

Задоя І. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного і трудового права
Національного університету «Одеська морська академія»

СЛУЖБОВА ДИСЦИПЛІНА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

SERVICE DISCIPLINE ON STATE SERVICE: KERNEL OF CONCEPTION AND FUNCTIONALITY

Статтю присвячено дослідженню важливості службової дисципліни на державній службі. Досліджено поняття «службова дисципліна», визначено його сутність із виокремленням складників та здійсненням їх детальної характеристики. Розглянуто шляхи забезпечення службової дисципліни.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, службова дисципліна, присяга.

Статья посвящена исследованию важности служебной дисциплины на государственной службе. Исследовано понятие «служебная дисциплина», определена его сущность с дифференциацией на составные части и осуществлением их детальной характеристики. Рассмотрены пути обеспечения служебной дисциплины.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, служебная дисциплина, присяга.

The article is devoted to the study of the importance of discipline on the state service. The conception of “service discipline” was researched, its essence was determined amid both the identification of the constituent parts and their characterizing. The ways of providing of the service discipline have been considered.

Key words: state service, state servant, service discipline, oath.

Постановка проблеми. В умовах розвитку України (як демократичної, незалежної, правової держави) особливої значущості набуває інститут державної служби, оскільки від його ефективного функціонування залежить реалізація прав і свобод громадян та послідовний і сталий розвиток країни. Запорукою ж ефективної та дієвої державної служби є дотримання державними службовцями службової дисципліни. Саме тому дослідження службової дисципліни є наразі особливо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання окремих аспектів проходження державної служби, зокрема службової дисципліни, неодноразово ставали предметом наукових досліджень таких учених, як В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, І.А. Картузова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломєєв, Л.М. Корнута, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, О.Д. Новак, Ю.Н. Старілов та ін.

У зв'язку з тим, що за останні декілька років законодавство про державну службу майже повністю було оновлено, виникла необхідність здійснення дослідження такого важливого складника проходження державної служби, як службова дисципліна.

Мета статті полягає у дослідженні сутності поняття «службова дисципліна» та з'ясуванні шляхів її забезпечення на державній службі.

Виклад основного матеріалу. У Юридичній енциклопедії дисципліну (лат. discipline – навчання, виховання, порядок) визначено як точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Указується, що дисципліна спрямована на впорядкованість і узгодженість суспільних відносин та є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства

і держави, досягнення поставленої мети у діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, підприємств, установ і організацій, а також громадян. Вона встановлюється законами і підзаконними актами, статутами, положеннями та правилами внутрішнього розпорядку, нормами моралі й суспільного співжиття, а забезпечується засобами юридичної відповідальності та механізмами державного і громадського контролю [1].

Дисципліна на державній службі відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки від її дотримання залежить ефективність та результативність діяльності кожного державного службовця та державного органу в цілому.

Дисципліна на державній службі називається службовою дисципліною та передбачає неухильне дотримання державними службовцями встановлених правил поведінки, які врегульовані правовими нормами та нормами моралі у державному та суспільному житті суспільства [2, с. 194].

Якщо проаналізувати відмінність службової дисципліни на державній службі від інших видів дисципліни (трудової, військової, технологічної та ін.), то можна стверджувати, що її специфіка полягає в тому, що, по-перше, службова дисципліна застосовується на державній службі – публічній, професійній, політично неупередженій діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави; по-друге, її дотримання є обов'язком спеціальних суб'єктів – державних службовців; по-четверте, за її порушення настає дисциплінарна відповідальність, передбачена Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон або Закон України «Про державну службу») та іншими законами; по-п'яте, законодавством закріплено

спеціальний порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Для з'ясування сутності службової дисципліни необхідно звернутися до наукової літератури. Так, Ю.М. Старілов визначає, що службова дисципліна виявляється в правильному, своєчасному, неухильному й законному виконанні всіма державними службовцями посадових обов'язків, установлених нормативно-правовими актами, правилами внутрішнього трудового розпорядку в державному органі, посадовими інструкціями, наказами керівників державних органів, умовами контракту про службу в державних органах [3, с. 267]. Дещо схожу позицію щодо визначення сутності службової дисципліни займає О.Д. Новак, зазначаючи, що вона полягає в дотриманні норм Конституції та законів України, міжнародних норм щодо поведінки державних службовців, актів Президента України й Кабінету Міністрів України, Присяги державного службовця, виконанні державним службовцем покладених на нього обов'язків, а також заборон та обмежень, визначених нормативно-правовими актами й посадовими інструкціями [4, с. 143].

Як установлену в державних органах для окремої категорії працівників (державних службовців) дисципліну праці, яка полягає в дотриманні загальних і спеціальних обов'язків, прав, а також заборон та обмежень, установлених Конституцією й законодавством України, статутами, положеннями, нормативними актами міністерств і відомств, наказами керівників, що видаються в межах їх повноважень, визначає службову дисципліну В.С. Венедиктов [5, с. 287].

Як сукупність нормативно встановлених обов'язків, обмежень, прав, які підлягають чіткому й усвідомленому виконанню, дотриманню або реалізації державними службовцями у зв'язку із зайняттям останніми тієї чи іншої посади, визначає службову дисципліну І.В. Лазор [6, с. 143].

Досить цікавим є з'ясування змісту службової дисципліни через класифікацію норм, що її регулюють. Так, досліджуючи службову дисципліну в державному апараті, Д.А. Гавриленко розподіляє норми, що її регламентують, на п'ять груп. До першої групи науковець відносить норми, що регулюють службові права й обов'язки працівників апарату державного управління; до другої – норми, які визначають методи забезпечення службової дисципліни; до третьої – норми, що регламентують заходи заохочення працівників апарату державного управління; до четвертої – норми, що встановлюють заходи впливу за порушення службової дисципліни; завершують розподіл норми, що регулюють процедуру підтримки та зміцнення службової дисципліни (дисциплінарно-процесуальні норми) [7, с. 58].

Щодо нормативного визначення поняття «службова дисципліна», то воно закріплене в ст. 2 Закону України «Про державну службу». Пунктом 10 ч. 1 ст. 2 Закону службова дисципліна визначається як неухильне додержання державними службовцями Присяги державного службовця, сумлінне вико-

нання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку [8].

Необхідно зазначити, що визначення «службова дисципліна» в межах розділу Закону, що присвячений дисциплінарній відповідальності, набуває дещо іншого (в одній частині суттєво «звуженого», а в іншій – «розширеного») змісту. При цьому ці положення, як правило, не є взаємовиключними, не перебувають між собою у стані правової колізії чи конкуренції (хоча й нерідко містять одні й ті самі вимоги тільки під різним кутом) [9, с. 463].

Виходячи з визначення поняття «службова дисципліна», наведеного в п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону, можна вести мову про те, що службова дисципліна складається з трьох складників: 1) неухильного додержання Присяги державного службовця; 2) сумлінного виконання службових обов'язків; 3) сумлінного виконання правил внутрішнього службового розпорядку. Для кращого розуміння сутності поняття «службова дисципліна» необхідно розглянути та охарактеризувати кожний із її складників.

1. Неухильне додержання Присяги державного службовця.

Присяга державного службовця – це офіційно та публічно взяте на себе державним службовцем зобов'язання вірно служити українському народові, дотримуватися Конституції та інших законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки.

Особа, призначена на посаду державної служби вперше, повинна публічно скласти Присягу державного службовця, текст якої зазначено в ст. 36 Закону, шляхом проголошення Присяги у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, представників служби управління персоналом відповідного державного органу та підписати її текст із зазначенням дати складення. Від цього моменту особа набуває статусу державного службовця та зобов'язується виконувати зазначені в Присязі зобов'язання. У разі відмови особи від складення Присяги акт про призначення на посаду скасовується [8].

Тлумачний словник української мови у 20-ти томах визначає поняття «неухильно» як таке, що буде здійснюватися беззастережно, обов'язково, неодмінно, незважаючи ні на жодні обставини, труднощі [10].

Таким чином, неухильне додержання Присяги державного службовця означає, що зазначені в тексті Присяги зобов'язання державний службовець має виконувати незалежно від будь-яких об'єктивних (неналежне інформаційне забезпечення, погане облаштування приміщення чи робочого місця, відсутність необхідного обладнання тощо) чи суб'єктивних обставин (особисті чи сімейні труднощі, матеріальна скрута тощо) [9, с. 648].

Крім того, порушення Присяги, відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону, є дисциплінарним проступком, за який до державних службовців застосовується найсуворіший

із видів дисциплінарних стягнень – звільнення з посади державної служби (ч. 5 ст. 66 Закону).

Отже, незважаючи на морально-етичний характер Присяги, вона відіграє неабияку роль на державній службі. Це пов'язано з тим, що складення Присяги є необхідною передумовою для вступу на державну службу, а її порушення – підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади. Зазначене свідчить про важливість додержання Присяги як складника службової дисципліни на державній службі.

2. Сумлінне виконання службових обов'язків.

Словник української мови поняття «сумлінний» щодо характеристики людини визначає її як таку, яка чесно, старанно, ретельно виконує свої обов'язки та є добросовісною [11].

Досліджуючи сумлінність виконання державними службовцями своїх обов'язків, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова ведуть мову про те, що сумлінність включає низку таких складників, як своєчасність, точність, чіткість, інтенсивність, ефективність, та нерозривно пов'язана з творчістю та ініціативністю державного службовця [12, с. 163].

Крім того, сумлінне виконання обов'язків означає, що вони мають виконуватися з максимальною самовіддачею кожного конкретного державного службовця в межах його компетенції [9, с. 649].

Залежно від сфери поширення, службові обов'язки державних службовців можна розподілити на **основні**, що закріплені в Законі і які повинні виконувати всі державні службовці незалежно від виду державної служби, категорії займаної посади, присвоєного рангу, та **додаткові**, що визначаються у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Основні службові обов'язки державного службовця визначено в ч. 1 ст. 8 та ч. 1 ст. 62 Закону, до яких належать такі: 1) дотримуватися Конституції та законів України; 2) діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) дотримуватися принципів державної служби; 4) дотримуватися правил етичної поведінки; 5) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; 6) з повагою ставитися до державних символів України; 7) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; 8) забезпечувати ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 9) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; 10) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 11) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 12) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; 13) постійно підвищувати рівень своєї про-

фесійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності; 14) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; 15) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом; 16) не допускати вчинків, несумісних зі статусом державного службовця; 17) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців; 18) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів [8].

Інші обов'язки, що визначаються у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, є додатковими і їх повинні виконувати лише ті державні службовці, на яких поширюються зазначені локальні нормативні акти.

Зобов'язання щодо сумлінного виконання службових обов'язків виникають у особи з моменту набуття нею статусу державного службовця.

3. Сумлінне виконання правил внутрішнього службового розпорядку.

Правила внутрішнього службового розпорядку визначають загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату (далі – державний орган), режиму роботи, умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу.

Національним агентством України з питань державної служби 3 березня 2016 року затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку (далі – Типові правила), які включають вимоги щодо: 1) загальних правил етичної поведінки в державному органі; 2) робочого часу і часу відпочинку державного службовця; 3) порядку повідомлення державним службовцем про свою відсутність; 4) перебування державного службовця в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні та після закінчення робочого часу; 5) порядку доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань; 6) дотримання державним службовцем загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки; 7) порядку прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем [13].

На підставі зазначених Типових правил у державних органах розробляються та затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців локальні правила, які можуть більш детально регламентувати вимоги до поведінки державних службовців. Наприклад, Правила внутрішнього службового розпорядку для державних службовців апарату Міністерства інфраструктури України від 18 жовтня 2018 р. [14].

Правила внутрішнього службового розпорядку доводяться до відома всіх державних службовців підпис.

Необхідно зазначити, що і в службових обов'язках, закріплених у Законі і в Типових правилах, йдеться про дотримання державним службовцем правил етичної поведінки, що свідчить про важливість для проходження державної служби. Зважаючи на це, Національним агентством України з питань державної служби розроблено та затверджено наказом від 5 серпня 2016 р. № 158 Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Правила).

Осіб, яких беруть на державну службу, обов'язково ознайомлюють із Правилами, а відмітка про таке ознайомлення додається до їхньої особової справи. Крім того, дотримання державними службовцями вимог Правил враховується під час щорічного оцінювання їх службової діяльності.

У разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення Правил на керівників державних органів чи структурних підрозділів покладається обов'язок ужити заходів, спрямованих на припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до відповідальності [15].

Ураховуючи важливість дотримання державними службовцями службової дисципліни для практичної реалізації завдань і функцій держави, Законом визначаються шляхи її забезпечення:

1) дотримання у службовій діяльності вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку;

2) 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;

3) поєднання керівниками всіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;

4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців із постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості [8].

Про заохочення державних службовців за результатами роботи та створення належних умов для ефективної роботи державних службовців та їх матеріально-технічного забезпечення йдеться і в Типових правилах [13].

Як бачимо, законодавець пропонує поєднання методів «батога» і «пряника», що відображає його дуалістичну позицію на способи зміцнення службової дисципліни та слугуватиме її зміцненню на державній службі.

Така позиція законодавця знайшла підтримку і серед науковців. Так, розглядаючи питання зміцнення службової дисципліни, М.І. Ануфрієв, окрім методів переконання та примусу, рекомендував ураховувати трудову заслугу працівника як юридичний факт для застосування заохочення. Під трудовою заслугою працівника пропонував розуміти його відзнаку або бездоганну роботу при виконанні службової функції [16, с. 91].

Схожу позицію висловив Д.А. Гавриленко, стверджуючи, що головним методом посилення та забезпечення дисципліни в системі державного управління є метод переконання, який включає політичне, трудове, моральне виховання, систематичну професійну підготовку, виховну та індивідуально-виховну роботу, а також стимулювання, тобто використання різних форм морального та матеріального заохочення [7, с. 148].

Убачається, що поєднання застосування дисциплінарних стягнень і заохочень, переваг і пільг для державних службовців, які сумлінно виконують свої посадові обов'язки, слугуватиме зміцненню службової дисципліни.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що службова дисципліна на державній службі відіграє надзвичайно важливу роль, а її зміцнення сприятиме практичній реалізації завдань і функцій держави та адаптації інституту державної служби до європейських стандартів.

Для досягнення високого рівня службової дисципліни на державній службі необхідно: 1) чітке правове регулювання службової дисципліни та ознайомленість із ним державних службовців; 2) ефективні засоби контролю за її дотриманням; 3) поєднання методів переконання, виховання, заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності; 4) наявність дієвого механізму притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998 / URL: <http://leksika.com.ua/16360117/legal/distiplina> (дата звернення: 19.04.2019).
2. Андреев В. Відповідальність за порушення присяги державного службовця. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1. С. 192-199.
3. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Старилов. Москва: Норма, 2002. Т 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 2002. 728 с.
4. Новак О.Д. Службова дисципліна державного службовця: сутність, ознаки, засоби забезпечення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2015. Вип. 75. С. 139-145.
5. Венедиктов В.С. Трудове право України: підручник / В.С. Венедиктов, Київ: Істина, 2008. 384 с.
6. Лазор І.В. Юридичні та соціальні аспекти дисципліни праці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право, право соціального забезпечення»; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2011. 20 с.
7. Гавриленко Д.А. Дисциплина в советском государственном аппарате и организационно-правовые средства ее обеспечения. Минск: Наука и техника, 1979. 152 с.
8. Про державну службу: Закон України 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

9. Ващенко К.О., Заболотний А.В., Дерещ В.А. та ін. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» (на правах рукопису) / Національне агентство з питань державної служби. Центр політико-правових реформ. Київ, 2017. 1000 с.
10. Тлумачний словник української мови у 20 томах. URL: <https://goroh.pp.ua> (дата звернення: 21.04. 2019).
11. Словник української мови: в 11 томах. Т. 9, 1978. С. 838. URL: <http://sum.in.ua/s/sumlinnyj> (дата звернення: 11.04. 2019).
12. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
13. Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затв. Наказом Національного агентства України з питань державної служби 3 березня 2016 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1175.
14. Правила внутрішнього службового розпорядку для державних службовців апарату Міністерства інфраструктури України, затв. загальними зборами державних службовців апарату Міністерства інфраструктури України протокол від 18 жовтня 2018 р. № 1. URL: <https://mtu.gov.ua/news/30318.html> (дата звернення: 5.04.2019).
15. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби 5 серпня 2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.
16. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України / М.І. Ануфрієв та ін., Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2000. 164 с.