

АНОТАЦІЯ

Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за законодавством Іраку та України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії (PhD) за спеціальністю 081 – Право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2021.

У дисертації здійснено комплексне та системне дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців за законодавством Іраку та України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері державної служби Іраку та України.

Предметом дослідження є дисциплінарна відповідальність державних службовців за законодавством Іраку та України.

У вступі дисертації обґрунтовано актуальність обраної теми; сформульовано мету та основні задачі дослідження; окреслено зв'язок обраного напрямку з державними програмними актами, науково-дослідними планами, проектами та темами; сформульовано наукову новизну та вказано про практичне значення одержаних результатів, наведено дані про особистий внесок здобувача, публікації та впровадження результатів досліджень.

В першому розділі роботи проаналізовано теоретико-правові й нормативні основи поняття державного службовця та дисциплінарної відповідальності державного службовця в Іраку та Україні, визначивши еволюційний розвиток законодавчого визначення поняття державного службовця в цих країнах, дослідивши поняття та види державних службовців, а також розкривши зміст інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців в іракському й українському праві та схарактеризувавши види такої відповідальності.

Запропоновано еволюційний розвиток законодавчого визначення поняття державного службовця в Іраку представити такими періодами: 1) королівська епоха (1925-1958 рр.), якій характерний розвиток державної служби шляхом збільшення чисельності службовців та зростання державних потреб, що сприяли прийняттю нового закону про державну службу, який став більш якісним доповненням у питаннях, які до цього були нерегульованими; 2) республіканська епоха (1958-2003 рр.), яка відзначилася ліквідацією центрального органу державної служби з розподіленням його повноважень між відповідними міністерствами; 3) епоха пост-окупації та змін (2003 р. – теперішній час), що характеризується прийняттям ряду нормативно-правових актів, які урегульовують відносини на державній службі, визначають правовий статус державного службовця та встановлюють систему органів державної служби.

В Україні періодизацію формування нормативно-правової основи державної служби, в тому числі сутності державного службовця, запропоновано представляти такими історичними періодами: 1) період Гетьманату Петра Скоропадського (1918-1919 рр.); 2) радянський період української державності (1919-1991 рр.); 3) період незалежності України (1991 р. - теп. час).

Встановлено, що систему нормативних засобів, що сприяють виокремленню й характеристиці сутності поняття «державний службовець» в Іраку складають: 1) нормативні положення базового закону про державну службу; 2) положення інших законодавчих актів в галузі державної служби; 3) положення загальних нормативно-правових актів. Тоді як в Україні таку систему для досягнення вказаної мети складають норми базового спеціального закону про державну службу.

На підставі визначених ознак сформульовано поняття державного службовця Іраку у широкому та вузькому значенні. У вузькому значенні – особа, яка володіє національним мандатом, прийнята на службу на конкурсних засадах й постійній основі у штат державного апарату для

виконання обов'язків в інтересах суспільства і громадян, утримується за рахунок коштів держави; у широкому значенні – особа, прийнята на службу в установи державного сектору.

Аргументовано доцільність переглянути наявну широку концепцію розуміння державної служби в Іраку, й ґрунтуючись на державних підходах провідних європейських країн та України, запропоновано впровадити й використовувати в науці адміністративного права Іраку термін «публічна служба». Крім того, доводиться раціональність розмежовувати категорії працівників, які проходять службу в управлінському державному апараті й виконують державні владні функції, та працівників, які виконують роботу в державних підприємствах, установах, організаціях без державних владних повноважень (функції забезпечення).

Доведено існування такого виду державної служби, як цивільна державна служба. Запропоновано види державних службовців класифікувати за ознакою характеру виконуваних завдань на: а) державні цивільні службовці; б) державні службовці, які виконують завдання та функції особливого характеру (мілітаризовані державні службовці).

Аргументовано, що інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців – це відокремлена група правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини, що виникають в процесі притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Акцентовано, що позитивна дисциплінарна відповідальність державних службовців - це особливий стан державного службовця, що характеризується високим рівнем його правосвідомості та правової культури, розумінням важливості та значення інтересів суспільства і держави, високорезультативним виконанням покладеним на нього державою завдань та обов'язків в сфері публічно-правових відносин.

В другому розділі дисертації акцентована увага на дослідженні особливостей підстав та порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Іраку та Україні. Ключовими

завданнями даного розділу є: визначення поняття та видів дисциплінарних проступків державних службовців; характеристика складу дисциплінарних проступків державних службовців за законодавством Іраку та України; формулювання авторського поняття та класифікація видів дисциплінарних стягнень за порушення службової дисципліни; встановлення особливостей дисциплінарного провадження проступків державних службовців в досліджуваних країнах.

Дисциплінарний проступок, що вчинений державним цивільним службовцем дефініційовано як невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків, за яке до нього уповноваженою особою (органом) може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Обґрунтовано доцільність та своєчасність розроблення та прийняття Кодексу дисциплінарної відповідальності публічного службовця.

Дисциплінарне стягнення, що застосовується до державного службовця – це вид і міра дисциплінарного примусу, що застосовується безпосереднім керівником державної служби чи дисциплінарною комісією за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків чи прийняте рішення, що спричиняє для державного службовця негативні наслідки особистісного, службового, матеріального, організаційного характеру.

Дисциплінарне провадження з накладення дисциплінарного стягнення державному службовцю – це сукупність послідовних процесуальних дій, що здійснюються уповноваженим колегіальним органом юрисдикція якого визначена нормативними актами, по вирішенню справ, щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців. Дисциплінарному провадженню притаманні такі послідовні процесуальні стадії: I) встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку, його суспільно-правова оцінка; II) проведення службового розслідування; III) розгляд дисциплінарної справи; IV) прийняття рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття

дисциплінарного провадження; V) оскарження наказу дисциплінарної комісії про застосування дисциплінарного стягнення (факультативна стадія).

В третьому розділі роботи аналізуються організаційно-правові гарантії та особливості захисту прав державних службовців в дисциплінарних провадженнях в Іраку та Україні, а також на основі вивчення досвіду інших країн наводяться шляхи вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців обох досліджуваних країн.

Юридичними засобами захисту прав державних службовців в дисциплінарних провадженнях визначено сукупність правових інструментів та основоположних ідей за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини, що формуються в сфері державної служби і урегульовують відносини дисциплінарної відповідальності державних службовців з метою задоволення та охорони публічно-правових інтересів, підвищення іміджовості та престижу державної служби, підвищення рівня довіри населення до державних службовців як носіїв публічно-владних повноважень.

До видів юридичних засобів захисту прав державних службовців в дисциплінарних провадженнях віднесено: 1) представництво прав та інтересів державного службовця в публічно-правових відносинах в суді; 2) оскарження державним службовцем застосованого до нього дисциплінарного стягнення; 3) право державного службовця на звернення; 4) нагляд та контроль за дотриманням законодавства про державну службу, а також умов реалізації громадянами права на державну службу.

Запропоновано створити в структурі Національного агентства України з питань державної служби Комісію по вирішенню службових спорів, а в Іраку – розмежувати в Генеральній дисциплінарній радіюрисдикцію розгляду справ щодо присудження компенсації за шкоду, заподіяну неправомірними діями державного службовця та проведення дисциплінарних розслідувань, передбачивши два органи, перший з яких розглядав би дисциплінарні справи, а другий – цивільні позови.

Відстоюється позиція необхідності законодавчого закріплення в Іраку можливості юридичної кваліфікації замахів на дисциплінарні проступки, передбачивши, що стягнення за замах на проступок має бути меншим, ніж за повний проступок, за аналогією кримінального закону.

Формулюється низка пропозицій щодо змін та доповнень до законів України та Іраку в сфері державної служби.

Ключові слова: державний службовець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок, дисциплінарне стягнення, інститут адміністративного права.

SUMMARY

Hayder Saeed Jihad Al-Saedi. Disciplinary responsibility of civil servants under the legislation of Iraq and Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy in Law (PhD). Speciality 081 Law. – National Aviation University, Kyiv, 2021.

The complex and systematic research of disciplinary responsibility of civil servants under the legislation of Iraq and Ukraine is carried out in the dissertation.

The *object of the study* is public relations in the field of civil service in Iraq and Ukraine.

The *subject of the study* is the disciplinary responsibility of civil servants under the legislation of Iraq and Ukraine.

The relevance of the chosen topic is substantiated in the introduction of the dissertation; the purpose and main tasks of the research are formulated; the connection of the chosen direction with the state program acts, research plans, projects and themes is outlined; the scientific novelty is formulated and the practical significance of the obtained results is indicated, the data on the

applicant's personal contribution, publications and implementation of research results are given.

In the first section of the scientific work, the theoretical and legal and regulatory framework of the concept of civil servant and disciplinary responsibility of a civil servant in Iraq and Ukraine is analyzed, identifying the evolutionary development of the legislative definition of the concept of civil servant in these countries, studying the concepts and types of civil servants, and disclosing the content of the institution of disciplinary responsibility of civil servants in Iraqi and Ukrainian law and characterizing the types of such responsibility.

The evolutionary development of the legislative definition of the concept of a civil servant in Iraq is proposed to present in the following periods: 1) the royal epoch (1925-1958), which is characterized by the development of civil service by increasing the number of employees and increasing public needs, which contributed to the adoption of a new law on civil service, which became a better addition to previously unresolved issues; 2) the republican epoch (1958-2003), which was marked by the liquidation of the central body of civil service with the distribution of its powers among the relevant ministries; 3) the epoch of post-occupation and change (2003 – present time), which is characterized by the adoption of a number of regulations that regulate relations in the civil service, determine the legal status of a civil servant and establish a system of civil service bodies.

In Ukraine the periodization of formation of the regulatory framework of the civil service including the essence of a civil servant is suggested to be represented by the following historical periods: 1) the period of the Hetmanate of Petro Skoropadskyi (1918-1919); 2) the Soviet period of Ukrainian statehood (1919-1991); 3) the period of independence of Ukraine (1991 – present time).

It is established that the system of normative means that contribute to the separation and characterization of the essence of the concept of “civil servant” in Iraq consists of: 1) normative provisions of the basic law on civil service; 2) provisions of other legislative acts in the field of civil service; 3) provisions of

general regulations. In Ukraine such system consists of the norms of the basic special law on civil service to achieve this goal.

On the basis of the defined features, the concept of an Iraqi civil servant in a broad and narrow sense is formulated. In a narrow sense it is a person with a national mandate, recruited through competition and on a permanent basis in the staff of the state apparatus to perform duties in the interests of society and citizens, and is supported by the state; in a broad sense it is a person recruited to public sector institutions.

The expediency of revising the existing broad concept of understanding the civil service in Iraq was argued, and based on the state approaches of leading European countries and Ukraine, it was suggested to introduce and use the term “public service” in the science of Iraqi administrative law. In addition, the rationality to distinguish categories of employees who serve in the state administration and perform state power functions, and employees who work in state enterprises, institutions, organizations without state power (support functions) is demonstrated.

The existence of such a type of civil service as state civil service has been proved. It is proposed to classify the types of civil servants on the basis of the nature of the tasks performed into: a) civil officers; b) civil servants who perform tasks and functions of a special nature (militarized civil servants).

It is proved that the institute of disciplinary responsibility of civil servants is a separate group of legal regulations that regulate homogeneous social relations that arise in the process of bringing a civil servant to disciplinary responsibility. It is emphasized that positive disciplinary responsibility of civil servants is a special state of a civil servant, characterized by a high level of legal awareness and legal culture, understanding of the importance and significance of public and state interests, high performance of tasks and responsibilities in the field of public law relations.

The second section of the dissertation is focused on the study of the peculiarities of the grounds and procedure for taking disciplinary actions against

civil servants in Iraq and Ukraine. The key objectives of this section are the following ones: to define the concept and types of disciplinary misconduct of civil servants; to characterise the components of disciplinary misconduct of civil servants under the laws of Iraq and Ukraine; to formulate the author's concept and classify the types of disciplinary sanctions for violation of official discipline; to establish the features of disciplinary proceedings for misconduct of civil servants in the studied countries.

Disciplinary misconduct committed by a civil servant is defined as non-performance or improper performance by a civil servant of his/her official duties, for which a disciplinary sanction can be imposed on him/her by an authorized person (body).

The expediency and timeliness of the development and adoption of the Code of Disciplinary Responsibility of Civil Servants are substantiated.

Disciplinary sanction that is applied to a civil servant is the type and measure of disciplinary coercion applied by the direct head of the civil service or the disciplinary commission for failure or improper performance of official duties or a decision that causes negative consequences for the civil servant of personal, official, material, organizational nature.

Disciplinary proceedings for disciplinary action against a civil servant are a set of successive procedural actions carried out by an authorized collegial body whose jurisdiction is determined by regulations on resolving cases concerning the disciplinary prosecution of civil servants. Disciplinary proceedings are characterized by the following successive procedural stages: I) establishing the fact of committing a disciplinary offense, its socio-legal assessment; II) conducting an official investigation; III) considering a disciplinary case; IV) making a decision to impose a disciplinary sanction on a civil servant or close disciplinary proceedings; V) appealing against the order of the disciplinary commission on the application of disciplinary action (optional stage).

In the third section the organizational and legal guarantees and features of protection of civil servants in disciplinary proceedings in Iraq and Ukraine are

analysed, as well as based on the experience of other countries ways to improve the institution of disciplinary liability of civil servants in both countries are provided.

By legal means of protection of the rights of civil servants in disciplinary proceedings is defined a set of legal instruments and fundamental ideas by which the state influences public relations in the civil service and regulates disciplinary liability of civil servants to meet and protect public interests, enhance image and prestige of the civil service, increase the level of public confidence in civil servants as holders of governmental powers.

The types of legal remedies for protection of the rights of civil servants in disciplinary proceedings include: 1) representation of the rights and interests of civil servants in public law relations in court; 2) appeal by a civil servant of applied to him disciplinary sanction; 3) right of a civil servant to appeal; 4) supervision and control over compliance with the legislation on civil service, as well as the conditions for exercising the right to civil service by citizens.

It is suggested to establish a Commission for Resolving Service Disputes within the structure of the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs, and in Iraq to delimit the jurisdiction of the General Disciplinary Council to consider compensation for damages caused by wrongful acts of civil servants and to carry out disciplinary investigations, providing two bodies, namely: the first one will consider disciplinary cases, and the second one - civil lawsuits.

The standpoint concerning the necessity of legislative enshrinement of the possibility of legal qualification of attempted disciplinary offenses in Iraq is maintained, providing that the penalty for attempted misconduct should be less than for a complete misconduct, by analogy with criminal law.

A number of suggestions are being formulated to amend the laws of Ukraine and Iraq in the field of civil service.

Key words: a civil servant, disciplinary responsibility, disciplinary misconduct, disciplinary sanction, institute of administrative law.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців в українському праві. *Науковий часопис ЦДПУ ім. В. Винниченка. Наукові записки. Серія: Право.* 2019. Вип. 6. Спецвипуск. Том 2. С. 199-203.

2. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Види дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Науковий часопис ЦДПУ ім. В. Винниченка. Наукові записки. Серія: Право.* 2020. № 8. Спецвипуск. С. 176-180.

3. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Поняття та ознаки державного службовця за законодавством республіки Ірак. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право».* 2021. Вип. 1 (58). С. 68-80.

4. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Характеристика складу дисциплінарних проступків державних службовців за законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021. №8. С. 272-275.

Стаття у зарубіжному науковому виданні (Республіка Люксембург):

5. Al-Saedi Hayder Saeed Jihad. Classification of civil servants in Ukraine and Iraq. *European Reforms Bulletin.* 2019. No. 2. P. 70-75.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Delineation of administrative law and public administration in Iraq's legal theory. *Молодіжний науковий юридичний форум: матеріали міжн. наук.-практ. конф. до дня науки, м. Київ, НАУ, 18 травня 2018 р. Том 1. Тернопіль: Вектор, 2018. С. 117-119. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/34740>*

7. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Класифікація дисциплінарних санкцій в державній службі за законодавством Іраку. *Юриспруденція в сучасному інформаційному просторі: матеріали ІХ міжнародної науково-*

практичної конференції, м. Київ, 1 березня 2019 р.: НАУ, 2019. С.151-153.
URL: <http://conference.nau.edu.ua/index.php/TL/MNYF19/paper/view/6693/5426>

8. Аль-Саеді Х.С. Джіхад, Пивовар Ю.І. Позитивна дисциплінарна відповідальність державних службовців Іраку та України. *Сучасне право в епоху соціальних змін* : матеріали XI міжнародної науково-практичної конференції, м.Київ, 26 лютого 2021 р.: Т.1. Тернопіль: Вектор. С.122-124.
<http://conference.nau.edu.ua/index.php/TL/MNPK21/paper/view/8323/6573>

9. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Законодавче розуміння поняття «державний службовець» а законодавством України та Республіки Ірак. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 13–14 серпня 2021 р.: Причорноморська фундація права, 2021. С. 62-67.

10. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Поняття дисциплінарних проступків державних службовців в Україні. *Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 20-21 серпня 2021 р.: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С.64-67.

11. Аль-Саеді Хайдер Саїд Джіхад. Види дисциплінарних проступків державних службовців в Україні. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 серпня 2021 р.: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2021. С. 76-81.