

ГЕНЕРАЛЬНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ
Департамент кадрової роботи та державної служби

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ
Відділ підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури
Інституту підвищення кваліфікації прокурорів

РЕКОМЕНДАЦІЇ
«Дисциплінарна відповідальність
державних службовців органів прокуратури»

м. Київ
2018 рік

Схвалено рішенням науково-методичної ради (протокол № 4 від 25 червня 2018 року)

Автори:

Бойко Тетяна Миколаївна – начальник відділу роботи з персоналом державної служби управління роботи з кадрами та персоналом державної служби Департаменту кадрової роботи та державної служби Генеральної прокуратури України;

Наулік Наталія Степанівна – начальник відділу підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури Інституту підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, доцент;

Горзов Анатолій Петрович – заступник начальника відділу підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури Інституту підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, старший радник юстиції;

Казак Олена Анатоліївна – старший викладач відділу підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури Інституту підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України, радник юстиції;

Ногіна Каміла Олександрівна – старший викладач відділу підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури Інституту підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України;

Радухівська Людмила Любомирівна – старший викладач відділу підвищення кваліфікації державних службовців органів прокуратури Інституту підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук.

Формат 21х29,7 1/2.

Папір офсетний. Друк цифровий.

Ум.-друк. арк. 2,3. Обл.-вид. арк. 2,3.

Наклад 75 прим. Зам. № 18-07-04-1.

Виготовлення оригінал-макета та друк
Національна академія прокуратури України
вул. Мельникова, 81-б, м. Київ, 04050.

Підписано до друку

06.07.2018

Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 4001 від 10.03.2011.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Статус державного службовця органів прокуратури в Україні: посіб. / Н.О. Алюшина, А.П. Горзов, З.А. Загинець, О.А. Казак та ін.; за ред. М.К. Якимчука, М.В. Канавець, Н.С. Наулік. – Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. – 290 с.
2. Довідник керівника місцевої прокуратури: довідкове видання / кол. авт.; за ред. Г.В. Попова, Ю.В. Шевченка, О.З. Гладуна. – Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. – 318 с.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). – Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 796 с.
4. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець (кер. авт. кол.), Ю. Ляхач, С. Іголін, І. Рошин, Д. Трипольський; за заг. ред. К. Ващенко]. – Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2017. – 68 с.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Загальні засади дисципліни та дисциплінарної відповідальності державних службовців органів прокуратури	5
РОЗДІЛ 2. Поняття дисциплінарного проступку та встановлення факту його вчинення державним службовцем органів прокуратури	10
РОЗДІЛ 3. Особливості дисциплінарного провадження за Законом України «Про державну службу»	19
РОЗДІЛ 4. Дисциплінарна справа та порядок роботи з нею в прокуратурі	28
РОЗДІЛ 5. Застосування дисциплінарних стягнень до державних службовців органів прокуратури	30
Орієнтовний перелік нормативно-правових актів	35
Список використаної та рекомендованої літератури	38

ВСТУП

Державна служба є одним із елементів системи управління, від ефективного функціонування якого залежить сталий розвиток країни. Формування правової держави в Україні, євроінтеграційний курс, реалізація основних реформ, як наслідок – підвищення стандартів життя, потребують чіткого і безперервного функціонування державного апарату.

Реформування прокуратури в Україні припало на час реорганізації державної служби. 10 грудня 2015 року прийнято Закон України «Про державну службу» (далі – Закон), який вступив в дію 1 травня 2017 року. Новий Закон визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях.

Державна служба є не лише організаційно-управлінським інститутом суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання. Оцінюючи роботу конкретного державного службовця, суспільство формує уявлення про апарат держави в цілому.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про прокуратуру» у структурі органів прокуратури, серед інших, встановлюються посади державних службовців, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України.

Слід зазначити, що загальна чисельність державних службовців органів прокуратури становить понад 2 тисячі осіб.

З огляду на окреслене необхідною складовою діяльності держави, прокуратури зокрема, є забезпечення чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців органів прокуратури за порушення вимог законодавства, службової дисципліни.

наказ Генеральної прокуратури України від 2 лютого 2017 року № 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103

22. Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців Генеральної прокуратури України, затверджені Конференцією державних службовців Генеральної прокуратури України 16 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/dsnb.html>

23. Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-03>

zareestrovaniy Ministerstvom yustitsii Ukrainy vid 19 zhovtnya 2016 roku za № 1369/29499 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1369-16>

13. Pro zatverdzhennya Porядку obliку ta roboty z dyscyplinarnymi spravami: nakaz Natsionalnogo agentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoi sluzhby vid 3 bereznia 2016 roku № 49, zareestrovaniy Ministerstvom yustitsii Ukrainy vid 25 bereznia 2016 roku za № 456/28586 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16>

14. Pro zatverdzhennya Tipovih pravil vnutrishn'ogo sluzhbovogo rozporядku: nakaz Natsionalnogo agentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoi sluzhby vid 3 bereznia 2016 roku № 50, zareestrovaniy Ministerstvom yustitsii Ukrainy vid 25 bereznia 2016 roku za № 457/28587 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>

15. Pro zatverdzhennya Tipovogo polozhennya pro sluzhbu upravlinnya personalom derzhavnogo organu: nakaz Natsionalnogo agentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoi sluzhby vid 3 bereznia 2016 roku № 47, zareestrovaniy Ministerstvom yustitsii Ukrainy vid 23 bereznia 2016 roku za № 438/28568 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>

16. Pro zatverdzhennya formy Osobovoi kartki derzhavnogo sluzhbovtsya ta Instrukcii shcho do її zapovnennya: nakaz Natsionalnogo agentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoi sluzhby vid 5 serpnia 2016 roku № 156, zareestrovaniy Ministerstvom yustitsii Ukrainy vid 31 serpnia 2016 roku za № 1200/29330 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1200-16>

17. Pro porядok nadannya medичного висновку u зв'язku z neможливістю виконання derzhavnim sluzhbovcom sluzhbovih obov'yazkiv za stanom zdorov'ya: nakaz Natsionalnogo agentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoi sluzhby ta Ministerstva oхорони zdorov'ya Ukrainy vid 13 kvitnya 2016 roku № 80/352, zareestrovaniy Ministerstvom yustitsii Ukrainy vid 28 kvitnya 2016 roku za № 661/28791 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0661-16>

18. Shcho porядku zastosuvannya do derzhavnih sluzhbovtziv dyscyplinarnih styagnen' roz'yasnenня Natsionalnogo agentstva Ukrainy z pytan' derzhavnoi sluzhby vid 15 veresnia 2017 roku № 31-p/z [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://nads.gov.ua/page/rozyasennya-shchodo-zastosuvannya-zakonodavstva-z-pytan-derzhavnoyi-sluzhby>

19. Pro utvorennia dyscyplinarnoi komissii z rozglyadu dyscyplinarnih sprav Generalnoi prokuratury Ukrainy: nakaz Generalnoi prokuratury Ukrainy vid 27 zhovtnya 2016 roku № 369 (zi zminami, vneshenimi nakazom Generalnogo prokurora Ukrainy vid 24 bereznia 2017 roku № 93) [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

20. Instrukcia z obliку kadrov v organah prokuratury Ukrainy: nakaz Generalnoi prokuratury Ukrainy vid 2 lyutogo 2017 roku № 27 [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

21. Pro zatverdzhennya Perelikuv vidomostey, sho stanovlyat sluzhbovu informatsiu ta mozhut' mistytisya v dokumentah organiv prokuratury Ukrainy:

Розділ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДИСЦИПЛІНИ ТА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Суспільна важливість завдань, поставлених перед державними службовцями органів прокуратури, зобов'язує їх до належного та вчасного виконання своїх обов'язків. Тому актуальними є питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Реформування державної служби в Україні передбачає створення умов для вироблення єдиного підходу до процедури і механізму притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Водночас державний службовець повинен бути захищений від дій, вчинків чи рішень керівництва, що суперечать закону, а дисциплінарну відповідальність він може нести винятково у зв'язку з вчиненням дисциплінарного проступку та в чітко визначеному законодавством порядку.

Зважаючи на практику притягнення працівників до відповідальності, можна констатувати, що досить часто наявні випадки, коли роботодавці не розмежовують дисциплінарну відповідальність та адміністративну відповідальність. Те саме можна зазначити і про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Тому варто наголосити на розмежуванні дисциплінарної й адміністративної відповідальності.

У цьому випадку ключовим є визначення відмінності дисциплінарного проступку від адміністративного правопорушення (проступку), а саме різними є:

- суб'єкт порушення;
- об'єкт протиправної дії чи бездіяльності;
- заходи стягнення;
- органи, правомочні застосовувати стягнення.

Варто звернути увагу на те, що в законодавстві немає визначення поняття «дисциплінарна відповідальність».

Разом із тим дисциплінарна відповідальність державних службовців органів прокуратури – це вид юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни.

Ознаки дисциплінарної відповідальності державних службовців:

- підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку;
- за такий проступок передбачено застосування дисциплінарного стягнення;
- рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення (керівник відповідної прокуратури);

– державний службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити до Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) або до суду;

– межі повноважень керівника відповідної прокуратури щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця чітко встановлено законодавчими нормами;

– за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення.

У Законі України «Про державну службу» визначено *службову дисципліну* як неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов’язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Присяга державного службовця – це офіційно та публічно взяте на себе державним службовцем зобов’язання вірно служити Українському народові, дотримуватись Конституції України 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 (стаття 36 Закону).

Варто зауважити, що додержання державним службовцем Присяги означає, що визначені чинним законодавством зобов’язання державний службовець органів прокуратури має виконувати незалежно від будь-яких об’єктивних чи суб’єктивних обставин.

У Законі визначення обов’язків закріплюється двома термінами:

– *посадові обов’язки* (статті 2, 4, 7–9, 22, 23, 33, 35, 42–44, 50, 55, 61–65, 67, 71, 72, 87, 89);

– *службові обов’язки* (статті 2, 65, 88).

Разом із тим службова дисципліна повинна забезпечуватися шляхом:

– 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, їхніх честі та гідності, а також до держави, державних символів України;

– поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання та 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 їхніх честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

Обов’язки державних службовців щодо додержання службової дисципліни можна поділити на *загальні та спеціальні*.

До системи загальних належать основні обов’язки й обмеження. До цієї групи відносимо основні обов’язки, закріплені в статті 8 Закону, та обов’язки, що постають із норм міжнародного права (зокрема, Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року).

ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ (станом на 6 червня 2018 року)

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
6. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1481025671390000>
8. Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2017 року № 48-2017-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/48-2017-%D0%BF>
9. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>
10. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158, зареєстрований Міністерством юстиції України від 31 серпня 2016 року за № 1203/29333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>
11. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22 березня 2016 року № 64, зареєстрований Міністерством юстиції України від 15 квітня 2016 року за № 567/28697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/z0567-16>
12. Про затвердження Порядку проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26 вересня 2016 року № 193,

(профспілкового представника первинної профспілкової організації, членом якої є працівник). У зв'язку з цим роботодавець має звернутись до виборного профспілкового органу з обґрунтованим поданням. Виборний орган первинної профспілкової організації, членом якої є державний службовець, повинен у його присутності в п'ятнадцятиденний строк розглянути обґрунтоване письмове подання. У разі відсутності державного службовця подання можливо розглядати тільки за його письмовою заявою. Від його імені може виступати інша особа, зокрема й адвокат. Якщо державний службовець органу прокуратури або його представник не з'явився на засідання, розгляд подання відкладається до наступного засідання у межах п'ятнадцятиденного строку. У випадку повторної неявки працівника (його представника) без поважних причин подання може розглядатися за його відсутності. Виборний орган первинної профспілкової організації (профспілковий представник) повідомляє власника або уповноважений ним орган про прийняте рішення у письмовій формі в триденний строк після його прийняття. У разі пропуску цього строку вважається, що виборний орган первинної профспілкової організації (профспілковий представник) дав згоду на розірвання трудового договору.

На відміну від зауваження, рішення про накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани, попередження про неповну службу відповідність або звільнення з посади державної служби може бути прийнято тільки за результатами здійснення дисциплінарною комісією (утвореною в установленому порядку керівником державної служби у кожному державному органі) дисциплінарного провадження, під час якого цією комісією належним чином формується та розглядається дисциплінарна справа державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, встановлено всі факти та обставини вчинення дисциплінарного проступку, враховано пом'якшуючі та обтяжуючі обставини, пояснення державного службовця, його безпосереднього керівника, а також інших осіб, яким відомі обставини, що стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, та за результатами розгляду дисциплінарної справи складено висновок про наявність (відсутність) у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності. Лише після всіх перелічених дій дисциплінарна комісія готує подання суб'єкту призначення, яке має для нього рекомендаційний характер, що є підставою для видання ним розпорядчого акта про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарного провадження.

Варто додати, що дотримання присяги державного службовця слід зараховувати до поняття службової дисципліни, оскільки її порушення є одним із видів дисциплінарного проступку, який суперечить покладеним на державного службовця обов'язкам, тому підриває довіру до нього як носія влади та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків на цій посаді.

Загальні заборони й обмеження для державних службовців також є обов'язками, наприклад, заборона брати участь у страйках (стаття 10 Закону) та низка обмежень щодо використання службового становища, сумісництва й суміщення державної служби з іншими видами діяльності, обмеження щодо отримання подарунків, щодо роботи близьких осіб на державній службі тощо (Закон України «Про запобігання корупції»).

Невиконання цих обов'язків, недотримання обмежень і заборон зумовлюють настання відповідальності, зокрема дисциплінарної. До службових обов'язків державного службовця належать також обов'язки, передбачені в чинних Правилах внутрішнього службового розпорядку для державних службовців відповідної прокуратури. Складовою службової дисципліни є також правила, закріплені в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Правила внутрішнього службового розпорядку – це локальний нормативний документ, яким встановлюється режим робочого часу та відпочинку в державному органі, визначаються загальні вимоги щодо охорони праці та протипожежної безпеки в ньому, загальні правила етичної поведінки, а також регламентується низка інших питань, пов'язаних із загальною організацією роботи такого державного органу.

Правила внутрішнього службового розпорядку для державних службовців органів прокуратури в Генеральній прокуратурі України та в регіональних прокуратурах затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур (із залученням державних службовців місцевих прокуратур відповідного регіону) за поданням керівника прокуратури (який виконує повноваження керівника державної служби в органі прокуратури відповідно до частини 8 статті 91 Закону) і виборного органу первинної профспілкової організації на основі Типових правил. Питання, пов'язані із застосуванням правил внутрішнього службового розпорядку, вирішуються керівником прокуратури, а у випадках, передбачених чинним законодавством, – спільно або за згодою з виборним органом первинної профспілкової організації у разі її наявності. Недотримання вимог правил внутрішнього службового розпорядку є підставою для притягнення державного службовця до відповідальності у порядку, передбаченому законодавством. Утім така відповідальність виключається, якщо вказані правила не доведено належним чином до відома державного службовця.

Необхідно звернути увагу, що згідно з пунктом 13 частини 3 статті 3 Закону України «Про прокуратуру» його дія не поширюється на прокурорів. Однак відповідно до частини 8 статті 91 вказаного Закону повноваження керівника

державної служби в органах прокуратури здійснює керівник відповідного органу прокуратури.

Таким чином, повноваження керівника державної служби в органах прокуратури, які становлять систему прокуратури згідно із статтею 7 Закону України «Про прокуратуру», виконує керівник відповідної прокуратури (Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівники військових прокуратур регіонів і гарнізонів).

У частині 1 статті 47 Закону визначено такі правила внутрішнього службового розпорядку:

- 1) початок та кінець робочого часу державного службовця;
- 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі;
- 3) умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу;
- 4) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів та доручень із службових питань;
- 5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки;
- 6) загальні правила етичної поведінки в державному органі;
- 7) порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі;
- 8) порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем;
- 9) інші положення, що не суперечать Закону та іншим актам законодавства тощо.

Спеціальні обов'язки державного службовця стосовно додержання службової дисципліни передбачаються у посадовій інструкції державного службовця. Конкретні обов'язки й права державного службовця за посадою визначаються в посадових інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних прокуратур у межах закону та їх компетенції.

Крім того, у статті 62 Закону визначено такі обов'язки державного службовця щодо дотримання службової дисципліни:

- 1) не допускати вчинків, не сумісних із статусом державного службовця;
- 2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;
- 3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

Аналіз нормативно-правових актів дає підстави вважати, що службова дисципліна державних службовців органів прокуратури полягає в безумовному виконанні державними службовцями органів прокуратури службових обов'язків, визначених Конституцією і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами, а також у реалізації прав і додержанні обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в органах прокуратури, і ґрунтується на особистій відповідальності за доручену справу та на засадах єдиноначальності та централізації управління.

Зміст частини 4 статті 66 Закону слід розуміти так, що до державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 2 та 8 частини 2 статті 65 Закону, або повторно протягом року вчинили один з дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини 2 статті 65, може бути застосовано зауваження, догана або попередження про неповну службову відповідність, але не може бути застосоване звільнення з посади державної служби.

Саме тому у частині 5 йдеться про те, що звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9–11, 13 і 14 частини 2 статті 65 Закону, а також у разі систематичного (повторно протягом року) вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 частини 2 статті 65 Закону (законодавець звертає увагу на те, що зазначені види дисциплінарних проступків є найбільш небезпечними, і лише за них може бути призначений найбільш суворий вид дисциплінарного стягнення). Тобто за вчинення таких дисциплінарних проступків:

- порушення Присяги державного службовця;
- вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 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;
- появи державного службовця на службі в нетверезому стані.

Зміст частини 5 статті 66 Закону слід розуміти так, що до державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 1, 3, 7, 9–11, 13 та 14 частини 2 статті 65 Закону, або повторно протягом року вчинили прогул без поважних причин, може бути застосовано як зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, так і звільнення з посади державної служби, яке слід розглядати як винятковий захід, який застосовується лише в тих випадках, коли характер вчиненого проступку та обставини справи свідчать про неможливість та/або недоцільність продовження перебування такої особи на посаді.

Варто наголосити, що відповідно до статті 43 Кодексу законів про працю України, норми якого також повинні бути враховані під час процедури дисциплінарного провадження, звільнення з посади державної служби органу прокуратури має відбуватися за попередньою згодою виборного органу

Догана – захід дисциплінарного впливу морально-психологічного характеру, що містить негативну оцінку конкретних дій державного службовця і виконує виховну і профілактичну (попереджувальну) функції.

Застосування в установленому Законом порядку догани до порушника службової дисципліни певною мірою може чинити моральний вплив і на інших державних службовців, демонструючи невідворотність покарання за скоєний дисциплінарний проступок, та сприяти недопущенню порушень службової дисципліни державними службовцями.

Догана, на відміну від інших видів дисциплінарних стягнень, зокрема звільнення з посади державної служби, є найбільш поширеним видом стягнення і може застосовуватися за вчинення таких дисциплінарних проступків, як:

- дії, що шкодять авторитету державної служби;
- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів та доручень керівника, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Догана є найбільш застосовуваним (державними органами всіх рівнів) видом дисциплінарного стягнення. При цьому і найбільш м'яким видом дисциплінарного стягнення, яке вимагає проведення дисциплінарного провадження. Законодавство не обмежує кількості застосувань догани до одного й того самого державного службовця за вчинення ним дисциплінарних проступків. Однією з умов застосування дисциплінарних стягнень є додержання вимоги частини сьомої статті 66 Закону, яка передбачає, що за кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

Зміст частини 3 статті 66 Закону слід розуміти так, що до державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, передбачені пунктами 4, 5 та 12 частини 2 статті 65, *крім зауваження може бути* застосована ще й догана, але не може бути застосоване попередження про неповну службову відповідність чи звільнення з посади державної служби.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 2 та 8 частини 2 статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4 та 5 частини 2 статті 65 цього Закону, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність.

Попередження про неповну службову відповідність застосовується до державного службовця тільки за систематичне неналежне виконання службових повноважень або одноразове грубе порушення службової дисципліни, зокрема, за порушення правил етичної поведінки державних службовців, невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця.

Накладення дисциплінарного стягнення у виді попередження про неповну службову відповідність належить до повноважень суб'єкта призначення або керівника державної служби.

Як зазначено вище, встановлення посад державних службовців в органах прокуратури передбачено Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів прокуратури регулюється законами України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII та «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

Крім того, питання дисциплінарної відповідальності регулюють підзаконні акти, які деталізують положення Закону, а саме:

- Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами, затверджений наказом НАДС від 3 березня 2016 року № 49;
 - Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затверджені наказом НАДС від 3 березня 2016 року № 50;
 - Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців, затверджений наказом НАДС від 22 березня 2016 року № 64;
 - Порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я, затверджений спільним наказом НАДС та Міністерства охорони здоров'я України від 13 квітня 2016 року № 80/352;
 - Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів), затверджене наказом Міністерства соціальної політики України від 13 червня 2016 року № 646;
 - Порядок проведення Національним агентством України з питань державної служби та його територіальними органами перевірок стану дотримання державними органами вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби, затверджений наказом НАДС від 26 вересня 2016 року № 193;
 - Порядок проведення службового розслідування Національним агентством з питань державної служби або його територіальними органами стосовно керівника державної служби в державному органі чи державного службовця вищого органу, затверджений постановою КМУ від 24 червня 2016 року № 393;
 - Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом НАДС від 5 серпня 2016 року № 158, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 203/29333.
- Наведений вище перелік підзаконних актів загальнодержавної сфери дії не є вичерпним, а отже, до таких актів можуть бути віднесені й інші акти такого характеру, якщо ними регулюються суспільні відносини у сфері державної служби.

Розділ 2. ПОНЯТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОСТУПКУ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ФАКТУ ЙОГО ВЧИНЕННЯ ДЕРЖАВНИМ СЛУЖБОВЦЕМ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У пункті 22 частини 1 статті 92 Конституції України закріплено, що діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Чинним Законом України «Про державну службу» визначено, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку (стаття 65).

Законодавцем у вказаній вище нормі закріплено дефініцію дисциплінарного проступку державного службовця.

Так, *дисциплінарний проступок* – це протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов’язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Проаналізувавши законодавче визначення дисциплінарного проступку, можемо зазначити, що за змістом таке правопорушення державного службовця є його *свідомою та вольовою поведінкою*. Разом з тим за формою реалізації проступок може виражатися як у діях – усвідомлена та вольова активна поведінка, так і в бездіяльності державного службовця – усвідомлена та вольова пасивна поведінка державного службовця.

Діяння державного службовця органів прокуратури можна визнати дисциплінарним проступком за наявності чотирьох умов:

- діяння є протиправним;
- діяння є винним;
- наявне невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків або інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами з питань державної служби;
- караність діяння.

Діяння буде *протиправним*, якщо державний службовець порушує будь-які вимоги Закону чи інших нормативно-правових актів (прикладом є невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх службових обов’язків). Окрім того, це діяння має охоплюватися описом дисциплінарного правопорушення, закріпленого в одному з пунктів частини 2 статті 65 Закону.

Ознака *винності* дисциплінарного проступку передбачає, що державний службовець усвідомлено та з власної волі вчиняв це правопорушення. При цьому вина може бути як умисною, так і у вигляді необережності.

Якщо під час вчинення правопорушення державний службовець діяв у межах закону або не усвідомлював протиправності свого вчинку, не передбачав настання негативних наслідків і не міг їх передбачити, то він не нестиме дисциплінарну відповідальність згідно з пунктом 14 частини 2 статті 65 Закону.

жодній з норм частин 2–5 не вказано, що лише (виключно) певний вид дисциплінарного стягнення має застосовуватися до державного службовця, що вчинив зазначені у цих частинах дисциплінарні проступки. В усіх цих нормах вказано, що суб’єкт призначення «може призначити» або «може обмежитися».

При цьому варто звернути увагу, що частина друга сформульована таким чином, що не лише визначає найменш небезпечний вид дисциплінарного проступку, а й встановлює найменш суворий базовий вид дисциплінарного стягнення, який є основою для побудови всіх інших санкцій за більш суворі види дисциплінарних проступків.

Одним із нових видів дисциплінарних стягнень є зауваження (стаття 66 Закону), яке може бути застосоване до державних службовців органів прокуратури у разі недотримання правил внутрішнього службового розпорядку.

Зауваження поєднує в собі елементи виховного впливу з негативними наслідками, які настають для державного службовця. Наприклад, суб’єкт призначення, зважаючи на обставини, за яких було вчинено дисциплінарний проступок, і попередню поведінку винної особи, може визнати, що цей проступок є таким, який має незначний вплив на дисципліну й роботу колективу. Проте керівник мусить певним чином відреагувати на нього – внаслідок цього на державного службовця накладається дисциплінарне стягнення у виді зауваження.

При накладенні дисциплінарного стягнення у виді зауваження доцільно забезпечити вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню дисциплінарного проступку, а також щодо запобігання вчиненню порушень у майбутньому.

Зміст частини 2 статті 66 Закону слід розуміти так, що за недотримання правил внутрішнього службового розпорядку не може бути застосоване будь-яке інше стягнення, крім зауваження. При цьому Закон передбачає, що такий вид дисциплінарного стягнення може бути застосований суб’єктом призначення без ініціювання та здійснення дисциплінарного провадження. Оскільки зауваження є дисциплінарним стягненням, рішення про накладення дисциплінарного стягнення слід приймати з урахуванням вимог статті 77 Закону, а перед прийняттям такого рішення слід отримати від порушника службової дисципліни пояснення відповідно до вимог статті 75 Закону.

У частинах 3–5 статті 66 Закону законодавець згрупував різні види (прояви) дисциплінарних проступків за ступенем їх шкідливості (від менш небезпечних до більш небезпечних). При визначенні ж потенційних видів дисциплінарних стягнень за такі проступки він використовує принцип наростання з обмеженням, забороняючи застосування більш суворого виду дисциплінарного стягнення, ніж зазначено у відповідній нормі, але дозволяючи застосовувати будь-який з менш суворих.

У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 4, 5 та 12 частини 2 статті 65 цього Закону, суб’єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану.

Розділ 5. ЗАСТОСУВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Відповідно до Закону України «Про державну службу» до державних службовців застосовується один із видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби. Ці види дисциплінарних стягнень поширюються і на державних службовців органів прокуратури, що передбачено пунктом 4 частини 2 статті 3 цього Закону.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Таке положення закріплено у частині 1 статті 61 Конституції України, згідно з якою забороняється за одне і те саме порушення двічі притягувати до юридичної відповідальності одного й того самого виду.

У частині 1 статті 74 Закону України «Про державну службу» зазначено, що дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, 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 служби.

Таким чином, у Законі виписано повноцінний інститут індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, який, зокрема, зобов'язує суб'єкта призначення під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховувати:

- 1) характер дисциплінарного проступку;
- 2) тяжкість дисциплінарного проступку;
- 3) ступінь вини державного службовця (передусім її форму);
- 4) факт настання/ненастання тяжких наслідків;
- 5) факт добровільного відшкодування/невідшкодування заподіяної шкоди (за її наявності);
- 6) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (стаття 67 Закону);
- 7) інші (відносно зазначених вище) обставини, за яких учинений дисциплінарний проступок;
- 8) результати оцінювання службової діяльності державного службовця (стаття 44 Закону);
- 9) наявність заохочень чи стягнень (статті 53 і 66 Закону);
- 10) попередню поведінку державного службовця (крім наявності заохочень чи стягнень);
- 11) ставлення державного службовця до виконання посадових обов'язків (як до, так і після вчинення правопорушення);
- 12) ставлення державного службовця до служби.

Норми, якими виписано інститут індивідуалізації дисциплінарної відповідальності, не суперечать положенням статті 66 Закону. Йдеться про те, що у

Дисциплінарний проступок державного службовця може бути у вигляді як дії, так і бездіяльності. Це правопорушення може проявлятися не лише у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх обов'язків, а й бути діянням, яке дискредитує його як державного службовця та орган прокуратури, у якому він працює.

Караність дисциплінарного проступку означає настання для державного службовця відповідальності за його вчинення, накладення дисциплінарного стягнення.

Класичний склад будь-якого правопорушення містить суб'єкт, суб'єктивну сторону, об'єкт, об'єктивну сторону. Такий склад притаманний і дисциплінарному проступку державного службовця органів прокуратури.

Під *об'єктом* дисциплінарного проступку слід розуміти конкретні цінності (блага), що охороняються законодавством про державну службу та яким заподіюється або може бути заподіяно шкоду. Таким об'єктом є службова дисципліна в цілому або певна її частина.

Об'єктивною стороною дисциплінарного правопорушення є: протиправне діяння у формі дії або бездіяльності, що призвело до настання шкідливих наслідків, та наявність причинно-наслідкового зв'язку між ними; предмет дисциплінарного проступку; обстановка, спосіб, місце, час, знаряддя та засоби вчинення дисциплінарного проступку. Прикладом бездіяльності державного службовця органу прокуратури є невчинення ним дій, які він повинен був вчинити (ненадання прокурору документів для розгляду, невідправлення відповіді заявнику).

Під *суб'єктом* дисциплінарного проступку розуміється фізична особа, яка вчинила це правопорушення та підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності. У розглядуваному випадку йдеться про спеціальний суб'єкт дисциплінарного проступку, а саме – *державного службовця* – громадянина України, який займає посаду державної служби в органі прокуратури, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого органу, а також дотримується принципів державної служби.

Суб'єктивною стороною дисциплінарного проступку є психічне ставлення державного службовця до вчиненого правопорушення. До ознак суб'єктивної сторони належать вина, мотив і мета вчинення дисциплінарного проступку.

Умисно вчиненим дисциплінарний проступок буде тоді, якщо державний службовець усвідомлював протиправний характер свого вчинку, але, незважаючи на це, здійснив таке правопорушення.

Дисциплінарний проступок буде таким, що вчинений з *необережності*, якщо державний службовець не усвідомлював протиправності свого діяння, хоча повинен був і міг його усвідомити.

Підсумовуючи викладене, потрібно зазначити, що єдиною підставою для притягнення державного службовця органів прокуратури до дисциплінарної відповідальності є наявність в його діях складу дисциплінарного проступку.

Як передбачено у Законі, дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини

державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків. У статті 67 Закону законодавець закріпив перелік обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність державного службовця органів прокуратури. Так, обставинами, що пом'якшують відповідальність державного службовця, є:

1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;

2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;

3) високі показники виконання службових завдань, наявність заохочень та урядових відзнак, урядових і державних нагород;

4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;

5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службу чи іншу залежність;

6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені у частині 2 цієї статті, обставини, що пом'якшують відповідальність державного службовця.

Перелік обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця, є вичерпним. Обтяжуючими відповідальність обставинами є:

1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп'яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії або рішення щодо нього;

4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

Відповідно до частини 2 статті 65 Закону дисциплінарними проступками є:

1) порушення Присяги державного службовця;

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

4) дії, що шкодять авторитету державної служби;

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;

5) інформаційну довідку з викладенням обставин щодо вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку;

6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

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;

9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;

10) відомості про причини і умови, що призвели до вчинення проступку, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, на підставі яких з державного службовця знімають звинувачення;

11) висновок за результатами службового розслідування (у разі його проведення);

12) висновок 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.

Однак у разі потреби до матеріалів дисциплінарної справи можуть долучатися інші документи чи матеріали, що мають значення для правильного вирішення справи та реалізації мети дисциплінарного провадження.

Уся інформація, що наявна в дисциплінарній справі, відноситься до службової інформації (їй присвоюється гриф «Для службового користування») та доступ до неї обмежено відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Особи, які працюють із дисциплінарною справою, зобов'язані запобігати розголошенню інформації, що в ній міститься.

Однак державний службовець, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, вправі ознайомлюватися з усією зібраною про нього інформацією, яка зберігається у дисциплінарній справі, в тому числі робити з неї виписки, надавати письмові пояснення та відповідні документи й матеріали щодо обставин, які досліджуються, порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів.

З метою ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи державний службовець письмово звертається до секретаря дисциплінарної комісії, який має повідомити про це голову дисциплінарної комісії (пункти 5–6 Порядку).

Згідно з пунктом 7 Порядку ведення обліку, зберігання та використання дисциплінарних справ після закінчення дисциплінарного провадження покладається на службу управління персоналом державного органу (кадровий підрозділ прокуратури), в якому працює державний службовець.

Розділ 4. ДИСЦИПЛІНАРНА СПРАВА ТА ПОРЯДОК РОБОТИ З НЕЮ В ПРОКУРАТУРІ

Дисциплінарна комісія, порушивши дисциплінарне провадження, збирає усю можливу інформацію для з'ясування обставин правопорушення, визначення ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку. У подальшому вся зібрана інформація формується у дисциплінарну справу.

Основними законодавчими документами, що нормативно врегульовують питання стосовно дисциплінарної справи, є стаття 73 Закону України «Про державну службу» і Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 49 (далі – Порядок).

Згідно із пунктом 3 Порядку дисциплінарна справа є складовою особою справи державного службовця та долучається до неї після прийняття суб'єктом призначення (керівником відповідної прокуратури) рішення щодо державного службовця, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження.

З аналізу чинного законодавства вбачається, що дисциплінарна справа формується шляхом збору документів і матеріалів, які повинні:

- підтверджувати наявність або відсутність у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку (частина 2 статті 65 Закону);

- підтверджувати наявність або відсутність обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця (частина 3 статті 77 Закону);

- мати повну та достовірну інформацію про всі обставини дисциплінарного проступку: його характер, настання чи ненастання тяжких наслідків, інші обставини, за яких він був учинений, за наявності заподіяної шкоди – факт добровільного її відшкодування чи не відшкодування, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, характеристику особи державного службовця (результати оцінювання його службової діяльності, наявність заохочень чи стягнень, його попередню поведінку, ставлення до виконання посадових обов'язків, до служби) (статті 66, 67, 69, 71, 73 і 74 Закону);

- включати інформацію про причини і умови, що призвели до вчинення проступку, а також вжиті або запропоновані заходи для їх усунення;

- описувати сам процес та результати проведеного службового розслідування (у тому числі протоколи засідань дисциплінарної комісії, висновки про наявність чи відсутність підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, копії пропозицій (подання) дисциплінарної комісії, надісланої керівнику прокуратури, що містять результати проведеного дисциплінарного провадження та пропозиції щодо виду дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарного провадження).

У частині 2 статті 73 Закону закріплено перелік документів, матеріалів і видів інформації, що обов'язково повинні бути у дисциплінарній справі.

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

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;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

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 злочину або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Аналізуючи положення пункту 1 частини 2 статті 65 та статті 36 Закону, можна дійти висновку, що під таким дисциплінарним проступком, як порушення присяги державним службовцем, слід розуміти невиконання вимог Закону, а саме: вірно служити Українському народові; дотримуватися під час своєї діяльності Конституції та інших законів України; втілювати їх у життя; поважати та охороняти права, свободи й законні інтереси людини та громадянина, а також честі держави; виконувати обов'язки щодо охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також честі держави; з гідністю нести високе звання державного службовця; сумлінно виконувати свої обов'язки.

Однак слід зауважити, що за винятком недотримання під час своєї діяльності Конституції та інших законів України, невиконання обов'язків щодо охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, а також честі держави, несумлінного виконання своїх обов'язків усі інші форми порушення Присяги державного службовця є абстрактними деклараціями.

Згідно із пунктом 2 частини 2 статті 65 Закону дисциплінарним проступком є порушення правил етичної поведінки державних службовців, що полягає у

порушенні загальних правил етичної поведінки, розроблених у межах Правил внутрішнього службового розпорядку державних службовців конкретного органу прокуратури (пункт 6 частини 1 статті 47 Закону).

Разом з тим аналіз норм розділу II Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затверджених наказом НАДС від 3 березня 2016 року № 50, свідчить, що основними формами порушення правил етичної поведінки державних службовців є: вживання нецензурної лексики під час спілкування з колегами та відвідувачами; підвищена інтонація під час спілкування з колегами та громадянами; зверхнє, зневажливе ставлення до колег, громадян; неповага до іншого державного службовця; порушення ділового стилю спілкування у своїй службовій діяльності; порушення вимог стосовно принципості та витримки.

Серед інших форм порушення правил етичної поведінки слід виділити: куріння тютюнових виробів на робочих місцях та у місцях загального користування замість спеціально відведених місць, обладнаних кімнат; недотримання ділового стилю одягу, який відрізняється офіційністю, стриманістю та акуратністю і не суперечить загальноприйнятим вимогам пристойності; недотримання порядку на робочому місці; незабезпечення збереження державного майна, наданого в користування, тощо.

Дисциплінарне правопорушення у вигляді дій, що шкодять авторитету державної служби, передбачено в пункті 4 частини 2 статті 65 Закону. Державний службовець органів прокуратури має бути гідним представником сучасної прокуратури. Уявлення пересічних громадян про органи прокуратури насамперед ґрунтуються на враженнях, що на них справляють державні службовці, з якими їм доводиться спілкуватися частіше, ніж з прокурорами. Тобто державний службовець органів прокуратури є не просто спеціалістом – нарівні з прокурором він уособлює прокуратуру.

Таким чином, поведінка державного службовця, ставлення його до своїх обов'язків, до громадян, мова професійного спілкування формують не тільки його власний авторитет, а й авторитет органів прокуратури.

Обов'язок державних службовців турбуватися про авторитет органів прокуратури та не вчиняти дій, що шкодитимуть інтересам служби, часто закріплюється у Правилах внутрішнього службового розпорядку державних службовців у відповідних органах прокуратури. Державні службовці органів прокуратури мають піклуватися про позитивну репутацію прокуратури, дотримуючись правил етикету, внутрішнього службового розпорядку, дбаючи про свій належний зовнішній вигляд, підтверджуючи високою якістю роботи.

Таке правопорушення, як «дій, що шкодять авторитету державної служби», є певною мірою проявом порушення правил етичної поведінки державних службовців.

Зазвичай цей дисциплінарний проступок вчиняється лише шляхом дії. У разі бездіяльності державного службовця правопорушення потрібно кваліфікувати як порушення правил етичної поведінки (пункт 2 частини 2 статті 65 Закону).

Відповідно до пункту 5 частини 2 статті 5 Закону дисциплінарна відповідальність для державного службовця настає за невиконання або неналежне

дисциплінарної комісії є обов'язковими для розгляду суб'єктами призначення та враховуються ними під час вирішення питань щодо застосування дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження). Рішення приймає суб'єкт призначення, яке оформляється відповідним наказом. Суб'єкт призначення може прийняти лише одне із двох кінцевих рішень у дисциплінарній справі:

- 1) про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення;
- 2) про закриття дисциплінарного провадження.

У рішенні (наказі) зазначаються: найменування державного органу, дата його прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи, вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація, а також вид застосованого дисциплінарного стягнення.

У тому випадку, якщо дисциплінарний проступок не виявлено у діях державного службовця, тоді приймається рішення про закриття дисциплінарного провадження. А у разі виявлення ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу у строк – 3 календарні дні.

За загальним правилом, належним чином завірена копія рішення суб'єкта призначення про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження видається державному службовцю під розписку не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення.

Якщо державний службовець відмовляється від одержання копії наказу про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, копія відповідного рішення має бути надіслана поштою за місцем його проживання (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) не пізніш як у триденний строк з дня прийняття рішення.

На підставі статті 78 Закону державний службовець може оскаржити рішення про накладення дисциплінарного стягнення, але не може оскаржити рішення суб'єкта призначення про закриття дисциплінарного провадження.

Для державних службовців категорій «Б» і «В» Закон передбачає можливість як судового, так і досудового (адміністративного) способу оскарження рішення суб'єкта призначення про накладення дисциплінарного стягнення шляхом подання скарги до НАДС. Вибір способу реалізації свого права на оскарження такого рішення державні службовці категорій «Б» і «В» здійснюють самостійно (на власний розсуд).

Отже, державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються (відмова державного службовця від надання пояснень не може розцінюватись членами дисциплінарної комісії як підтвердження провини державного службовця відповідно до статті 63 Конституції України, а саме: особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом);

2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів (службового розслідування) нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів (засідання дисциплінарної комісії, яка проводить службове розслідування). У разі надходження такого клопотання дисциплінарна комісія не може обмежити державного службовця у такому праві. У той же час державний службовець не має права заважати або перешкоджати дисциплінарній комісії у виконанні нею своїх обов'язків;

4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування (має на меті забезпечення неупередженого, об'єктивного та всебічного розгляду дисциплінарної справи та прийняття за її результатами суб'єктом призначення відповідного рішення). У разі надходження відповідної скарги суб'єкту призначення перед прийняттям рішення про накладення дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарного провадження слід дослідити питання, які в ній порушуються, та надати їм відповідну оцінку.

За результатами службового розслідування складається висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності. Висновок, складений за результатами проведеного службового розслідування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, передається Комісії.

У разі якщо службове розслідування стосується інформації з обмеженим доступом, розслідування проводиться з урахуванням положень законів України «Про державну таємницю» і «Про інформацію» за відповідними правилами діловодства. У статті 21 Закону України «Про інформацію» визначено, що інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. У Законі України «Про державну таємницю» державну таємницю визначено як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому вказаним Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

У статті 77 Закону встановлено строки прийняття кінцевого рішення у дисциплінарній справі – 10 календарних днів з дня отримання пропозицій/подання дисциплінарної комісії у державному органі (пропозиція Комісії, подання

виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень.

Цей склад дисциплінарного проступку має дві форми об'єктивної сторони:

1) невиконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів та доручень керівників;

2) неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів та доручень керівників.

Перша форма правопорушення (невиконання вказаних обов'язків, актів, наказів та доручень) означає, що державний службовець взагалі не виконав зазначених завдань.

Друга форма (неналежне виконання обов'язків, актів, наказів та доручень) полягає у нехлісному, неповному, невчасному чи неправильному їх виконанні державним службовцем. Поняття «належності» чи «неналежності» виконання державним службовцем обов'язків є оціночним та повинно встановлюватися дисциплінарною комісією і керівником прокуратури з урахуванням усіх обставин конкретної справи. У будь-якому разі встановленню факту «неналежного» виконання державним службовцем тих чи інших обов'язків має передувати встановлення базових характеристик «належного» виконання цих обов'язків за конкретних умов.

Поняттям «посадові обов'язки» охоплюються як безпосередні посадові обов'язки державного службовця у зв'язку із посадою, яку він обіймає, так і службові обов'язки, передбачені у частині 1 статті 8 Закону та інших нормативно-правових і локальних актах.

Слід наголосити, що у разі виникнення у державного службовця сумніву щодо законності виданого керівником наказу чи доручення він повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ, доручення. Одночасно з виконанням такого наказу чи доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому випадку державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу, доручення (стаття 9 Закону).

Якщо керівник отримав вимогу державного службовця про надання письмового підтвердження наказу чи доручення, то він зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ чи доручення в одноденний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ чи доручення вважається скасованим.

У випадку виконання державним службовцем наказу, доручення, визнаних у встановленому законом порядку незаконними, і невчинення ним зазначених дій він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

Пункт 6 частини 2 статті 65 Закону передбачає такий вид дисциплінарного проступку, як недотримання правил внутрішнього службового розпорядку.

Правила внутрішнього службового розпорядку державних службовців у відповідних органах прокуратури – це локальний нормативний акт, який визначає

загальні положення організації внутрішнього службового розпорядку державних службовців відповідного органу прокуратури, режиму та умов роботи, забезпечення раціонального використання робочого часу, підвищення ефективності та якості роботи.

Згідно із частиною 2 статті 47 Закону правила внутрішнього службового розпорядку затверджуються загальними зборами державних службовців відповідних органів прокуратури за поданням керівника прокуратури і виборного органу первинної профспілкової організації на основі типових правил. Типові правила внутрішнього службового розпорядку затверджено наказом НАДС від 3 березня 2016 року № 50.

Відповідно до норм частини 3 статті 47 Закону правила внутрішнього службового розпорядку доводяться до відома всіх державних службовців, ознайомлення засвідчується підписом. Наслідком невиконання цих вимог, як правило, буде відсутність дисциплінарної відповідальності у відповідного державного службовця за пунктом 6 частини 2 статті 65 Закону.

З-поміж найпоширеніших видів порушень правил внутрішнього службового розпорядку слід відзначити:

- 1) прибуття на робоче місце із запізненням;
- 2) порушення правил з охорони праці;
- 3) порушення правил з протипожежної безпеки;
- 4) порушення порядку повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі;
- 5) порушення правил перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу;
- 6) порушення порядку доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань;
- 7) порушення порядку прийняття та передачі діловодства (справ);
- 8) порушення порядку прийняття та передачі майна;
- 9) порушення пропускового режиму, якщо такий встановлено.

За перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення, державний службовець органів прокуратури несе дисциплінарну відповідальність відповідно до пункту 7 частини 2 статті 65 Закону.

Під «перевищенням» у пункті сьомому частини другої коментованої статті слід розуміти вчинення державним службовцем таких вчинків (зокрема, прийняття рішення, віддання наказу, розпорядження чи доручення), які виходять за межі наданих йому повноважень.

Для встановлення складу цього проступку дисциплінарна комісія та керівник прокуратури мають з'ясувати обсяг повноважень певного державного службовця. Тільки після цього можна стверджувати, «в межах» чи «поза межами» своїх повноважень діяв державний службовець.

Залучення фахівців має бути належним чином оформлене. Висновки фахівця відображаються у загальному висновку, складеному за результатами службового розслідування.

До участі у проведенні службового розслідування не можуть залучатися посадові особи державного органу, особисто заінтересовані у його результатах і прямо підпорядковані особі, стосовно якої проводиться службове розслідування. Особиста заінтересованість посадової особи, залученої до проведення службового розслідування, може полягати у наданні переваги особистим інтересам стосовно результатів (висновків) службового розслідування, внаслідок чого дії такої особи можуть бути спрямовані на викривлення об'єктивних висновків службового розслідування.

Надання такої переваги є прямим порушенням одного з основних принципів державної служби – принципу доброчесності, який передбачає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

У контексті Закону України «Про запобігання корупції» наведене вище слід розглядати як один із засобів запобігання виникненню конфлікту інтересів. Ураховуючи викладене, за наявності підстав, які свідчать про можливість виникнення у посадової особи конфлікту інтересів, така особа має бути усунена від участі у службовому розслідуванні.

Із частини 6 статті 71 Закону вбачається, що особи, які проводять службове розслідування, повинні повно та об'єктивно викладати висновки службового розслідування. Повнота дослідження обставин справи – з'ясування усіх обставин вчиненого правопорушення та характеристики особи винного. Об'єктивність передбачає дослідження усіх необхідних обставин справи та недопущення особами, які проводять службове розслідування, проявів упередженості та однобічності.

Отже, недотримання під час проведення службового розслідування викладених принципів може бути підставою для притягнення осіб, які проводять службове розслідування, до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до частини 7 статті 71 Закону особи, які проводять службове розслідування, мають право:

- 1) одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи;
- 2) одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи;
- 3) одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

Аналізуючи права державного службовця, якими він може користуватись під час проведення службового розслідування, слід мати на увазі, що такі права суттєво відрізняються від загальних прав, якими його наділяє Закон під час здійснення дисциплінарного провадження. Це обумовлено тим, що службове розслідування є окремим комплексом заходів, а тому потребує окремого правового врегулювання.

зазначати найменування державного органу, дату її прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи та обґрунтування відмови.

Проведення службового розслідування

Відповідно до статті 71 Закону потреба у службовому розслідуванні визначається необхідністю встановлення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку. Якщо наявність вини є доведеним фактом, визначено характер і ступінь тяжкості дисциплінарного проступку, то потреби у службовому розслідуванні немає. І навпаки, якщо є потреба довести, з'ясувати, встановити та визначити наявність вини, – проводиться службове розслідування.

Службове розслідування – це комплекс заходів, який здійснюється уповноваженим суб'єктом (дисциплінарна комісія чи НАДС) та спрямований на визначення наявності або відсутності у поведінці державного службовця складу дисциплінарного проступку, його характеру та тяжкості (у разі встановлення цього факту).

Службове розслідування проводиться обов'язково у разі:

1) невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді;

2) перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді.

Службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», проводиться дисциплінарною комісією у державному органі.

Тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців. Стосовно продовження строку проведення службового розслідування наявне застереження – «за потреби». Така потреба може бути обумовлена необхідністю отримання відповіді від інших органів, перебуванням державного службовця (стосовно якого проводиться службове розслідування) чи інших осіб (пояснення яких можуть бути використані під час службового розслідування) за межами держави тощо.

Рішення про продовження строку службового розслідування, як і рішення про його проведення, має бути оформлене розпорядчим актом суб'єкта призначення. Підставою для прийняття такого рішення має бути відповідне клопотання НАДС чи дисциплінарної комісії.

У разі необхідності дослідження під час службового розслідування кола питань, які потребують особливих знань, за поданням дисциплінарної комісії суб'єктом призначення може бути прийнято рішення про залучення до участі у проведенні службового розслідування відповідних фахівців (осіб, які володіють спеціальними знаннями та/або навичками у певній галузі).

У постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26 грудня 2003 року № 15 наведено такі приклади перевищення службових повноважень:

а) вчинення дій, які є компетенцією вищого рівня державного службовця цього державного органу чи державного службовця іншого державного органу;

б) вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку, – за відсутності дотримання цих умов;

в) вчинення державним службовцем одноособово дій (в тому числі прийняття рішення), які могли бути вчинені лише колегіально;

г) вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти.

Як правило, перевищення службових повноважень характеризується активною поведінкою, тобто вчиненням певних дій.

Стосовно такого виду дисциплінарного правопорушення, як невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця (пункт 8 частини 2 статті 65 Закону) слід зазначити таке.

Згідно з положеннями частини 1 статті 1 Закону державна служба є політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави. Також політична об'єктивність є одним із основних принципів державної служби. Тому державний службовець органів прокуратури повинен неупереджено виконувати законні накази та доручення керівника безвідносно до їхніх та власних політичних поглядів та уподобань. Державний службовець не має права ставити під сумнів накази або доручення керівника з урахуванням їх політичної доцільності. Він має право давати оцінку таким вимогам тільки щодо законності. Державний службовець органів прокуратури не може демонструвати свої політичні погляди та прихильність до будь-яких партій і рухів.

Використання державним службовцем органів прокуратури повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб відповідно до пункту 9 частини 2 статті 65 Закону є дисциплінарним проступком. Тобто державний службовець має використовувати своє службове становище тільки з метою виконання своїх посадових обов'язків і законних доручень керівників.

За таке дисциплінарне правопорушення, як 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 (пункт 10 частини 2 статті 65 Закону), державний службовець органів прокуратури підлягає звільненню з посади державної служби.

У частині 2 статті 19 Закону закріплено підстави, за наявності яких особа не може вступити на державну службу. Це – досягнення особою шістдесятип'ятирічного віку; визнання в установленому законом порядку особи недієздатною або обмеження її дієздатності; наявність судимості за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлення права займатися

діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; застосування до особи адміністративного стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; наявність громадянства іншої держави; не проходження особою спеціальної перевірки або ненадання згоди на її проведення; поширення на особу заборони, встановленої Законом України «Про очищення влади».

Проте не всі ці підстави можна з'ясувати під час прийому документів від особи, яка бажає вступити на державну службу, і навіть безпосередньо під час проходження державної служби. Тому у разі наявності наведених фактів державний службовець зобов'язаний про них повідомити керівника. А керівник повинен звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення зазначених вище фактів, якщо інше не встановлено законом.

Згідно із пунктом 12 частини 2 статті 65 Закону до дисциплінарних проступків належать прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин. У частині 3 статті 66 Закону передбачено, що за вчинення державним службовцем такого дисциплінарного проступку, як прогул, керівником відповідної прокуратури йому може бути оголошено догану. Разом із тим таке правопорушення відповідно до вимог статті 40 Кодексу законів про працю України є підставою для розірвання трудового договору з працівником за ініціативи власника або уповноваженого ним органу. Тобто у Законі України «Про державну службу» порівняно з Кодексом законів про працю України за однакове дисциплінарне правопорушення встановлено більш м'який вид дисциплінарного стягнення.

Слід звернути увагу, що таке дисциплінарне правопорушення, як поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння (пункт 13 частини 2 статті 65 Закону), є підставою для звільнення з державної служби.

Відповідно до роз'яснення НАДС від 15 вересня 2017 року № 31-р/з «Щодо порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень» дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. Виключними повноваженнями щодо встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця наділена лише дисциплінарна комісія.

Отже, для беззаперечного підтвердження факту вчинення дисциплінарного проступку він повинен бути належним чином зафіксований на матеріальних носіях інформації у вигляді актів, довідок, службових чи доповідних записок тощо. Разом з тим у чинному законодавстві відсутній конкретизований перелік документів, які повинні складатися для встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку.

Наприклад, для підтвердження факту відсутності державного службовця на робочому місці можна використовувати дані електронної системи, що є на пропусковому пункті; доповідну чи службову записку безпосереднього керівника державного службовця; акт про відсутність на робочому місці, що має складатися працівником кадрових підрозділів або безпосереднім керівником у присутності двох державних службовців; запис у табелі робочого часу фактичного часу перебування на службі (у разі запізнення чи залишення робочого місця завчасно).

зазначається кількість її членів, присутніх на засіданні. Якщо член комісії відсутній без поважних причин, голові дисциплінарної комісії доцільно повідомити керівника державної служби про такі обставини.

До основних обов'язків дисциплінарної комісії слід віднести:

- 1) забезпечення збору та документування (в межах дисциплінарної справи) всієї інформації, встановлення якої вимагає Закон;
- 2) всебічний і неупереджений розгляд матеріалів дисциплінарної справи;
- 3) прийняття рішення у формі пропозицій чи подання, в якому наводяться результати дисциплінарного провадження з висновком про наявність або відсутність підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а також пропонується (рекомендується) вид дисциплінарного стягнення (якщо є такі підстави).

Згідно з частинами 9, 10 та 11 статті 69 Закону дисциплінарна комісія розглядає дисциплінарну справу державного службовця, сформовану в установленому Законом порядку.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Тобто за результатами роботи дисциплінарної комісії в органі прокуратури складається окремий документ – подання, що підписується Головою комісії та подається суб'єкту призначення (керівнику відповідної прокуратури). У такому поданні (пропозиції) має бути наведено результати дисциплінарного провадження та сформульовано висновок дисциплінарної комісії про:

- 1) наявність у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку (з посиланням на відповідний пункт частини другої статті 65 Закону); зміст і обставини, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; а також оптимальний вид дисциплінарного стягнення;
- 2) відсутність у діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку (або про відсутність його протиправності) та необхідність закриття дисциплінарного провадження.

У свою чергу, суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний:

- 1) прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії (яке повністю узгоджується з висновками та пропозиціями комісії в усіх питаннях за певним дисциплінарним провадженням);
- 2) надати вмотивовану відмову (прийняття будь-якого рішення, яке з того чи іншого базового питання не узгоджується з висновками чи пропозиціями комісії). Вона повинна ґрунтуватися на незгоді суб'єкта призначення із поданням дисциплінарної комісії (пропозиції Комісії) та містити ґрунтовний виклад позиції суб'єкта призначення щодо підстав такої незгоди.

У випадку відмови суб'єкта призначення від застосування рекомендацій дисциплінарної комісії дисциплінарне провадження має бути закрито. У вмотивованій відмові суб'єкта призначення (так само, як і в рішенні) доцільно

1) вони представляють громадське об'єднання, утворене згідно з Законом України «Про громадські об'єднання» (такий факт підтверджується відповідними реєстраційними документами);

2) мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом (такий факт підтверджується відповідними документами);

3) стосовно включення таких осіб до складу дисциплінарної комісії надійшло подання з центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, – НАДС.

Керівник державного органу наділений не обов'язком, а правом щодо включення представників громадських об'єднань до складу дисциплінарної комісії.

До складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом, відповідно до вимог абзацу п'ятого частини четвертої статті 69 Закону.

Зазначена вимога підтверджується відповідним дипломом про вищу освіту (з урахуванням пункту 2 частини другої Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII) та записом у трудовій книжці (це пояснюється тим, що притягнення до відповідальності може мати негативні наслідки).

Відповідно до частин 5 та 6 статті 69 Закону члени дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах, тобто така діяльність:

1) не є ні державною службою, ні формою організації трудових правовідносин;

2) не належить до прямих посадових обов'язків тих державних службовців, що входять до її складу;

3) не оплачується відповідним державним органом саме як робота у складі дисциплінарної комісії, але така діяльність не обов'язково має бути безоплатною. Державні службовці, що працюють у складі комісії, фактично виконують покладені на них Законом обов'язки, тобто їх робота має оплачуватися як звичайна щоденна державна служба.

У випадку неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі його відсутності дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС).

Згідно із частинами 7 та 8 статті 69 Закону члени дисциплінарної комісії на першому засіданні обирають голову та секретаря дисциплінарної комісії. За певних обставин (наприклад, звільнення державного службовця, що був головою дисциплінарної комісії) такі особи можуть обиратися й не на першому засіданні Комісії.

Засідання дисциплінарної комісії є правомочним, якщо на ньому присутні не менше двох третин її членів. Тому у протоколах засідань комісії обов'язково

Розділ 3. ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Дисциплінарне провадження – це встановлений законом порядок вирішення питання про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до статті 68 Закону України «Про державну службу» виключне право ініціювання дисциплінарного провадження стосовно державного службовця покладено на суб'єкта призначення такого державного службовця. Таким чином, хоча призначення державних службовців й здійснюється за конкурсною процедурою, саме вищі керівники несуть відповідальність за належне виконання посадових обов'язків призначеними ними за результатами конкурсного відбору державними службовцями.

Стадії дисциплінарного провадження:

- ініціювання дисциплінарного провадження;
- формування дисциплінарної справи;
- проведення службового розслідування (за наявності підстав);
- розгляд дисциплінарною комісією дисциплінарної справи державного службовця;
- подання дисциплінарної комісії суб'єкту призначення;
- прийняття рішення суб'єктом призначення;
- накладення дисциплінарного стягнення (закриття дисциплінарного провадження).

Згідно зі статтею 69 Закону здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку покладається на дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ.

До складу дисциплінарної комісії входять державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом. Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному органі прокуратури. Таке право керівника прокуратури є виключним (як особи, яка виконує повноваження керівника державної служби в прокуратурі) та не може бути делеговане іншим посадовим особам. Тобто в Генеральній прокуратурі України дисциплінарна комісія утворюється Генеральним прокурором, в регіональній прокуратурі та військовій прокуратурі регіону – їх керівниками.

Дисциплінарне провадження щодо державних службовців Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється дисциплінарною комісією, яка утворюється в Генеральній прокуратурі України.

Однак, враховуючи кількість державних службовців у місцевій прокуратурі та в прокуратурі гарнізону, дисциплінарна комісія стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворюється в регіональній прокуратурі та військовій прокуратурі регіону відповідно.

Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. Тобто її кількісний склад може становити і сім, і більше осіб. До складу дисциплінарної комісії:

- 1) включаються (обов'язково) представники керівника державної служби;
- 2) включаються (обов'язково) представники виборного органу первинної профспілкової організації, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на їх загальних зборах (конференції);
- 3) можуть включатися (факультативно) експерти або інші представники громадських об'єднань.

Правила, які обов'язково має враховувати керівник державної служби при визначенні кількості представників за кожним з напрямів:

- 1) представники керівника державної служби та представники виборного органу первинної профспілкової організації (або представники державних службовців, обрані на загальних зборах) включаються до складу дисциплінарної комісії в однаковій кількості;
- 2) кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Якщо до складу дисциплінарної комісії:

- 1) не включаються представники громадських об'єднань, то загальна кількість її членів завжди має становити парне число;
- 2) включаються представники громадських об'єднань, то загальна кількість її членів може становити як парне (коли до складу дисциплінарної комісії включено два представники громадськості), так і непарне (коли до складу дисциплінарної комісії включено одного представника громадськості) число.

Коли до складу дисциплінарної комісії включено одразу два представники громадськості, то представників керівника державної служби та представників виборного органу первинної профспілкової організації (представників державних службовців, обраних на загальних зборах) може бути не по три, а по два. Загалом же можливі різні варіації складу дисциплінарної комісії, до якої включено представника громадськості.

Незалежно від загальної кількості та розподілу за представницькими квотами, до складу кожної дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом. Такою особою може бути як представник керівника державної служби чи виборного органу первинної профспілкової організації (державних службовців, обраних на загальних зборах), так і представник громадського об'єднання.

Членам дисциплінарної комісії забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження. У Законі не визначено, яку саме інформацію не можна передавати чи розголошувати. Тому членам дисциплінарної комісії забороняється розголошувати будь-яку інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження (навіть ту, що є загальновідомою, знаходиться у вільному доступі чи в форматі відкритих даних).

У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення.

Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки. Зазначений строк слід обчислювати з дня набрання чинності наказом про утворення дисциплінарної комісії або з дня, визначеного в такому акті як дата її утворення. Трирічний період є граничним строком повноважень членів дисциплінарної комісії, а тому після його закінчення склад дисциплінарної комісії має бути сформовано знову.

Відповідно до частини 4 статті 69 Закону склад дисциплінарної комісії у державному органі затверджується наказом керівника державної служби. До складу дисциплінарної комісії у державному органі включаються в однаковій кількості:

1. Представники керівника державної служби, які обов'язково мають бути державними службовцями державного органу, в якому утворюється дисциплінарна комісія та визначаються ним одноособово (не потребує будь-яких погоджень). Вимоги стосовно представників:

- 1) керівник державної служби не може входити до складу дисциплінарної комісії;
- 2) представником керівника державної служби не може бути особа, яка на момент прийняття рішення вже була обрана представником виборного органу первинної профспілкової організації чи на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу;

2. Представники виборного органу первинної профспілкової організації, які також мають бути з числа державних службовців. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників, які є членами виборних профспілкових органів, допускається лише за попередньою згодою виборного органу, членами якого вони є. Також під час здійснення дисциплінарного провадження надається попередня згода виборного органу первинної профспілкової організації;

3. Представники державних службовців, обрані на їх загальних зборах (конференції), можуть включатися до складу дисциплінарної комісії тільки в тому разі, коли в певному державному органі відсутня профспілкова організація. Одночасна участь таких представників не допускається;

4. Представники громадських об'єднань можуть включатися до складу дисциплінарної комісії, якщо: