

Види дисциплінарних проступків державних службовців за новим Законом України «Про державну службу»

Types of disciplinary offences of civil servants under new Law of Ukraine «On civil service»

Олена Луценко

Ключові слова:

дисциплінарний проступок, державний службовець, невиконання обов'язків, порушення службової дисципліни, дисциплінарні стягнення.

Key words:

disciplinary misconduct, public employee, neglect of duty, misconduct, disciplinary sanctions.

Постановка проблеми. Дисциплінарні проступки у сфері державної служби вирізняються своєю різноманітністю. У зв'язку із цим є сенс не лише закріплювати їх перелік, а й передбачати, які дисциплінарні стягнення повинні застосовуватися за їх учинення, що забезпечить захист державного службовця від необґрунтованого звільнення. У цьому може допомогти класифікація дисциплінарних проступків.

Значення класифікації дисциплінарних проступків державних службовців полягає в тому, що віднесення того чи іншого діяння до певного виду дисциплінарного проступку може мати різні правові наслідки, тому детальний аналіз підходів до цього процесу надасть змогу уникнути безпідставного віднесення того чи іншого діяння до дисциплінарного проступку й визначитися з видом дисциплінарного стягнення за його вчинення.

Спробу класифікувати дисциплінарні проступки державних службовців було здійснено такими вченими, як, зокрема, А.В. Андрушко¹, Н.М. Вапнярчук², М.І. Іншин³, К.О. Федін⁴. Проте у зв'язку з реформуванням законодавства про державну службу постала проблема класифікувати такі проступки детальніше.

Мета статті. Метою статті є вироблення кращого підходу щодо класифікації дисциплінарних проступків державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про державну службу»⁵ у ст. 66 визначив, що у разі недотримання правил внутрішнього службового розпорядку суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням. У випадку (1) вчинення дій, що шкодять авторитету державної служби, (2) невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їх повноважень, або (3) прогулу державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин суб'єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану. У разі (1) порушення правил етичної поведінки державних службовців, (2) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця, а також (3) вчинення систематично (повторно протягом року) дій, що шкодять авторитету державної служби чи

¹ Андрушко А.В. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності / А.В. Андрушко // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 32. – К. : ІДП НАН України, 2006. – С. 380–385.

² Вапнярчук Н.М. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : [моногр.] / Н.М. Вапнярчук. – Х. : Юрайт, 2012. – С. 179.

³ Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М.І. Іншин ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 452 с.

⁴ Федін К.А. Правонарушение в сфере труда как основание привлечения к дисциплинарной ответственности по нормам трудового права: дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / К.А. Федін ; Челяб. гос. ун-т. – Челябинск, 2007. – С. 46–47.

⁵ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

(4) систематичного (повторно протягом року) невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їх повноважень, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службу відповідність.

Відповідно до ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі (1) порушення Присяги державного службовця, (2) вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, (3) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення, (4) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, (5) 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, (6) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення, (7) появи державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, (8) 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, а також (9) вчинення систематично (повторно протягом року) прогулу державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин.

Як бачимо, законодавець спробував диференціювати види дисциплінарних стягнень залежно від вчинюваних дисциплінарних проступків. Проте варто відзначити, що таке співвідношення між видом дисциплінарного проступку й санкціями є недосконалим, оскільки у багатьох випадках вид стягнення суперечить юридичній природі певного проступку, за який передбачене його застосування. Законодавець лише у трьох випадках (вчинення дій, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їх повноважень та прогул державного службовця без поважних причин) встановлює альтернативу стягнення, у всіх інших випадках така альтернатива відсутня.

Вважаємо, що недопустимим є встановлення абсолютно визначеного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок. Ці стягнення мають встановлюватись альтернативно, наприклад, зауваження, догана або попередження про неповну службу відповідність – за менш небезпечний проступок, звільнення – за більш небезпечний. При використанні такого підходу будуть забезпечені, з одного боку, баланс між чіткістю й визначеністю законодавства, а з іншого – при обранні конкретного виду дисциплінарного стягнення можливість урахувати форму вини (умисел чи необережність), характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він учинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

Окрім цього, слід звернути увагу на недосконалість чинного переліку дисциплінарних проступків державних службовців. Зокрема, необґрунтованим видається виокремлення такого дисциплінарного проступку, як перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення. Адже таке перевищення виникає, коли держслужбовець приймає рішення, керуючись перш за все своїми особистими інтересами, нехтуючи публічними. Тому перевищенням службових повноважень, по суті, є також і невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, рішень держорганів, наказів, розпоряджень і доручень керівників, наданих у межах їх повноважень, а також нежиття ними заходів щодо усунення конфлікту інтересів. При перевищенні службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення, положення про дисциплінарну відповідальність діють паралельно з положеннями кримінального законодавства.

Також серед переліку дисциплінарних проступків містяться діяння, які за своєю правовою природою не є дисциплінарними проступками. Зокрема, п. 11 ч. 2 ст. 65 Закону дисциплінарним проступком називає неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення, за що передбачається звільнення з посади державної служби. Однак це не узгоджується з положеннями ст. 27 Закону

України «Про запобігання корупції»⁶, якими визначено механізм добровільного та примусового усунення порушень вимог щодо обмеження спільної роботи близьких 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 (п. 10 ч. 2 ст. 65 Закону), також навряд чи можна віднести до дисциплінарного проступку, оскільки ст. 26 Закону встановлює, що служба управління персоналом державного органу проводить перевірку документів, поданих кандидатами на зайняття вакантної посади держслужби, на відповідність встановленим законом вимогам. Тому якщо особа подала недостовірну інформацію, то це має бути виявлено ще на етапі проходження конкурсу, в іншому ж випадку до відповідальності слід притягати вже не особу, яка надала ці документи, а працівника служби персоналу за неналежне виконання своїх обов'язків.

Невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця (п. 8 ч. 2 ст. 65 Закону) штучно віднесено до дисциплінарних проступків. Окремим дисциплінарним проступком Закон називає вчинення дій, що шкодять авторитету державної служби (п. 4 ч. 2 ст. 65), але вчинення будь-яких протиправних діянь (кримінальних, адміністративних правопорушень чи дисциплінарних проступків) шкодить авторитету державної служби, тому зі змісту цієї норми незрозуміло, про які саме дії йдеться.

Спираючись на наведене, пропонуємо законодавчо закріпити систему дисциплінарних проступків державних службовців і стягнень за їх учинення: 1) за порушення Присяги держслужбовця – звільнення з обмеженням права вступу на державні службу протягом 2-х років; 2) за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків – догана, у випадку систематичності цих дій – звільнення; 3) за порушення правил внутрішнього службового розпорядку – зауваження (у разі незначного порушення), догана (якщо держслужбовець уже має дисциплінарне стягнення), при систематичному вчиненні – звільнення; 4) за порушення правил професійної етики державного службовця – зауваження (у разі незначного порушення), догана (якщо цей службовець уже має дисциплінарне стягнення), при систематичному вчиненні – звільнення; 5) за прогул – звільнення; 6) за появу державного службовця на робочому місці у стані алкогольного, наркотичного або токсичного сп'яніння – звільнення.

Висновки. Законодавчого закріплення має набути класифікація дисциплінарних проступків, у якій поєднано 2 критерії: за ступенем тяжкості і за видом дисциплінарного стягнення, що має застосовуватися до державного службовця. Матеріальним критерієм такої диференціації послужить ступінь небезпечності певних видів дисциплінарних проступків, формальним – певне дисциплінарне стягнення. Недопустимим є встановлення абсолютно визначеного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок. Ці стягнення мають установлюватись альтернативно. При використанні такого підходу будуть забезпечені, з одного боку, баланс між чіткістю й визначеністю законодавства, а з іншого – при обранні конкретного виду дисциплінарного стягнення можливість урахувати форму вини (умисел чи необережність), характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він учинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

Анотація

У статті аналізуються види дисциплінарних проступків державних службовців за новим Законом України «Про державну службу». Автор дійшов висновку, що законодавчого закріплення має набути класифікація дисциплінарних проступків, у якій поєднано 2 критерії: за ступенем тяжкості і за видом дисциплінарного стягнення, що має застосовуватися до державного службовця. Дисциплінарні стягнення мають установлюватись альтернативно.

⁶ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Summary

The article analyzes the types of misconduct of public servants under the new Law of Ukraine "On civil service". The author came to the conclusion that the legislative consolidation should take classification of disciplinary offences, which combines 2 criteria: according to the severity and the types of the disciplinary sanctions that should be applied to the public servant. Disciplinary action should be set alternately.

Використана література:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верх.Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
3. Андрушко А.В. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності / А.В. Андрушко // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 32. – К. : ІДП НАН України, 2006. – С. 380–385.
4. Вапнярчук Н.М. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : [моногр.] / Н.М. Вапнярчук. – Х. : Юрайт, 2012. – 312 с.
5. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М.І. Іншин ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 452 с.
6. Федин К.А. Правонарушение в сфере труда как основание привлечения к дисциплинарной ответственности по нормам трудового права : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / К.А. Федин ; Челяб. гос. ун-т. – Челябинск, 2007. – 169 с.

Олена Луценко,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого