріально-правові та процедурно-правові підстави дисциплінарного провадження. Матеріально-правовою підставою виступає сам дисциплінарний проступок – винне протиправне діяння (дія або бездіяльність), пов'язане з виконанням службових обов'язків, яке посягає на належну організацію державної служби, підриває авторитет органу чи суперечить установленим стандартам доброчесності та службової етики. До таких проступків належить: невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; перевищення службових повноважень; порушення обмежень і заборон, пов'язаних із запобіганням корупції; істотні порушення правил етичної поведінки тощо.

Матеріально-правові підстави розкриваються через елементи складу дисциплінарного проступку: об'єктом є суспільні відносини у сфері державної служби; об'єктивною стороною – конкретна службова поведінка, її шкідливі наслідки та причинний зв'язок між ними; суб'єктом – державний службовець, який перебуває у статусі, визначеному законодавством; суб'єктивною стороною – форма вини (умисел чи необережність), мотиви й цілі вчиненого діяння [19, с. 125]. Лише за наявності всіх цих елементів можна говорити про реальну матеріальну підставу застосування дисциплінарної відповідальності.

Разом із тим для порушення дисциплінарного провадження недостатньо існування самого проступку як юридичного факту – потрібен відповідний процесуальний «сигнал», що фіксує й актуалізує його для органу публічної влади. Тому окрему групу становлять процедурно-правові підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі. До них належать, зокрема:

повідомлення безпосередніх керівників, у яких викладено відомості про ймовірне порушення службової дисципліни;

звернення фізичних і юридичних осіб щодо неправомірних дій чи бездіяльності державного службовця;

акти внутрішнього контролю, аудиту, ревізій, службових перевірок, які виявляють факти неналежного виконання обов'язків;

подання спеціально уповноважених органів у сфері запобігання корупції;

судові рішення, що встановлюють вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, чи інших правопорушень, несумісних із перебуванням на державній службі.

Таким чином, процедурна підстава дисциплінарного провадження – це зафіксована належним чином інформація про можливий дисциплінарний проступок, яка, будучи формалізованою у визначеному законом документі, зобов'язує уповноважених осіб розпочати перевірку.

Важливо наголосити, що ця інформація має відповідати критеріям достатності, конкретності та достовірності: формально будь-який сигнал не може автоматично трансформуватися в дисциплінарне провадження, якщо він позбавлений фактичної основи або очевидно зловживає правом на звернення. Окремим питанням є використання анонімних повідомлень: загальне правило не допускає їх як самостійної підстави дисциплінарного провадження, однак антикорупційне законодавство встановлює винятки за наявності додаткових гарантій захисту від зловживань.

З огляду на зазначене, підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі виконують подвійне функціональне навантаження [12]. З одного боку, вони забезпечують оперативне реагування на відхилення від належної службової поведінки, створюючи юридичні умови для перевірки фактів та притягнення винних до відповідальності. З іншого – виступають процесуальним фільтром від необґрунтованих звинувачень, захищаючи державного службовця від свавільного чи політично мотивованого використання дисциплінарних процедур. Саме тому в доктрині державної служби підстави дисциплінарного провадження розглядаються як центральний елемент гарантій справедливості, що має відповідати принципам законності, об'єктивності, пропорційності та презумпції невинуватості державного службовця до моменту доведення його вини у встановленому порядку.

Вбачається за доцільне здійснити аналіз матеріально-правових підстав здійснення дисциплінарного провадження у державній службі. Відповідно до ст. 65 Закону України «Про державну службу» «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» [49].

Відповідно до ч.2. ст. 65 визначено перелік дисциплінарних проступків, серед яких наступні: «порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 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)» [50] у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «А» або «Б»; 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; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин тощо» [49]. В межах магістерського дослідження вбачається можливим здійснення характеристика окремих із них, що обумовлюється обсягом роботи.

Порушення Присяги державного службовця. У науці адміністративного права вчені неоднократно акцентували увагу на тому, що формулювання цього виду проступку, з урахуванням тексту Присяги, з теоретичної точки зору, вказує на його абстрактність, у зв'язку із чим охоплює змістом практично усі інші дисциплінарні проступки [11, с. 480]. Порушення Присяги пов'язано з такими істотними вчинками службовця, які: «а) повністю суперечать покладеним на нього обов'язкам; б) підривають довіру до нього як до носія влади та унеможливають подальше виконання ним його функцій. Незначні факти порушення, які суттєво не впливають на роботу органу, не можуть бути підставою для припинення державної служби за порушення Присяги» [75].

Беручи до уваги зміст Присяги державного службовця, об'єктивну сторону відповідного дисциплінарного проступку можна вбачати у таких проявах: невірне служіння Українському народові; порушення принципу законності, що має прояв у не виконанні вимоги щодо вчинення дії під час виконання службових повноважень виключно в межах Конституції України та законів; зневажливе ставлення до прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, а також до честі й авторитету держави; невжиття заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, честі держави; поведінка, що не відповідає статусу державного службовця; несумлінне (у тому числі їх невиконання чи виконання неналежним чином) виконання покладених на державного службовця обов'язків тощо [45, с. 28].

Водночас слід враховувати, що окремі із зазначених проявів, які водночас розглядаються як порушення Присяги, закріплені у ст. 65 Закону України «Про державну службу» і як самостійні склади дисциплінарних проступків. Це породжує практичні труднощі при їх кваліфікації: чи слід розцінювати конкретну поведінку як порушення Присяги, чи як, наприклад, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків.

Особливої уваги потребує те, що порушення Присяги не можна зводитися лише до загального «недотримання Конституції та законів України» у будь-якому їх прояві. Порушення підзаконних нормативно-правових актів (указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів, розпоряджень центральних органів виконавчої влади тощо) саме по собі не утворює складу порушення Присяги. Обов'язки, недобросовісне виконання яких трансформується саме у порушення Присяги, прямо визначені в Законі.

Отже, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків становить окремий дисциплінарний проступок, передбачений п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону, тоді як несумлінне ставлення до виконання основних обов'язків, закріплених у Присязі, розцінюється як її порушення. Ключова відмінність між цими складами дисциплінарних проступків полягає, по-перше, у колі відповідних обов'язків (основні, присягові чи посадові), а по-друге – в характері ставлення державного службовця до їх виконання (сумлінному або несумлінному).

Слід особливо наголосити, що суб'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку пов'язана саме з наявністю умисної форми вини. Згідно з правовою позицією, викладеною в ухвалі Вищого адміністративного суду України, при вирішенні питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності за порушення Присяги необхідно з'ясувати, чи допускалися порушення свідомо (умисно), а також чи спричинили вони тяжкі наслідки. Лише встановлення поєднання умисного характеру дій і настання таких наслідків дає підстави для кваліфікації поведінки як порушення Присяги [74].

Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу. Обов'язок державного службовця шанобливо ставитися до державних символів України є однією з засадничих гарантій його ціннісного зв'язку з державою та народом, від імені якого він здійснює публічну владу. Через цей обов'язок визначаються орієнтири належної

службової поведінки як у площині ставлення до держави загалом, так і до її офіційних знаків – державних символів, зокрема. Відповідно до ст. 20 Конституції України до них належать Державний Прапор України, Державний Гімн України та Великий Державний Герб України [26]. У конституційно-правовій доктрині державні символи, як правило, розглядаються як встановлені на рівні Основного Закону офіційні знаки чи звукові формули, у стислому вигляді покликані відображати національно-державну ідентичність, історико-культурні смисли та суверенітет держави [73, с. 167], а також виконувати функцію її офіційного представництва у внутрішніх та зовнішніх правовідносинах [79]. Узагальнюючи наукові підходи, державні символи можна визначити як конституційно закріплені офіційні маркери держави, що концентровано репрезентують її суверенітет, цінності й політико-правову ідеологію, зазвичай укорінені в етнокультурній традиції відповідного народу [72].

Ключовим елементом об'єктивної сторони дисциплінарного проступку, пов'язаного з неповагою до державних символів чи Українського народу, є саме «вияв неповаги». Під виявом у загальносоціальному й лінгвістичному значенні розуміють зовнішнє проявлення внутрішнього стану, переконань чи намірів особи – у формі конкретних дій або, навпаки, демонстративної бездіяльності [62]. Якщо повага передбачає визнання значущості певної цінності, позитивне та шанобливе ставлення до неї, підтверджене відповідною поведінкою [63], то неповага означає зневажливе, принизливе або демонстративно байдуже ставлення [63]. Відтак вияв неповаги до державних символів може реалізовуватися, зокрема, у навмисному перекручуванні тексту Державного Гімну; публічному пошкодженні, знищенні чи глузливості над Державним Прапором (розривання, топтання, спалення, викидання у неприйнятний спосіб); нанесенні образливих написів чи зображень на ньому; демонстративному ігноруванні загальновизнаних правил поведінки під час виконання Державного Гімну чи внесення/винесення Прапора

(відмова вставати, свідоме збереження головного убору чоловіками тощо); необґрунтованому невиконанні обов'язку підняти Державний Прапор у випадках, коли це прямо передбачено. Неповага до Українського народу як спільноти може проявлятися, зокрема, у принизливих висловлюваннях щодо історії державотворення, української мови, культури, традицій, звичаїв, символічних для народу подій та постатей.

Суб'єктивна сторона такого дисциплінарного проступку характеризується наявністю умисної форми вини. Державний службовець у подібних випадках усвідомлює протиправний характер своєї поведінки, розуміє її суперечність приписам Конституції, закону та етичним стандартам публічної служби, передбачає можливість настання негативних наслідків (зокрема, підриву авторитету держави, дискредитації державної служби, приниження національної гідності) й свідомо допускає або бажає їх настання. Саме поєднання вольового ставлення до власних дій з усвідомленням їх протиправності й суспільної небезпеки дає змогу кваліфікувати відповідну поведінку як дисциплінарний проступок, пов'язаний із виявом неповаги до державних символів України та Українського народу.

Дії, що шкодять авторитету державної служби. Безпосереднім об'єктом цього дисциплінарного проступку виступають суспільні відносини, спрямовані на підтримання належного рівня довіри й поваги до державного службовця, державної служби загалом, відповідного державного органу та держави як носія публічної влади. Саме авторитет державної служби є «якісною ознакою» цієї інституції, від якої залежить сприйняття діяльності органів влади суспільством.

Попри те, що поняття «авторитет» активно використовується в чинному законодавстві, його зміст не розкрито на нормативному рівні, тому доцільно звернутися до доктринального й лексичного тлумачення. У найзагальнішому вигляді авторитет можна охарактеризувати як поєднання впливу, поваги та довіри [64], якими користується особа, колектив,

організація чи інституція завдяки своїм знанням, компетентності, моральним якостям, соціальному статусу або особливій ролі в суспільстві [6]. Йдеться про такий рівень визнання, коли думка чи поведінка носія авторитету здатна формувати позицію інших без застосування формального примусу [5]. Відтак авторитет державної служби – це сукупність загальновизнаних поваги, довіри, уявлень про професіоналізм і надійність, які суспільство пов’язує з інститутом державної служби та діяльністю державних службовців.

Об’єктивна сторона відповідного дисциплінарного проступку проявляється виключно у формах активної поведінки – діяннях державного службовця. У широкому розумінні будь-яка із дій, перелічених у п.п. 1–15 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», потенційно завдає шкоди авторитету державної служби. Однак спеціальний склад «діяння, що шкодить авторитету державної служби» має, по суті, «резервний» характер: до нього слід відносити лише ті дії, що не охоплюються іншими, більш конкретизованими пунктами цієї норми, але об’єктивно підривають довіру до державної служби, дискредитують її в очах суспільства.

Суб’єктивна сторона цього дисциплінарного проступку може характеризуватися як умисною, так і необережною формою вини. У першому випадку службовець усвідомлює, що його поведінка є несумісною з вимогами до державної служби та може знизити рівень довіри до неї, але свідомо допускає або бажає настання таких наслідків. У другому – особа не виявляє необхідної уважності й обачності, хоча за характером своєї посади повинна й могла передбачити, що відповідні дії чи рішення сприйматимуться як такі, що дискредитують державну службу.

Недотримання правил внутрішнього службового розпорядку. Цей дисциплінарний проступок посягає а правовий режим проходження державної служби, що охоплює комплекс організаційно-правових вимог до поведінки державного службовця [83]. Йдеться, зокрема, про: дотримання встановленого часу початку й завершення роботи, а також перерви для

відпочинку; регламентацію перебування державного службовця в приміщеннях державного органу, органу влади АРК чи їх апарату у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень і розпоряджень із службових питань; вимоги щодо охорони праці, дотримання правил техніки безпеки та протипожежної безпеки; процедуру повідомлення про відсутність на службі; порядок прийняття, зберігання і передачі справ та майна, довірених державному службовцю [45, с. 25] тощо.

Варто сказати, що в Правилах внутрішнього службового розпорядку, які розробляються в кожному державному органі на основі Типових правил, може додатково закріплюватися низка вимог, узгоджених із законом та підзаконними актами (щодо, наприклад, порядку надання відпусток, зовнішнього вигляду державного службовця, правил поведінки в приміщенні органу тощо) [57].

Об'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку може виявлятися як у формі дії (порушення встановленого порядку, неправомірне використання службового часу чи майна тощо), так і у формі бездіяльності (нез'явлення, невихід на роботу або чергування, недодержання встановлених правил, неповідомлення керівництва, непередача справ і майна тощо), перелік яких у загальних рисах окреслено у ст. 65 Закону України «Про державну службу». При цьому такий перелік не є вичерпним, оскільки Правила внутрішнього службового розпорядку можуть передбачати й додаткові обов'язки, порушення яких також утворює склад дисциплінарного проступку. До таких, зокрема, належать: порушення встановленого початку та закінчення робочого часу (запізнення, самовільне залишення робочого місця до завершення робочого дня тощо); недодержання порядку виходу за межі адміністративної будівлі органу в робочий час у службових справах (без дозволу керівника, без відповідної реєстрації тощо); нез'явлення у вихідні,

святкові та неробочі дні для виконання невідкладних або непередбачених завдань, коли така поява прямо передбачена законом або внутрішніми актами; неповідомлення безпосереднього керівника про свою відсутність на роботі (у тому числі без використання доступних засобів зв'язку – письмово, електронною поштою, телефоном тощо); непередача справ і майна, довірених державному службовцю у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, уповноваженій особі в установленому порядку тощо.

Суб'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку може виражатися як в умисній, так і в необережній формі вини. У випадку умислу державний службовець усвідомлює протиправний характер своєї поведінки, передбачає можливі негативні наслідки для належного функціонування органу чи служби та свідомо їх допускає. За необережності він не виявляє необхідної уважності й обачності, хоча за своїми посадовими обов'язками повинен і міг передбачити, що порушення внутрішнього службового розпорядку та пов'язаних із ним правил може завдати шкоди режиму державної служби.

Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення. Розглядуваний дисциплінарний проступок посягає на сферу службових правовідносин, що виникають у процесі реалізації державним службовцем наданих йому службових повноважень. Службові повноваження державного службовця доцільно розуміти як врегульовану нормами чинного законодавства про державну службу сукупність його службових прав та обов'язків. Саме вони формують «ядро» правового статусу державного службовця, визначають його функціональне призначення, обсяг компетенції, місце в організаційно-ієрархічній структурі державної служби. Повноваження державного службовця є похідними від державної влади: вони закріплюються, змінюються й контролюються державою через Конституцію України, закони та інші нормативно-правові акти. Отже,

здійснюючи свої повноваження, державний службовець діє від імені держави й зобов'язаний не виходити за межі наданої йому компетенції. У цьому контексті принциповим є те, що йдеться саме про службові повноваження (визначені Законом «Про державну службу», Правилами внутрішнього службового розпорядку, посадовою інструкцією), а не про будь-які фактичні можливості чи посадовий вплив [11].

Об'єктивна сторона перевищення службових повноважень проявляється виключно у формі активної протиправної поведінки – дії державного службовця. Перевищенням повноважень є вчинення ним таких дій, які не охоплюються наданим колом службових повноважень. Інакше кажучи, має місце «надлишок» владних повноважень порівняно з тим їх обсягом, який визначено для конкретної посади та конкретного суб'єкта. Це може виражатися, зокрема, у тому, що: а) службовець зовсім не наділений публічно-владними повноваженнями, але фактично їх реалізує; б) формально маючи визначену компетенцію, у конкретній ситуації він виходить за її межі (наприклад, втручається в питання, що належать до відання іншого органу або посадової особи); в) перевищує свої повноваження стосовно осіб, які не належать до кола його підлеглих; вирішує питання, що не входять до сфери його службового відання; видає правові акти чи приймає рішення, на які не має юридичного права.

Суб'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку характеризується умисною формою вини [12, с. 98]. Державний службовець усвідомлює, що вчиняє дії поза межами наданих йому повноважень, розуміє їх протиправний характер, передбачає можливість настання негативних наслідків (зокрема, порушення прав та інтересів інших осіб, підрив авторитету органу, дестабілізацію управлінських процесів) і свідомо допускає їх настання. Саме поєднання усвідомленого виходу за межі компетенції з вольовим ставленням до можливих наслідків дозволяє кваліфікувати таку поведінку як перевищення службових повноважень у дисциплінарно-правовому розумінні.

Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб. Безпосереднім об'єктом цього дисциплінарного проступку є суспільні відносини, що забезпечують додержання правил внутрішнього службового розпорядку та, передусім, належне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків. Саме через дотримання таких правил реалізується встановлений законом режим проходження державної служби та організується раціональне використання робочого часу.

Об'єктивна сторона проступку виражається в активній поведінці державного службовця, спрямованій не на виконання покладених на нього посадових функцій, а на вирішення власних (особистих, приватних) інтересів або задоволення неправомірних приватних інтересів інших осіб. Робочий час державного службовця у цьому контексті слід розуміти як часовий проміжок, протягом якого він, відповідно до Правил внутрішнього службового розпорядку та графіка роботи, зобов'язаний здійснювати виключно службові повноваження, утримуючись від вирішення питань, що не пов'язані з виконанням посадових обов'язків.

Для з'ясування змісту порушеного інтересу доцільно звернутися до поняття «інтерес» загалом, яке може проявлятися у формі уваги, зацікавленості, прагнення, потреби, вигоди чи користі. Специфіка приватного інтересу полягає в тому, що ці прояви належать конкретній фізичній особі й не мають самі по собі публічно-соціального виміру. Він може виникати, зокрема, у зв'язку з громадянством (теперішнім або минулим), національністю, мовою, релігійною належністю, статтю, соціальним походженням, майновим станом, особистими уподобаннями, а також ґрунтуватися на корисливих, кар'єристських, амбіційних чи інших мотивах [36]. Закон України «Про запобігання корупції» визначає «приватний інтерес як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими зв'язками з фізичними або юридичними особами, у тому

числі такими, що виникають у зв'язку з членством або участю в діяльності громадських, політичних, релігійних чи інших організацій» [51]. При цьому, хоча в законодавстві згадується і публічний інтерес, його нормативне визначення фактично відсутнє, що зумовлює потребу доктринального уточнення співвідношення публічного і приватного інтересу у сфері публічної служби.

Використання робочого часу в особистих (приватних) інтересах може проявлятися у різних формах: вирішення власних питань у робочий час безпосередньо на робочому місці (телефонні переговори, особисті візити, оформлення приватних документів тощо); вирішення своїх справ у робочий час поза робочим місцем (самовільне залишення робочого місця з метою відвідання установ, організацій, участі у приватних заходах тощо); використання службового становища та повноважень для досягнення особистої вигоди (домовленості, лобіювання, сприяння у вирішенні власних проблем).

Йдеться про ситуації, коли державний службовець використовує свої повноваження: а) для реалізації власних інтересів, що безпосередньо стосуються його самого; б) для задоволення неправомірних приватних інтересів інших осіб. При цьому важливо підкреслити дві обставини: по-перше, мова йде про «інших осіб» у широкому розумінні, тобто не лише про членів сім'ї чи близьких родичів, а про будь-яких суб'єктів, із якими службовець перебуває у позаслужбових відносинах; по-друге, йдеться саме про неправомірні інтереси таких осіб – тобто про такі їх очікування чи вигоди, на реалізацію яких вони не мають законного права, але які можуть бути досягнуті завдяки втручанням або сприянню державного службовця [21, с. 322].

Суб'єктивна сторона цього дисциплінарного проступку характеризується умисною формою вини. Державний службовець усвідомлює, що використовує робочий час і службові повноваження не за їх цільовим публічним призначенням, розуміє протиправність такої

поведінки, передбачає можливість настання негативних наслідків (порушення режиму державної служби, підриг довіри до органу, зниження ефективності службової діяльності) і свідомо допускає їх настання. Саме така внутрішня налаштованість відрізняє дисциплінарно-караний проступок від формально несхожих, але соціально нейтральних випадків використання робочого часу.

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 злочину або адміністративного правопорушення. Безпосереднім об'єктом посягання в межах такого дисциплінарного проступку виступають суспільні відносини, пов'язані із належним, обґрунтованим та законним прийняттям державним службовцем рішень щодо державного чи комунального майна, у тому числі з його збереженням, ефективним використанням і недопущенням заподіяння йому шкоди.

Характеризуючи зовнішню сторону складу проступку, слід наголосити, що державний службовець у межах своїх службових повноважень уповноважений ухвалювати відповідні управлінські рішення. У даному випадку йдеться про ситуацію, коли таке рішення є необґрунтованим. Отже, об'єктивна сторона проявляється у конкретній дії – прийнятті службовцем необґрунтованого рішення, яке супроводжується настанням негативних наслідків для державного або комунального майна.

Під «необґрунтованим рішенням» у цьому контексті доцільно розуміти акт індивідуальної дії, який: прийнято без належної доказової та правової аргументації; виглядає недостатньо переконливим з точки зору доцільності та ефективності управління майном; ухвалений несвоєчасно або з порушенням розумних строків; не враховує всю сукупність істотних об'єктивних обставин, що мають значення для належного вирішення питання; тощо [12].

Сам термін «необґрунтоване рішення» має оціночний характер, його зміст прямо не розкривається у чинних нормативно-правових актах, що зумовлює значну частку суб'єктивізму при його тлумаченні. Втім, у межах аналізованого дисциплінарного проступку таке рішення набуває значення правопорушення лише за умови, що воно спричинило настання конкретних шкідливих наслідків.

До таких наслідків належить, зокрема:

порушення цілісності державного або комунального майна – йдеться про заподіяння матеріальної шкоди майну, що перебуває у державній чи комунальній власності (пошкодження, знищення, зменшення вартості, погіршення споживчих властивостей тощо), внаслідок реалізації необґрунтованого рішення;

незаконне використання майна або інше заподіяння йому шкоди – це можуть бути випадки неправомірного користування, розпорядження чи володіння державним або комунальним майном, а також будь-які інші форми завдання шкоди, прямо не деталізовані законодавцем, що відображається у формулі «інше заподіяння шкоди державному або комунальному майну»;

причинний зв'язок між діями службовця та шкідливими наслідками – ознакою об'єктивної сторони є наявність прямого причинного зв'язку між прийняттям державним службовцем необґрунтованого рішення та тими негативними наслідками для державного або комунального майна, які настали. Якщо ж відповідне рішення не призвело до зазначених наслідків, воно не охоплюється наведеним складом дисциплінарного проступку.

Суб'єктивна сторона характеризується, як правило, необережною формою вини (легковажність, недбалість). У випадку, коли встановлюється умисне ставлення службовця до прийняття завідомо неправомірного рішення та заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, така поведінка вже може утворювати склад

адміністративного або кримінального правопорушення, а не лише дисциплінарний проступок.

Особливістю дисциплінарних стягнень у сфері державної служби є те, що вони можуть застосовуватися до державних службовців поряд з іншими видами юридичної відповідальності – адміністративною, кримінальною, матеріальною тощо, не виключаючи їх, а доповнюючи. В окремих випадках норми законодавства прямо вказують на обов’язок суб’єкта призначення (керівника державного органу) вирішити питання про притягнення державного службовця, який уже зазнав адміністративного чи кримінального переслідування, також і до дисциплінарної відповідальності, що підкреслює самостійний, додатковий характер дисциплінарних заходів впливу. Як приклад, положення абз. 1 ч. 2 ст. 651 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого «особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов’язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов’язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку» [51].

2.2. Суб’єктний склад дисциплінарного провадження у державній службі

Поняття суб’єктів дисциплінарного провадження у державній службі тісно пов’язане із загальнотеоретичним розумінням суб’єкта права, але має власну, процедурно зумовлену специфіку. У філософському розумінні суб’єктом є носій свідомої, цілеспрямованої предметно-практичної діяльності та пізнання, вихідний осередок пізнавальної

активності, спрямованої на певний об'єкт дослідження [81]. У юридичній доктрині категорія «суб'єкт» уживається у більш спеціалізованому значенні: під суб'єктом права розуміють фізичну особу, організацію чи інше суспільне утворення, які на підставі закону здатні набувати та реалізовувати суб'єктивні права й нести юридичні обов'язки, тобто наділені правосуб'єктністю [77, с. 95].

Вбачається, що якщо у теорії права суб'єктом прийнято вважати особу чи організацію, які на підставі закону здатні мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, то у площині дисциплінарного провадження йдеться про більш вузьке коло учасників, наділених спеціальним процесуальним статусом у зв'язку з розглядом питання про дисциплінарну відповідальність державного службовця.

Суб'єкти дисциплінарного провадження у державній службі – це визначені законом, підзаконними актами та внутрішніми нормативними документами державного органу уповноважені суб'єкти та державні службовці, які беруть участь у ініціюванні та здійсненні дисциплінарного провадження, наділені відповідним обсягом прав і обов'язків та реалізують у межах провадження покладені на них функції.

У дисциплінарному провадженні не всі учасники відіграють однакову роль: одні здійснюють владні повноваження (ініціюють дисциплінарне провадження, визначають вид стягнення, приймають остаточне рішення), інші забезпечують реалізацію права на захист, треті сприяють встановленню фактичних обставин (дають пояснення, показання, висновки тощо). Для сфери державної служби характерною є також організаційна зумовленість складу суб'єктів дисциплінарного провадження. Їх коло визначається структурою державного органу, системою підпорядкування, наявністю спеціально створених дорадчих чи постійно діючих колегіальних органів (дисциплінарних комісій, комісій з питань вищого корпусу державної служби тощо).

Оскільки для дисциплінарного провадження, як і для будь-якого іншого виду юридичного процесу, визначальним є наявність кола учасників, які наділені певними повноваженнями, правами та обов'язками і тому виступають суб'єктами дисциплінарного провадження, важливим видається здійснення їх класифікації. Так, Т.П. Мінка виокремлює три основні групи:

«лідуючі суб'єкти» – керівники, наділені правом застосовувати дисциплінарні стягнення;

«зацікавлені суб'єкти» – особи, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження;

«допоміжні суб'єкти» – коло осіб, які забезпечують перебіг провадження (члени комісій, що здійснюють службове розслідування, свідки, потерпілі, експерти тощо) [4, с. 248]. У такий спосіб наголос робиться насамперед на ієрархії владних повноважень і ступені заінтересованості в результатах провадження.

Інший підхід демонструють О.М. Бандурка та М.М. Тищенко, які пропонують структурувати суб'єктів дисциплінарного провадження залежно від їх участі на окремих стадіях. Вони розрізняють:

суб'єктів ініціювання дисциплінарного провадження – осіб, які уповноважені приймати рішення про його початок (передусім керівник органу, де проходить службу відповідний працівник);

суб'єктів, що безпосередньо здійснюють службове розслідування – конкретну посадову особу або колегіальний орган (комісію), які проводять перевірку;

осіб, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження;

залучених осіб, які сприяють його здійсненню – свідків, потерпілих, експертів та інших учасників, від показань чи висновків яких залежить встановлення фактичних обставин [8, с. 158]. Тут акцент перенесено з ієрархічного становища суб'єкта на його роль у динаміці провадження.

Цікаву та більш деталізовану градацію суб'єктів службового розслідування в межах дисциплінарного провадження запропонував В.В. Гурін. На його думку, доцільно розрізняти:

суб'єктів, які здійснюють провадження у справі службового розслідування – керівника, що приймає рішення про його призначення, та осіб, які безпосередньо проводять розслідування;

суб'єктів, у відношенні до яких проводиться розслідування – працівників, дії чи бездіяльність яких стали предметом перевірки;

суб'єктів, які беруть участь у справі службового розслідування – заявників, потерпілих, третіх осіб, захисників, представників;

допоміжних суб'єктів – свідків, спеціалістів та інших осіб, знання чи свідчення яких сприяють з'ясуванню істини [18]. Така побудова дозволяє чітко розмежувати коло осіб з владними повноваженнями, адресатів дисциплінарних претензій та інших учасників, що забезпечують процесуальну рівновагу.

У межах дослідження дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ Д.П. Полівчук пропонує двоаспектну класифікацію суб'єктів – на обов'язкових та факультативних. До обов'язкових він відносить: суб'єктів дисциплінарного обвинувачення; суб'єктів дисциплінарної влади; осіб, щодо яких здійснюється провадження.

Факультативні суб'єкти, на думку дослідника, – це суб'єкти дисциплінарного захисту та особи, які сприяють дисциплінарному провадженню (потерпілі, свідки, заявники, експерти, спеціалісти тощо) [48]. Перевагою цього підходу є виокремлення ядра учасників, без яких провадження є неможливим, та тих суб'єктів, залучення яких обумовлюється конкретними обставинами справи.

Близьку за логікою, але більш системну класифікацію здійснює Л.М. Корнута, досліджуючи дисциплінарну відповідальність державного службовця в Україні. Авторка виділяє:

суб'єктів, уповноважених застосовувати дисциплінарні стягнення (суб'єкти дисциплінарної влади);

суб'єктів дисциплінарного обвинувачення;

осіб, щодо яких здійснюється провадження; суб'єктів дисциплінарного захисту;

суб'єктів, які сприяють проведенню дисциплінарного провадження (потерпілий, свідок, спеціаліст, перекладач та інші) [29]. У цьому підході чітко відтворюється структура, властива будь-якій процедурі притягнення до відповідальності: наявність сторони обвинувачення, сторони захисту, органу, що приймає рішення, та допоміжного процесуального апарату.

Значний внесок у розроблення питання зробив Ю.С. Адушкін, який звернув увагу на те, що законодавець неоднаково визначає процесуальний статус учасників дисциплінарного провадження, наділяючи їх різними правами й обов'язками залежно від сфери державної служби. Тому він запропонував класифікувати суб'єктів за їх функціональним призначенням у межах провадження [2, с. 312].

Зокрема, суб'єкти дисциплінарного обвинувачення виконують функцію виявлення та розслідування дисциплінарних проступків і ініціюють перед суб'єктом дисциплінарної влади питання про притягнення винної особи до відповідальності. Найчастіше цю роль виконують керівники структурних підрозділів, у тому числі й ті, які не є безпосередніми керівниками службовця.

Суб'єкти дисциплінарного захисту – це насамперед особи, стосовно яких ведеться дисциплінарне провадження, а також їх представники. Вони реалізують право надавання пояснень, подання клопотань, заперечень, оскарження прийнятих рішень, тобто відіграють ключову роль у забезпеченні гарантій справедливого провадження.

Суб'єкти вирішення дисциплінарних справ (суб'єкти дисциплінарної влади) покликані перевіряти повноту і достовірність зібраних матеріалів та приймати рішення щодо наявності чи відсутності

дисциплінарного правопорушення, а також обирати відповідний вид стягнення. Як правило, йдеться про керівників органів чи установ, які наділені дисциплінарною владою стосовно підлеглих.

Окрему групу становлять суб'єкти, які санкціонують застосування стягнень, – передусім профспілкові органи, без погодження з якими у визначених законом випадках роботодавець не вправі притягнути працівника до дисциплінарної відповідальності.

Функцію реалізації прийнятого рішення виконують суб'єкти, що забезпечують виконання дисциплінарного стягнення: працівники кадрових служб, бухгалтерії, канцелярії, безпосередні керівники особи, яку притягнуто до відповідальності. Їх завданням є належне оформлення наказу, ознайомлення службовця з текстом акта під підпис, внесення відомостей про стягнення до облікових документів, контроль за фактичним виконанням стягнення. Нарешті, свідки, експерти, спеціалісти, потерпілий виступають суб'єктами, що сприяють провадженню. Вони покликані надати інформацію, необхідну для встановлення фактичних обставин дисциплінарного проступку, з'ясування характеру й розміру шкоди, особливостей службових відносин тощо [39, с. 66–76].

Узагальнюючи наведені підходи, можна дійти висновку, що в центрі більшості класифікацій перебувають три ключові критерії: 1) наявність владних повноважень; 2) процедурний статус суб'єктів; 3) допоміжна роль у забезпеченні провадження.

Варто акцентувати увагу на тому, що Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [55]. Не визначено поняття «суб'єкт дисциплінарного провадження» та не виокремлено окремих їх груп. Водночас цим Порядком деталізовано приписи Закону України «Про державну службу» щодо процедурної форми реалізації дисциплінарної відповідальності: визначено строки, коло учасників, їхні повноваження та взаємодію у процесі розгляду дисциплінарної справи.

Аналіз зазначеного Порядку здійснення дисциплінарного провадження дозволяє зробити висновок, що законодавець в межах досліджуваної процедури говорить про єдину систему суб'єктів. Видається можливим виокремити такі групи суб'єктів дисциплінарного провадження у залежності від ролі та характеру повноважень: 1) ті суб'єкти, що ініціюють провадження та визначають його межі (суб'єкт призначення, керівник, дисциплінарна комісія, Комісія з питань вищого корпусу державної служби); 2) ті суб'єкти, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження (державні службовці, які виступають своєрідними адресатами дисциплінарної претензії та водночас є носіями комплексу процедурних прав); 3) інші учасники дисциплінарного провадження (виконують допоміжну роль: експерти, перекладачі, представники тощо).

Уже в загальних положеннях наголошено, що Порядок здійснення дисциплінарного провадження регулює діяльність дисциплінарних комісій з розгляду дисциплінарних справ щодо державних службовців, а терміни «керівник державної служби в державному органі» та «суб'єкт призначення» вживаються у значенні, визначеному Законом «Про державну службу». Це дозволяє виокремити складові системи суб'єктів дисциплінарного провадження: суб'єкт призначення, керівник державної служби, дисциплінарна комісія, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та сам державний службовець.

Першою групою суб'єктів є ті, що ініціюють провадження та визначають його межі. Рішення про порушення дисциплінарного провадження, відповідно до Порядку здійснення дисциплінарного провадження, приймає міністр – щодо державного секретаря міністерства, та суб'єкт призначення – щодо інших державних службовців [55]. Ті самі суб'єкти визначають строк здійснення провадження, можуть продовжувати його у встановлених межах, а також завершують процедуру виданням наказу (розпорядження) про застосування дисциплінарного стягнення або закриття провадження. Отже, міністр і суб'єкт призначення

є основними владними суб'єктами, що ініціюють та завершують дисциплінарну процедуру і несуть відповідальність за результати її здійснення. Щодо державних службовців категорій «Б» та «В» ці функції здійснює керівник.

Організаційне забезпечення дисциплінарного провадження здійснюють дисциплінарні комісії. Порядком здійснення дисциплінарного провадження визначено, що для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія; «щодо посад категорії «А» таку функцію виконує Комісія з питань вищого корпусу державної служби, щодо частини посад категорії «Б» – комісія, створена суб'єктом призначення, а щодо інших посад категорій «Б» і «В» – комісія, утворена керівником державної служби в конкретному органі. До складу дисциплінарної комісії обов'язково входить особа з юридичною освітою та представник служби управління персоналом відповідного органу, що підкреслює поєднання правового й кадрового вимірів дисциплінарної процедури» [55].

«У разі неможливості утворення дисциплінарної комісії в конкретному органі державної влади її функції виконує комісія органу вищого рівня, а за відсутності такого органу – разова комісія, утворена за рішенням НАДС» [55]. Це означає, що НАДС є також суб'єктом який належить до групи лідируючих суб'єктів, оскільки опосередковано здійснює організаційні функції стосовно забезпечення функціонування компетентного колегіального органу з розгляду та вирішення дисциплінарної справи [22, с. 38; 23].

Крім цього, законодавство в сфері державної служби виокремлює спеціалізовані допоміжні структури всередині системи суб'єктів забезпечення дисциплінарного провадження – насамперед комітет з дисциплінарних проваджень (як робочий орган Комісії) та секретаря дисциплінарної комісії. Саме на них покладається обов'язок формування дисциплінарної справи, її підготовка до розгляду, технічне й організаційне

забезпечення засідань, ведення протоколів, зберігання матеріалів тощо [49]. Додатково, у зв'язку із запровадженням можливості дистанційної участі у засіданнях, законодавець закріплює роль спеціального структурного підрозділу апарату НАДС, відповідального за фіксацію технічних проблем під час відеоконференцій [55]. Таким чином, до кола суб'єктів дисциплінарного провадження включаються не лише «юрисдикційні» органи, а й адміністративно-технічні, без яких неможливе належне документування та організація процедури.

Наступною групою суб'єктів є ті суб'єкти, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження – тобто державний службовець як адресат дисциплінарної претензії та водночас носій комплексу процедурних прав. Порядком здійснення дисциплінарного провадження та Законом України «Про державну службу» детально регламентовано правовий статус державного службовця щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження: «службовець запрошується на засідання комісії для надання усних і письмових пояснень, має право знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи, подавати документи й інші матеріали, заявляти клопотання про витребування додаткових доказів, користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого представника, а також реалізовувати інші права, передбачені Конституцією та законами України» [49]. Окремо передбачено можливість подання заяви про ознайомлення з матеріалами справи в паперовій чи електронній формі, внесення зауважень до висновку, надання додаткових пояснень і документів, що підкреслює активну, а не пасивну роль державного службовця в дисциплінарному провадженні [55].

Наступною групою є інші учасники дисциплінарного провадження, статус яких є похідним, але юридично значущим. До них належать [12, с. 222]:

безпосередній керівник державного службовця, який готує характеристику та надає пояснення щодо обставин проступку;

інші особи, яким відомі обставини дисциплінарного проступку і чий пояснення можуть бути залучені до матеріалів справи;

експерти та фахівці, що залучаються рішенням Комісії або дисциплінарної комісії для надання спеціальних знань;

представники інших державних органів, підприємств, установ, організацій, до яких комісія звертається з запитом про документи та інформацію;

адвокати та інші представники державного службовця, які реалізують функцію дисциплінарного захисту [24, с. 125].

Окремої уваги заслуговує диджиталізаційний вимір статусу суб'єктів. З 2022 р. Порядок здійснення дисциплінарного провадження передбачає можливість дистанційної участі членів Комісії, дисциплінарної комісії, державного службовця та інших учасників у засіданні в режимі відеоконференції, за умови завчасного повідомлення про поважні причини [55]. Це не лише розширює спектр процедурних форм участі суб'єктів, а й породжує нові обов'язки для організаційних підрозділів, відповідальних за технічне забезпечення, що є характерною ознакою сучасного етапу розвитку дисциплінарного процесу у публічній службі.

Узагальнюючи викладене, суб'єктів дисциплінарного провадження у державній службі відповідно до Порядку доцільно розуміти як систему взаємопов'язаних органів, посадових осіб і фізичних осіб, правовий статус яких нормативно визначений у зв'язку з ініціюванням, здійсненням і прийняттям підсумкового рішення дисциплінарного провадження щодо державного службовця, а також із забезпеченням реалізації його права на захист. Саме через функціональний розподіл ролей між цими суб'єктами реалізується гарантія законності, змагальності та справедливості дисциплінарного провадження у державній службі [24, с. 226].

Слід акцентувати увагу на тому, що ст. 74 Закону України «Про державну службу» визначено зміст гарантій прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення. Значення гарантій прав

державного службовця полягає в тому, що вони забезпечують баланс між інтересом держави підтримувати належну службову дисципліну та інтересом службовця на захист своїх прав, репутації й кар'єри. Саме через систему гарантій дисциплінарна відповідальність набуває правового, а не суто «адміністративно-розпорядчого» характеру, що є необхідною умовою професіоналізації та європеїзації державної служби.

Аналіз переліку гарантій прав державного службовця під час застосування дисциплінарного стягнення дозволяє зробити висновок, що він є невичерпним. Так, до гарантій законодавець відносить: «1) відповідність дисциплінарного стягнення ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця; 2) можливість накладати стягнення тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця; 3) забезпечення за кожне порушення службової дисципліни лише одного дисциплінарного стягнення; 4) застосування дисциплінарного стягнення не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення; 5) наявність можливості ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення; 6) можливість користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника» [49].

2.3. Структура дисциплінарного провадження у державній службі

У теорії права загалом та адміністративного права зокрема серед підстав юридичної відповідальності виділяються: нормативну, фактичну та процедурну підстави. Кожна з цих підстав є однаково важливою під час притягнення особи до конкретного виду юридичної відповідальності та

характеризується власним індивідуальним значенням. Як відомо, нормативна підстава передбачає наявність норми права, якою передбачається відповідальність, фактична – вчинення конкретною особою протиправних дій, бездіяльності чи прийняття протиправних рішень, процедурну – порядок притягнення до юридичної відповідальності. У літературі зазначається, що «процедурна підстава має вираження у здійсненні передбаченого законодавством порядку (дисциплінарного провадження, службового розслідування, перевірки тощо) з метою наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку, за результатами якого ухвалюється правозастосовний акт уповноваженого суб'єкта про накладання дисциплінарного стягнення» [11, с. 305]. При цьому, якщо нормативна та фактична підстави є статичними [33. с. 150–151], то процесуальна (процедурна) підстава характеризується динамічністю, оскільки передбачає виконання певної сукупності дій.

Наведені теоретичні положення повністю застосовуються і до дисциплінарної відповідальності, процедурна підстава якої виражається у формі дисциплінарного провадження. Водночас, у законодавстві про державну службу відсутнє визначення поняття «дисциплінарне провадження», хоча воно активно вживається у положеннях Закону України «Про державну службу». У зв'язку з цим, слід зупинитись на визначенні змісту цього поняття.

Дисциплінарне провадження за своєю природою є динамічним явищем: воно не здійснюється спонтанно чи випадково, а розгортається у чітко визначеній послідовності кроків. У такому розумінні дисциплінарне провадження можна розглядати як процедуру, що складається із взаємопов'язаних дій, об'єднаних єдиною метою – з'ясування наявності чи відсутності дисциплінарного проступку та ухвалення відповідного рішення. Отже, йдеться про динамічне явище, яке, однак, фіксується та описується через статичні юридичні категорії.

Якщо ж аналізувати дисциплінарне провадження у «статичному зрізі», воно постає як нормативно закріплена модель адміністративно-процедурних правовідносин. У теорії адміністративного права вже є усталеним, що встановлення у нормативних актах переліку, послідовності й часових меж дій суб'єктів права не означає їх безперервного фактичного здійснення, можна стверджувати: процедура «оживає» лише за наявності певних юридичних фактів. Наприклад, порушення правил етичної поведінки державним службовцем (зокрема використання нецензурної лексики під час спілкування з громадянами) зобов'язує компетентний орган реалізувати свої повноваження в чітко визначеному адміністративно-процедурному порядку. При цьому запуск та перебіг адміністративної процедури зумовлюються не тільки самим юридичним фактом, а й наявністю в «невладного» учасника відповідної адміністративно-процедурної правосуб'єктності [9, с. 12].

Перед тим як переходити до змістовної характеристики дисциплінарного провадження, доцільно уточнити базові категорії – «процедура», «юридична процедура», «адміністративна процедура», адже дисциплінарне провадження належить саме до внутрішньо організаційних адміністративних процедур.

Поняття «процедура» походить від латинського *procedo* – рухатися вперед, просуватися, забезпечувати здійснення певних дій. У лексичному значенні цим терміном позначають: офіційно встановлений чи усталений звичаєм порядок і послідовність дій, необхідних для вирішення або оформлення певної справи [15, с. 543]; впорядковану послідовність кроків, спрямованих на досягнення конкретного результату [81]; формалізований (визначений компетентним органом) порядок здійснення, обговорення чи оформлення певної діяльності [64].

Узагальнюючи наявні підходи, процедуру можна описати як систему, яка: 1) орієнтується на досягнення певного соціально значущого результату; 2) складається з послідовних актів поведінки, що утворюють

етапи діяльності; 3) моделює розвиток певного явища і закріплюється на нормативному рівні; 4) має ієрархічну побудову; 5) перебуває у безперервному русі та зміні; 6) виступає засобом реалізації відповідних суспільних відносин [69, с. 86].

Ці ознаки властиві будь-якій соціальній процедурі і в повній мірі проявляються у юридичних процедурах. Їх специфіка зумовлена тим, що вони функціонують у правовому середовищі і спрямовані на досягнення результатів, які мають юридичне значення (встановлення правових норм, юридичних фактів, виникнення, зміну чи припинення правовідносин). Юридичні процедури складаються з юридично регламентованих актів поведінки, модель яких закріплена у правових актах. Тому в широкому розумінні юридична процедура – це нормативно визначений порядок діяльності, спрямованої на досягнення юридично значимого результату. Одним із різновидів таких процедур є адміністративна [23, с. 228].

У загальному вигляді адміністративна процедура у сфері державної служби – це врегульований нормами адміністративного права порядок розгляду й вирішення органами державної влади індивідуальних справ, пов'язаних із проходженням публічної служби конкретним службовцем. До цього різновиду належить і дисциплінарне провадження як внутрішньо організаційна адміністративна процедура. Вона являє собою нормативно встановлений у часі порядок діяльності, спрямованої на досягнення юридично значимого результату – вирішення питання про дисциплінарну відповідальність [76, с. 5]..

З урахуванням викладеного можемо виокремити такі ключові риси дисциплінарного провадження як адміністративної процедури:

- 1) встановлюється та регламентується нормами публічного (насамперед адміністративного) права;
- 2) виступає формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування;

3) забезпечує здійснення функції управління державною службою шляхом прийняття мотивованих і об'єктивних кадрових рішень;

4) здійснюється за обов'язкової участі спеціальних суб'єктів – суб'єкта призначення, керівника, дисциплінарної комісії;

5) спрямоване на встановлення факту наявності або відсутності в діях державного службовця дисциплінарного проступку.

Узагальнюючи наведені риси, дисциплінарне провадження як адміністративну процедуру можна визначити як встановлений нормами публічного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, спрямований на з'ясування обставин дисциплінарного проступку та притягнення винних державних службовців до дисциплінарної відповідальності або відмову від її застосування.

Як уже зазначалося, не дивлячись на відсутність у законодавстві про державну службу офіційного визначення поняття «дисциплінарне провадження», останнє містить деякі його ознаки. Наприклад, аналіз положень Закону України «Про державну службу» [49] дозволяє виокремити такі ознаки дисциплінарного провадження як:

1) порушення виключно на підставі відповідного наказу (розпорядження) – у абз. 1 ч. 1 ст. 68 Закону України «Про державну службу» встановлено, що «дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження)»;

2) здійснюється задля досягнення чітко визначеної мети – зі змісту ч. 1 ст. 69 Закону України «Про державну службу» вбачається, що дисциплінарне провадження здійснюється з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку ...»;

3) здійснюється у визначеному порядку – в ч. 1 ст. 71 Закону України «Про державну службу» закріплено, що дисциплінарне провадження здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України;

4) здійснюється у визначений проміжок часу – ч. 3 ст. 72 Закону України «Про державну службу» передбачає, що «тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов’язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження»;

5) передбачає формалізацію матеріалів – у ч. 1 ст. 73 Закону України «Про державну службу» закріплено, що «з метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку Комісією, дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа»;

6) завершується шляхом видання наказу (розпорядження) – зі змісту положень ст. 77 Закону України «Про державну службу» вбачається, що дисциплінарне провадження завершується або прийняттям рішення про накладення дисциплінарного стягнення, або про закриття дисциплінарного провадження.

Порядок здійснення дисциплінарного провадження [55] також закріплює окремі ознаки дисциплінарного провадження, наприклад:

1) дисциплінарне провадження є процедурою – в п. 1 зазначеного Порядку встановлено, що «цей Порядок визначає процедуру здійснення дисциплінарними комісіями з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія) дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців». Таким чином, дисциплінарна комісія здійснює процедуру дисциплінарного провадження. Крім того, у п. 2 Порядку міститься наступне положення «процедура здійснення дисциплінарного провадження передбачає», що додатково підтверджує цей висновок;

2) дисциплінарне провадження має суб’єктний склад – із змісту п. 19¹ Порядку вбачається, що учасниками дисциплінарного провадження є члени Комісії з питань вищого корпусу державної служби, члени дисциплінарної комісії, державний службовець та інші особи, які є учасниками дисциплінарного провадження (зокрема, експерти та фахівці).

Повертаючись до внутрішньої характеристики дисциплінарного провадження необхідно зазначити, що дисциплінарне провадження як адміністративна процедура має складну організаційну структуру. У теорії адміністративного права є одностайним, що адміністративна процедура складається із стадій, етапів та процедурних дій. Не виключенням у цьому сенсі є і процедура дисциплінарного провадження.

Таким чином, структурно дисциплінарне провадження складається з комплексу процедурних дій, які виконуються не довільно, а в нормативно визначеній послідовності та перебувають між собою у логічно-функціональному зв'язку. Внутрішню будову цієї процедури утворюють, з одного боку, окремі процесуальні дії, а з іншого – стадії та, за потреби, етапи як внутрішні частини стадій.

У п. 2 Порядку здійснення дисциплінарного провадження зазначається, що «процедура здійснення дисциплінарного провадження передбачає:

- прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження;
- формування дисциплінарної комісії та її склад;
- визначення повноважень дисциплінарної комісії;
- визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії;
- формування дисциплінарної справи;
- прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи» [55].

У даному законодавчому положенні вбачається спроба законодавця викласти внутрішню структуру процедури дисциплінарного провадження. Втім, насправді у даному випадку викладено структуру Порядку здійснення дисциплінарного провадження фактично його розділи.

Водночас, слід визнати, що окремі складові, викладені у п. 2 Порядку здійснення дисциплінарного провадження уявляють собою стадії процедури дисциплінарного провадження, а тому в обов'язковому порядку

мають враховуватися під час теоретичної характеристики процедури дисциплінарного провадження.

Аналіз положень Закону України «Про державну службу» [49] та Порядку здійснення дисциплінарного провадження дозволяє виокремити такі основні стадії дисциплінарного провадження:

- 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження;
- 2) підготовки дисциплінарної справи до розгляду;
- 3) формування та розгляд дисциплінарної справи;
- 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи;
- 5) оскарження [55].

Охарактеризуємо їх.

Стадія прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження. В ч. 1 ст. 68 Закону України «Про державну службу» встановлено, що «дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження): міністром – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення - стосовно інших державних службовців» [49]. Аналогічне положення міститься і у п. 3 Порядку здійснення дисциплінарного провадження.

Відповідне рішення суб'єкта призначення приймається з власної ініціативи або на підставі інформації, що надійшла від інших посадових осіб цього державного органу, посадових осіб інших державних органів або від інших фізичних і юридичних осіб.

Дисциплінарне провадження ініціюється щодо конкретного державного службовця, стосовно якого наявні достатні відомості про можливий проступок, або за фактом вчинення проступку з метою встановлення винної особи. На цій стадії уповноважений суб'єкт призначення зважує правомірність мотивів і достатність підстав, аналізує

нормативні акти, перевіряє наявність обставин, що перешкоджають провадженню тощо.

Важливим є визначення темпоральних меж дисциплінарного провадження. У п. 4 Порядку здійснення дисциплінарного провадження передбачено, що «дисциплінарне провадження розпочинається з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження та завершується виданням наказу (розпорядження) про накладення на державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження» [55]. Таким чином, початок дисциплінарного провадження пов'язується саме з моментом видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження, а завершення – з датою видання наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення або наказу про закриття дисциплінарного провадження.

При цьому, строк здійснення дисциплінарного провадження є індивідуальним та визначається у кожному конкретному випадку суб'єктом призначення. Хоча у положеннях абз. 1 п. 5 Порядку здійснення дисциплінарного провадження [55] і немає такої вказівки, але цілком очевидно, що строк здійснення дисциплінарного провадження визначається суб'єктом призначення у наказі (розпорядженні) про порушення дисциплінарного провадження.

При цьому, під час визначення строку здійснення дисциплінарного провадження суб'єкт призначення має враховувати два моменти:

- 1) загальний строк притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Так, у положеннях ч. 5 ст. 74 Закону України «Про державну службу» встановлено, що «дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не

застосовується, якщо минув один рік після його вчинення» [49]. Із змісту цього положення вбачається використання двох строків шість місяців та один рік, однак вони відрізняються момент, з якого починається їх обчислення. Водночас ці строк є взаємопов'язаними.

Встановлений шестимісячний строк починає обчислюватися з дня виявлення дисциплінарного проступку (до цього строку не включається час тимчасової непрацездатності державного службовця або його перебування у відпустці).

Встановлений однорічний строк обчислюється з дня вчинення дисциплінарного проступку. Цей строк не може бути продовжено, а його обчислення не залежить від моменту виявлення дисциплінарного проступку.

2) присічний строк здійснення дисциплінарного провадження. В положеннях абз. 2 п. 5 Порядку здійснення дисциплінарного провадження встановлено, що «тривалість здійснення дисциплінарного провадження не може перевищувати 45 календарних днів» [55]. Цей 45-денний строк обчислюється з початку дисциплінарного провадження, тобто з дня видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження.

Водночас, у цьому ж абзаці п. 5 Порядку здійснення дисциплінарного провадження встановлюється, що «за потреби зазначений строк може бути продовжений міністром або суб'єктом призначення, але не більш як до 60 календарних днів» [55]. Одразу слід зазначити, що первісно визначений суб'єктом призначення строк здійснення дисциплінарного провадження не може перевищувати 45-ти календарних днів і вже лише потім, за потреби, суб'єкт призначення може прийняти окреме рішення про продовження строку здійснення дисциплінарного провадження до 60-ти календарних днів.

Втім, вживання словосполучення «за потреби» свідчить про відсутність переліку підстав, з якими могло б пов'язуватись продовження

строку здійснення дисциплінарного провадження, а також оціночний характер підстав для продовження строку здійснення дисциплінарного провадження. Однак, вважаємо, що і у даному випадку повинен враховуватись загальний строк притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Окремої уваги потребує питання відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків та його співвідношення із дисциплінарним провадженням. Одразу зазначимо, що відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків може бути застосовано виключно у разі вчинення державним службовцем дисциплінарних проступків, встановлених «п. 1 (порушення Присяги державного службовця), п. 7 (перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення), п. 8 (невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця), п. 9 (використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб), п. 9¹ (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»), п. 10 (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), п. 14 (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)» [49].

Аналіз наведених дисциплінарних проступків свідчить, що про їх значущість та істотний вплив на службову дисципліну та здійснення державної служби в цілому. Іншими словами, ці такі дисциплінарні проступки, які ставлять під сумнів можливість подальшого проходження державної служби.

Своєю чергою відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не виокремлювалось у структурі дисциплінарного провадження, оскільки здійснюється поза межами дисциплінарного провадження. Так, у ч. 2 ст. 72 Закону України «Про державну службу» зазначається, що «рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення одночасно з прийняттям рішення про порушення дисциплінарного провадження або під час його здійснення у разі: наявності обставин, що дають підстави вважати, що такий державний службовець може знищити чи підробити речі і документи, які мають суттєве значення для дисциплінарного провадження; впливу на працівників державного органу та інших осіб, зокрема, здійснення протиправного тиску на підлеглих, погрози звільненням з роботи; перешкоджання в інший спосіб об'єктивному вивченню обставин вчинення дисциплінарного проступку» [49]. Отже, чітко визначається, що рішення про відсторонення приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення самостійно без залучення інших суб'єктів, зокрема й дисциплінарної комісії. З іншого боку, можливість прийняття рішення про відсторонення як одночасно з прийняттям рішення про порушення дисциплінарного провадження, так і під час здійснення дисциплінарного провадження, не виключає можливості звернення дисциплінарної комісії до відповідного керівника державної служби або суб'єкта призначення стосовно відсторонення державного службовця,

наприклад, у разі перешкоджання об'єктивному вивченню обставин вчинення дисциплінарного проступку. Проте, навіть у цьому випадку питання відсторонення вирішується поза межами дисциплінарного провадження.

Втім, не слід ігнорувати взаємозв'язок відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків та дисциплінарного провадження. Так, наприклад, як вже зазначалось рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається виключно одночасно із порушенням дисциплінарного провадження або під час дисциплінарного провадження (абз. 1 ч. 2 ст. 72 Закону України «Про державну службу» [49]), що повністю виключає можливість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків без порушення дисциплінарного провадження, а також те, що «тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати дисциплінарного провадження» (ч. 3 ст. 72 Закону України «Про державну службу» [49; 12]).

Безпосередню пов'язаність відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків із здійсненням дисциплінарного провадження засвідчують й підстави, з якими пов'язується можливість такого відсторонення. У всіх підставах для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків, наведених у ч. 2 ст. 72 Закону України «Про державну службу», прямо зазначається про запобігання впливу державного службовця на здійснення дисциплінарного провадження, зокрема шляхом знищення або підробки речей і документів, які мають суттєве значення для дисциплінарного провадження; протиправного впливу на осіб тощо.

Загалом відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків є тимчасовим заходом, що полягає у недопущенні службовця до виконання посадових функцій у випадках, передбачених

законом, і застосовується за розсудом суб'єкта призначення з урахуванням характеру та тяжкості можливого проступку. При цьому важливо відмітити, що відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не є дисциплінарним стягненням і не тягне припинення державно-службових відносин: службовець зобов'язаний дотримуватися правил внутрішнього розпорядку державного органу (зокрема перебувати на робочому місці) та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

З урахуванням цього, видається можливим констатувати, що у контексті дисциплінарного провадження відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків є забезпечувальним заходом, спрямованим на унеможливлення протиправного впливу державного службовця на хід здійснення дисциплінарного провадження та перешкоджання діяльності дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарної справи.

Наступною є стадія підготовки дисциплінарної справи до розгляду. Ключовим завданням цієї стадії є формування дисциплінарної комісії та визначення її складу.

У положеннях ч. 1 ст. 69 Закону України «Про державну службу» встановлено, що «для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ» [49]. Майже аналогічне за змістом положення міститься у п. 7 Порядку здійснення дисциплінарного провадження.

При цьому, запроваджується диференціація дисциплінарних комісій у залежності від категорії посад державної служби, зокрема:

стосовно державних службовців категорії «А» дисциплінарні провадження здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Як відомо склад цієї Комісії затверджується Кабінетом Міністрів України у порядку, визначеному положеннями Закону України «Про

державну службу», а порядок діяльності встановлюється Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243 [53],

стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників – дисциплінарна комісія, утворена суб'єктом призначення;

стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» – дисциплінарна комісія, утворена керівником державної служби у державному органі.

Дисциплінарні комісії, утворюються суб'єктом призначення та керівником державної служби у державному органі шляхом видання наказу (розпорядження). В цьому аспекті постає питання стосовно чи повинна в державному органі функціонувати «постійна» дисциплінарна комісія або її утворення повинно відбуватись щоразу коли видається наказ (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження? У законодавстві про державну службу однозначної відповіді на це питання немає.

З одного боку, враховуючи, що дисциплінарна комісія утворюється окремим наказом (розпорядженням) цілком логічним було утворення «постійних» дисциплінарних комісій, які у разі порушення дисциплінарного провадження щодо конкретного державного службовця здійснювали б його.

З іншого боку, інші положення законодавства про державну службу вказують на необхідність утворення дисциплінарних комісій під кожне окремо дисциплінарне провадження. Наприклад, у разі виникнення необхідності утворення дисциплінарної комісії, стосовно державного службовця, який займає посаду категорії «Б» та здійснює повноваження керівника державної служби в державних органах, суб'єктом призначення повинен утворити дисциплінарну комісію обов'язково включивши до неї

представника служби управління персоналом, які є працівниками органу, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія (абз. 3 п. 10 Порядку здійснення дисциплінарного провадження», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039). Виконати цю вимогу інакше ніж шляхом утворення у кожному конкретному випадку дисциплінарної комісії неможливо. Крім того, якщо дисциплінарна комісія утворюється окремим наказом (розпорядженням) чому б не утворювати її для здійснення кожного конкретного дисциплінарного провадження, враховуючи індивідуальні особливості державного службовця та обставини вчинення дисциплінарного проступку.

Дисциплінарні комісії, утворюються суб'єктом призначення та керівником державної служби у державному органі, у складі не менше 3 членів (ч. 3 ст. 69 Закону України «Про державну службу»). При цьому, один із членів обов'язково повинен мати юридичну освіту, а інший бути представником служби управління персоналом, які є працівниками органу, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія (абз. 3 п. 10 Порядку здійснення дисциплінарного провадження», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1039).

До речі, у абз. 1 п. 11 Порядку здійснення дисциплінарного провадження передбачено, що «до роботи дисциплінарної комісії можуть залучатись за її рішенням можуть залучатися експерти (фахівці) у відповідній сфері та/або з відповідних питань, а також представники державних органів за згодою їх керівників». Зазначені особи залучаються у разі якщо для здійснення дисциплінарного провадження необхідні спеціальні знання або навички, які відсутні у членів дисциплінарної комісії. Потреба у залученні експерти (фахівці) у відповідній сфері та/або з відповідних питань, а також представників інших державних органів може виникати також у разі якщо відповідні фахівці цього державного органу зацікавлені у результатах здійснення дисциплінарного провадження.

У свою чергу, згідно з приписами абз. 2 п. 11 цього Порядку «не можуть бути залучені до роботи Комісії, дисциплінарної комісії представники державного органу, особисто заінтересовані у результатах дисциплінарного провадження та безпосередньо підпорядковані особі, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження». Коло таких осіб визначається у кожному конкретному випадку, з урахуванням наявності/відсутності фактів та обставин особистої заінтересованості державних службовців у дисциплінарному провадженні.

Крім того, у абз. 1 п. 12 Порядку здійснення дисциплінарного провадження встановлено, що «у разі неможливості утворення в державному органі дисциплінарної комісії дисциплінарні провадження щодо державних службовців зазначеного органу здійснюються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування», а якщо державний орган вищого рівня відсутній – «... дисциплінарна комісія утворюється одноразово для здійснення конкретного дисциплінарного провадження за рішенням НАДС з урахуванням вимог цього Порядку за поданням особи, яка прийняла рішення про порушення дисциплінарного провадження» (абз. 2 п. 12 Порядку здійснення дисциплінарного провадження [55]). Таким чином забезпечується не тільки безперервність функціонування суб'єктів, уповноважених здійснювати дисциплінарні провадження, а й запроваджуються усі необхідні інструменти невідворотності дисциплінарної відповідальності, у тому числі впливу строків притягнення до дисциплінарної відповідальності.

На цій же стадії конкретизуються повноваження дисциплінарної комісії. Її члени несуть персональну відповідальність за повноту й об'єктивність висновків, а також за нерозголошення інформації про провадження. З числа членів обирається головуючий, голова і секретар. Голова організовує роботу, визначає дату та місце засідань, забезпечує належний порядок, сприяє реалізації прав учасників, контролює повне й

всебічне з'ясування обставин справи. Секретар відповідає за організаційне забезпечення, підготовку порядку денного, ведення протоколів, зберігання матеріалів, ознайомлення з ними членів комісії та державного службовця. У разі відсутності голови чи секретаря їх повноваження тимчасово виконує інший член комісії, обраний на засіданні.

Основна форма діяльності дисциплінарної комісії – засідання, яке є правомочним за участі не менше двох третин її складу. За згодою державного службовця засідання може фіксуватися технічними засобами. Рішення ухвалюються простою більшістю голосів присутніх; кожен член має один голос, голосування проводиться за принципом «за» або «проти». У разі сумнівів щодо наявності дисциплінарного проступку вони тлумачаться на користь державного службовця; при рівності голосів вирішальним є голос головуючого. Рішення оформлюються протоколом із зазначенням складу, дати, часу, порядку денного, результатів розгляду та голосування.

Аналіз положень п. 18 Порядку здійснення дисциплінарного провадження дозволяє виокремити такі права членів дисциплінарної комісії:

- знайомитись з матеріалами, що належать до повноважень дисциплінарної комісії;

- на засіданнях висловлювати власну позицію;

- брати участь у голосуванні;

- ініціювати скликання засідання дисциплінарної комісії;

- одержувати пояснення від державного службовця та від інших осіб;

- одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших державних органах;

- одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються дисциплінарного провадження тощо.

Загалом, усі права членів дисциплінарної комісії спрямовуються на здійснення дисциплінарного провадження.

Наступна стадія – формування та розгляд дисциплінарної справи. Ця стадія спрямована на збирання, систематизацію й аналіз усієї інформації, що стосується обставин можливого проступку, для визначення ступеня вини, характеру і тяжкості порушення. Формування справи здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби (точніше комітет з дисциплінарних проваджень Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або секретар дисциплінарної комісії. Загалом під час формування дисциплінарної справи здійснюється збирання необхідних документів та матеріалів, отримання пояснень від державного службовця, підготовку справи до розгляду, доповідь на засіданні та інші необхідні дії.

Інформація, що міститься у дисциплінарній справі, відноситься до службової і охороняється законодавством про доступ до публічної інформації. Водночас державний службовець, щодо якого здійснюється провадження, має гарантоване право на доступ до матеріалів справи у будь-який час.

У ч. 2 ст. 73 Закону України «Про державну службу» встановлено, що «дисциплінарна справа повинна містити: 1) дату і місце її формування; 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження; 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; 6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження та/або акт про відмову від надання таких пояснень; 7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження (за наявності); 9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 12) пропозиції Комісії або подання

дисциплінарної комісії у державному органі з висновком про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; 13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі» [49].

Документи, що долучаються до справи, повинні відповідати вимогам щодо діловодства та обігу управлінської документації в державних органах. У зв'язку з цим, додатково слід уточнити, що загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, які формуються під час здійснення дисциплінарного провадження визначаються Порядком обліку та роботи з дисциплінарними справами, затвердженим наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 49 [56].

Наступною є стадія прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи. Це центральна стадія дисциплінарного провадження, оскільки на ній узагальнюються матеріали дисциплінарної справи та ухвалюється остаточне рішення.

При цьому, у абз 2 п. 33 Порядку здійснення дисциплінарного провадження встановлено, що «Комісія з питань вищого корпусу державної служби або дисциплінарна комісія повинна встановити: чи мали місце обставини, на підставі яких порушено дисциплінарне провадження; чи містять дії державного службовця ознаки дисциплінарного проступку; чим характеризується дисциплінарний проступок, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до державної служби; чи підлягає державний службовець притягненню до дисциплінарної відповідальності; який вид дисциплінарного стягнення може бути застосований до державного службовця» [55].

Результат здійснення дисциплінарного провадження оформлюється двома видами документів:

- пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- поданням дисциплінарної комісії державного органу.

Зазначені документи формуються матеріалів дисциплінарної справи та ухваленого рішення, а також складаються з трьох частин: вступної – зазначаються дата, підстави порушення провадження, дані про службовця та інша істотна інформація; мотивувальної – обґрунтовуються факти відсутності або наявності проступку, аналізуються пояснення службовця, наводяться посилання на норми права, обставини вчинення проступку, ступінь вини, характеристики особи тощо; резолютивної – формулюється висновок про відсутність або наявність дисциплінарного проступку, пропозиція про закриття провадження або застосування конкретного виду стягнення чи відмову від його накладення з відповідним обґрунтуванням.

У подальшому пропозиція Комісії з питань вищого корпусу державної служби та подання дисциплінарної комісії державного органу передаються суб'єкту призначення, який приймає остаточне рішення.

Слід звернути увагу на те, пропозиція Комісії з питань вищого корпусу державної служби та подання дисциплінарної комісії державного органу не мають обов'язкового значення для суб'єкта призначення.

Так, у абз. 1 п. 36 Порядку здійснення дисциплінарного провадження встановлено, що «за результатами розгляду дисциплінарного провадження суб'єкт призначення протягом десяти календарних днів з дня отримання пропозиції Комісії, подання дисциплінарної комісії приймає рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження» [55]. Будь-яке із прийнятих суб'єктом призначення рішень оформлюються його наказом (розпорядження), тобто у письмовій формі.

Завершальною є стадія оскарження. Ця стадія є факультативною, оскільки настає виключно у разі оскарження державним службовцем рішення, ухваленого за результатами дисциплінарного провадження.

За загальним правилом у теорії адміністративного права виокремлюються два основні способи оскарження: 1) адміністративний (досудовий) порядок оскарження та 2) судовий порядок оскарження. Водночас, на теперішній час у положеннях Закону України «Про державну службу» встановлюється лише можливість оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду (ч. 1 ст. 78 Закону України «Про державну службу»). Як відомо, спори у справах, що виникають з відносин публічної служби, у тому числі і щодо оскарження рішень про накладення дисциплінарного стягнення, розглядаються за правилами адміністративного судочинства [12].

У підсумку слід зазначити, що структурно дисциплінарне провадження складається з п'яти таких основних стадій, з яких чотири обов'язкові, а одна – факультативна, а саме: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовки дисциплінарної справи до розгляду; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження (є факультативною).

Варто також звернути увагу на такий аспект. Аналіз змісту Закону України «Про державну службу» дає змогу стверджувати, що в ньому відсутні спеціальні приписи, які б регламентували процесуальні особливості здійснення дисциплінарного провадження у випадку вчинення державним службовцем кількох дисциплінарних проступків, а також правила визначення та накладення дисциплінарних стягнень за сукупністю таких проступків.

На відміну від законодавства про державну службу, в окремих спеціальних актах подібні положення прямо сформульовано. Так, частиною дев'ятою статті 19 Дисциплінарного статуту Національної поліції України встановлено, що за кожен дисциплінарний проступок може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Водночас, якщо

поліцейський вчинив кілька дисциплінарних проступків, стягнення визначається за їх сукупністю, а наявність декількох порушень враховується при обранні виду дисциплінарного стягнення [37].

Відсутність аналогічного врегулювання у законодавстві про державну службу об'єктивно ускладнює правозастосовну практику, породжуючи ситуації юридичної невизначеності для державних службовців, зокрема щодо передбачуваності наслідків вчинення кількох дисциплінарних проступків та меж реалізації дисциплінарної влади суб'єктами призначення.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

З'ясовано, що дисциплінарне провадження у державній службі – це врегульована нормами службового права послідовна сукупність процедурних дій та рішень уповноважених суб'єктів, спрямованих на виявлення, перевірку й правову оцінку можливого дисциплінарного проступку, вчиненого державним службовцем, ухвалення індивідуального акта про застосування або незастосування дисциплінарного стягнення та забезпечення його виконання з обов'язковим дотриманням гарантій прав, свобод і законних інтересів цього службовця.

Виокремлено характерні ознаки дисциплінарного провадження у державній службі, зокрема такі, як: 1) має чітко виражений нормативний характер, оскільки здійснюється на підставі та в межах приписів службового законодавства, зокрема актів законного та підзаконного рівня, що регулюють проходження державної служби; 2) виступає самотійною процедурною формою, що являє собою послідовну сукупність взаємопов'язаних дій і рішень, логічно впорядкованих у певні стадії – від порушення провадження й збирання доказів до прийняття підсумкового рішення та контролю за його виконанням; 3) має специфічний суб'єктний склад: процес здійснюється виключно уповноваженими суб'єктами органів державної влади (керівниками, суб'єктами призначення, дисциплінарними комісіями, Комісією з питань вищого корпусу державної служби), які діють від імені держави та в її інтересах; 4) має цільову спрямованість, оскільки направлене на виявлення, перевірку та правову оцінку можливого дисциплінарного проступку державного службовця, що передбачає з'ясування фактичних обставин, аналіз наданих матеріалів, визначення наявності чи відсутності складу дисциплінарного проступку та оцінку ступеня вини; 5) результативний характер дисциплінарного провадження: воно обов'язково завершується ухваленням індивідуального

адміністративного акта – про застосування дисциплінарного стягнення або відмову в його застосуванні; 5) передбачає гарантованість прав, свобод і законних інтересів державного службовця: на всіх стадіях він повинен бути забезпечений можливістю надавати пояснення, подавати докази, користуватися правовою допомогою, оскаржувати прийняті рішення в адміністративному або судовому порядку.

Визначено зміст завдань дисциплінарного провадження у державній службі та виокремлено такі їх види: 1) стратегічні завдання – стосуються в цілому провадження; 2) тактичні завдання – вирішуються на окремих стадіях; 3) оперативні завдання – вирішуються в межах окремих етапів.

Встановлено, що правове регулювання дисциплінарного провадження у державній службі – впорядкована на рівні нормативно-правових актів (законного та підзаконного характеру) система загальних і спеціальних норм, принципів та процедур, за допомогою яких держава організовує, спрямовує та обмежує діяльність уповноважених органів і посадових осіб щодо виявлення, розгляду й вирішення випадків порушення службової дисципліни державними службовцями. Обґрунтовано необхідність виділення таких змістовних ознак правового регулювання дисциплінарного провадження у державній службі: комплексний і багаторівневий характер; галузева приналежність; імперативний характер правових норм; процесуальна спрямованість; гарантійний характер; цільова орієнтація правового регулювання на досягнення балансу між публічним та приватним інтересом; динамічність та здатність до адаптації.

З'ясовано, що підстави здійснення дисциплінарного провадження у державній службі виконують подвійне функціональне навантаження. З одного боку, вони забезпечують оперативне реагування на відхилення від визначених стандартів службової дисципліни державним службовцем, створюючи юридичні умови для перевірки фактів та притягнення винних до відповідальності. З іншого – виступають процедурним фільтром від

необґрунтованих звинувачень, захищаючи державного службовця від незаконного використання дисциплінарних процедур.

Виокремлено матеріально-правові та процедурно-правові підстави дисциплінарного провадження у державній службі. Матеріально-правовою підставою виступає сам дисциплінарний проступок – винне протиправне діяння (дія або бездіяльність), пов'язане з виконанням службових обов'язків, яке посягає на належну організацію державної служби, підриває авторитет органу чи суперечить установленим стандартам доброчесності та службової етики (як приклад, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; перевищення службових повноважень тощо). Матеріально-правові підстави розкриваються через елементи складу дисциплінарного проступку: об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона. Процедурно-правова підстава дисциплінарного провадження – це зафіксована належним чином інформація про можливий дисциплінарний проступок, яка, будучи формалізованою у визначеному законом документі, зобов'язує уповноважених осіб розпочати перевірку дій державного службовця.

Визначено суб'єктний склад дисциплінарного провадження у державній службі та акцентовано увагу на тому, що їх поділ на окремі групи здійснюється із урахуванням таких критеріїв: 1) наявність владних повноважень; 2) процедурний статус суб'єктів; 3) допоміжна роль у забезпеченні провадження. Виокремлено та охарактеризовано такі групи суб'єктів дисциплінарного провадження у залежності від ролі та характеру повноважень: 1) ті суб'єкти, що ініціюють провадження та визначають його межі (суб'єкт призначення, керівник, дисциплінарна комісія, Комісія з питань вищого корпусу державної служби); 2) ті суб'єкти, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження (державні службовці, які виступають своєрідними адресатами дисциплінарної претензії та водночас є носіями комплексу процедурних прав); 3) інші учасники

дисциплінарного провадження (виконують допоміжну роль: експерти, перекладачі, представники тощо).

Обґрунтовано, що дисциплінарне провадження можна розглядати як адміністративну процедуру, що складається із взаємопов'язаних дій, об'єднаних єдиною метою – з'ясування наявності чи відсутності дисциплінарного проступку та ухвалення відповідного рішення.

Встановлено, що структурно дисциплінарне провадження складається з п'яти основних стадій, з яких чотири обов'язкові, а одна – факультативна, зокрема таких, як: а) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; б) підготовки дисциплінарної справи до розгляду; в) формування та розгляд дисциплінарної справи; г) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; д) оскарження (є факультативною).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко, Р.В. Негара та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 287 С.
3. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2004. 480 с.
4. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник. Т. П. Мінка та ін.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
5. Авторитет. URL: <http://vseslova.com.ua/word/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82-955u> (дата звернення 11.10.2025).
6. Авторитет. Що таке авторитет? URL: <https://gorodenok.com/%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82-%D1%89%D0%BE-%D1%82%D0%B0%D0%BA%D0%B5-%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82/> (дата звернення 11.10.2025).
7. Бандурка А.М. Адміністративний процес: підручник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. Харків, 2001. 353 с.
8. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / Київ: Літера ЛТД, 2002. 288 с.
9. Біла В. Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесульних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2015. С. 12–15.

10. Біла-Тіунова Л. Р., Даниленко Ю. С., Негара Р. В. Службове право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2022. 360 с.
11. Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
12. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.
13. Біла-Тіунова Л.Р., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 64–68.
14. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.
15. Великий енциклопедичний словник. / за заг. ред. А.М. Прохорова. Харків, 1999. 1456 с.
16. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
17. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Білоус-Осінь Т., Даниленко Ю та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
18. Гурін В. В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 18 с.
19. Діхтієвський П.В., Пашинський В.Й. Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-е вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
20. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
21. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.

22. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Теоретичні засади адміністративних процедур. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2007. № 36. С. 225–235.
23. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2008. 68 с.
24. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 336 с.
25. Коломоєць, Т.О., Колпаков, В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 2014. 228-229 с.
26. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к-96вр>. (дата звернення 02.10.2025).
27. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
28. Конституція України. Науково-практичний коментар: станом на 20 трав. 2018 р. / Я.О. Берназюк, А.Г. Бірюкова, Ю.О. Буглак [та ін.]; за заг. ред. К.І. Чижмарь, О.В. Лавриновича. Київ: Професіонал, 2018. 296 с.
29. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 224с
30. Крисін Л.П. Тлумачний словник іноземних слів. Київ, 1998. 848 с.
31. Кузьменко О.В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. Львів, 2003. № 2. С. 109–119.
32. Миколенко О. І. Проблема визначення змісту юридичного процесу. *Судова апеляція*. № 2 (7). 2007. С. 6–12
33. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

34. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещь (відп. ред.). Київ, 2017. 796 с.

35. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / О.М. Ярошенко, В.Л. Костюк, Н.О. Мельничук та ін; за ред. А.О. Селіванова та М.І. Іншина. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2018. 552 с.

36. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О.А. та ін.; наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. 472 с.

37. Негара Р.В., Даниленко-Негара Ю.С. Заходи заохочення та примусу у державній службі як адміністративно-правові заходи. Таксономія правових заходів: монографія/ за ред проф. О. Козаченка. Миколаїв: Іліон, 2024. 572 с. С. 142–214. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/22c8395f-8d5c-44cd-a391-c33bcbee9e80>. (дата звернення 11.10.2025).

38. Негара Р.В., Даниленко-Негара Ю.С. Проблеми правового регулювання адміністративного оскарження. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2023 р.). Одеса, 2023. С. 54–58.

39. Новак О.Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : монографія / за заг. ред.: В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.

40. Новий тлумачний словник української мови: 42000 сл.: у 3 т. Т. 1 «А – К». / В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. Київ: Аконіт, 2003. 926 с.

41. Осадчий А.Ю. Правові процедури у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. Одеса, 2021. № 6. С. 96–104.

42. Оспіщев Є.Я. Організаційно-правове забезпечення службової дисципліни курсантів вищих навчальних закладів МВС України: автореф.

дис. канд. юрид. наук. Харків, 2004. 18 с.

43. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Т. 16 / голов. ред. М. В. Афанасьєва; МОН України, НУ «ОЮА». Одеса: Юрид. л-ра, 2015. С. 342–353.

44. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність службовців митних органів. 2014. № 5(95). С. 71–77.

45. Панова Н.С. Забезпечення службової дисципліни у державній службі. *Прикарпатський вісник*. 2019. № 4–2. С. 24–29.

46. Панова Н.С. Законодавство про державну службу: сучасний стан та перспективи подальшого удосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 65–74.

47. Панова Н.С. Особливості нормативного регулювання окремих питань публічної служби у країнах Європи. *Південноукраїнський правничий часопис: науковий журнал*. 2015. № 4. С. 57–61.

48. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис.канд. юрид. наук. Дніпро, 2011. 206 с.

49. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 14.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 29.09.2025).

50. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text> (дата звернення 02.10.2025)

51. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 03.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 03.10.2025).

52. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158. Дата оновлення: 20.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>. (дата звернення 02.10.2025)

53. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 243. Дата оновлення: 25.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#n9> (дата звернення 01.10.2025).

54. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення: 20.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.10.2025).

55. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова КМУ від 04.12.2019 р. Дата оновлення 04.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF> (дата звернення: 29.09.2025 р.).

56. Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 № 49. Дата оновлення: 03.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16#n12> (дата звернення 01.10.2025).

57. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ НАДС від 03.03.2016 № 50. Дата оновлення 30.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (дата звернення 10.10.2025)

58. Пустовіт О.А. Окремі аспекти законодавства про механізм правового регулювання державної служби в Україні. *Правові новели*. 2024.

№ 23. С. 431–439. URL: http://legalnovels.in.ua/journal/23_2024/59.pdf.
(дата звернення 11.10.2025).

59. Пустовіт О.А. Пріоритетність закону у механізмові правового регулювання державної служби в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 451–459. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2024/66.pdf. (дата звернення 11.10.2025).

60. Рибаків В.А. Позитивна відповідальність: лекція. Київ, 2000. 45 с.

61. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків, 2001. 656 с.

62. Словник української мови : в 11 т. Т. 1. Київ, 1970. С. 547.

63. Словник української мови : в 11 т. Т. 6. Київ, 1975. С. 631.

64. Словник української мови. Академічний тлумачний словник: в 11 т. Київ, 1970. Т. 1. С.14.

65. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібн. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

66. Стець О.М. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт державно-службових правовідносин. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 16. С. 210–216.

67. Стець О.М. Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія «Юридичні науки». 2020. № 4. Т. 2. С. 168–173.

68. Стець О.М. Дисциплінарна комісія як суб'єкт державно-службових відносин. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 17. № 17. С. 249–255.

69. Стець О.М. Сутнісно-понятійна характеристика державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. *Правові новели*. 2020. № 10. Т. 2. С. 85–90.

70. Стрельников А.В. Особливості нормативно-правового регулювання антикорупційної суб'єктності патронатних службовців. *Право та державне управління*. № 1. 2025. С. 258-265. DOI

<https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.35>. (дата звернення 11.10.2025).

71. Стрельников А.В. Особливості реалізації права на звернення як суб'єктивного публічного права фізичної особи в умовах цифрового розвитку. *Juris europensis scientia*. Одеса, 2023. № 2. С. 105–111.

72. Тацій В.Я. Конституцій України. Науково-практичний коментар / В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. 1128 с.

73. Тодика Ю.Н. Основи конституційного устрою України. Харків: «Факт», 1999. 460 с.

74. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14.05.2015 р. № К/800/692/13. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44267921> (дата звернення 11.10.2025).

75. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.01.2013 р. № К/9991/62171/12. Дата оновлення: 11.10.2018. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28682211> (дата звернення 11.10.2025).

76. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.

77. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 270 с.

78. Хамходера О. П., Піть І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *International Scientific Journal «Internauka»*. Series: «Juridical Sciences». 2021. URL: <https://www.internauka.com/issues/law2021/1/6847/>. (дата звернення 11.10.2025).

79. Шаптала Н. До питання про конституційно-правове регулювання державних символів України. *Вісник Конституційного Суду України*. Київ, 2012. № 2. С. 110–117.

80. Шопіна, І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: монографія. Київ: «МП Леся», 2011. 33 с.

81. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (дата звернення: 10.01.2019 р.).

82. Bilokur Ye. I. The Definition Of Public Administration: Towards A Framework For Analysis. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 107–111.

83. Yuliia Danylenko-Nehara, Inna Semenets-Orlova, Svitlana Kapitanets, Mykola Kyrychenko, Oleksandr Bykov The ethical aspect of public administration under special regime and sustainable development. *Salud, Ciencia y Tecnología - Serie de Conferencias*. Vol. 3 (2024). DOI. <https://doi.org/10.56294/sctconf2024.755> (дата звернення 11.10.2025).