

УДК 349.225.65

Т. М. Алфьорова, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського гуманітарного університету

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ПІДСТАВ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Досліджено підстави дисциплінарної відповідальності. Визначено загальні склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, та перелік дисциплінарних правопорушень, за які може застосовуватися дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення. Встановлено критерії класифікації підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності: критерій діяння; критерій “дисциплінарності” діяння; критерій вини.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність; підстава дисциплінарної відповідальності; дисциплінарний проступок; склад дисциплінарного проступку; трудова дисципліна, порушення трудової дисципліни.

Researched grounds for disciplinary liability. The General compositions of disciplinary offences, which allow the application of a disciplinary sanction of dismissal, and the list of disciplinary offences for which you may apply the disciplinary sanction of dismissal. Positive is marked on the time specified on the culpability of a disciplinary offense.

Established criteria for the classification of grounds for bringing to disciplinary liability: the criterion of the act; the criterion of “disciplinarios” act; the criterion of guilt.

It is noted that the criterion of the act provides for the establishment, are the grounds of exemption directly to the acts of the employee or the circumstances. the components of the objective side of the act it is a violation of labor discipline. The third criterion involves the establishment, mandatory is the fault of the employee.

Key words: disciplinary liability; basis of disciplinary responsibility; disciplinary offence; disciplinary offence; labour discipline; violation of labor discipline.

Постановка проблеми. Однією з необхідних передумов підвищення продуктивності праці, встановлення безпечних і нормальних умов праці, що сприяє захисту прав та інтересів державних службовців, є трудова дисципліна. Саме тому в разі виявлення факту порушення трудової дисципліни можуть уживатися заходи як загальної, так і спеціальної дисциплінарної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців досліджували такі науковці, як: О. М. Бандурка, В. С. Венедиктов, П. І. Гнатенко, В. М. Калашникова, П. Д. Пилипенко, В. І. Прокопенко, В. Г. Ротань, В. І. Щербина та ін.

© Т. М. Алфьорова, 2016

Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених цій тематиці, питання підстав загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців досі актуальне.

Мета статті полягає в дослідженні підстав загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців з урахуванням перспективного законодавства.

Виклад основного матеріалу. В позитивному праві підстава дисциплінарної відповідальності формалізована по-різному. В межах загальної дисциплінарної відповідальності яскраво виражена концепція загального делікту: визначено загальний склад дисциплінарного правопорушення – “порушення трудової дисципліни” (ч. 1 ст. 147 КЗпП України [1]) та склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення (п. 3, 4, 7, 8 ст. 40, п. 1 ст. 41 КЗпП України [1]; п. 22 Постанови Пленуму Верховного Суду України “Про практику розгляду судами трудових спорів” [2]).

Слід погодитися із пропозицією Л. Ю. Прогонюк надати в статті, що встановлює перелік дисциплінарних стягнень, вичерпний перелік дисциплінарних проступків, за які можливе застосування дисциплінарного звільнення. Ст. 362 проекту ТК України слід доповнити нормою такого змісту: “Звільнення як дисциплінарне стягнення допускається з підстав, передбачених частиною 1 та пунктом 1 частини 2 статті 92 цього Кодексу” [3, 36].

Як ми зазначали раніше, підстави розірвання трудового договору, передбачені п. 2–7 (крім “позбавлення допуску до державної таємниці”) ст. 92 проекту ТК України, можуть бути пов’язані із вчиненням дисциплінарного проступку. Але видається неправильним вважати звільнення за цими підставами дисциплінарним, оскільки виходить, коли особа, на яку покладено здійснення виховних функцій, вчиняє аморальний проступок на робочому місці (тобто більшою мірою порушує трудовий правопорядок, ніж у випадку вчинення проступку в побуті чи повсякденному житті), їй надається більше гарантій у вигляді особливого порядку застосування дисциплінарного стягнення, ніж особі, яка аморальний проступок вчинила поза місцем роботи.

Слід наголосити, що зазнали змін формулювання деяких підстав дисциплінарного звільнення.

1. Змінився критерій систематичності невиконання або неналежного виконання працівником трудових обов’язків без поважних причин. Проект ТК України пропонує систематичним вважати невиконання або неналежне виконання трудових обов’язків працівником, до якого щонайменше двічі протягом року застосовувалося дисциплінарне стягнення та на день порушення ці стягнення не знято. Вважаємо в цілому позитивною таку зміну.

По-перше, на відміну від чинного КЗпП України, однозначно зауважено, що наявність певної кількості дисциплінарних стягнень є кваліфікуючою ознакою систематичності. Формулювання ч. 3 ст. 40 КЗпП України “систематичного невиконання працівником без поважних причин обов’язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до працівника раніше застосовувалися заходи дисциплінарного чи громадського стягнен-

ня” породжує сумніви: наявність раніше застосованого стягнення є ознакою “системності...” чи умовою застосування звільнення за наявності “системності...”. Це питання в цілому знято практикою та офіційними роз’ясненнями, які вважає наявність раніше застосованого стягнення ознакою “системності...” (п. 23 Постанови Пленуму Верховного Суду України “Про практику розгляду судами трудових спорів” [2]; п. 3.2 Роз’яснення Наркомпраці СРСР та ВЦСПС “Про деякі питання, пов’язані із застосуванням законодавства про трудову дисципліну” [4]).

По-друге, формальна можливість звільнити працівника за друге протягом року дисциплінарне стягнення видається занадто суворим способом забезпечення дисципліни праці. Деякі автори також вважають, що ця практика не відповідає і змісту категорії “систематичність” [3]. На нашу ж думку, зміст “систематичності” має однозначно визначатися законодавством, виходячи передусім не із формального тлумачення терміна “систематичність”, а із міркувань розумності, балансу інтересів сторін трудового договору, реалій трудових відносин. Вважаємо, що пропонуване в проекті ТК України бачення систематичності більше відповідає цим орієнтирам.

Водночас викликає занепокоєння вказівка на те, що “на день порушення ці стягнення не знято”. Із тексту статті не можна однозначно встановити, вимагається для звільнення за цією підставою наявність двох чи одного з двох попередніх незнятих стягнень. Незрозуміло також, чи можна застосувати звільнення, якщо працівник протягом року мав більше двох стягнень, частина з яких на момент вчинення останнього проступку була знята.

2. Запроваджено можливість дисциплінарного звільнення за грубі порушення норм з охорони праці (п. 5 ч. 1 ст. 92 проекту ТК України [5]). Вважаємо, слід визнати цю зміну позитивною, адже таким чином налагоджено міцніший зв’язок інституту охорони праці з інститутами трудо-правової відповідальності [6], при наймні частково перекрито брак спеціального забезпечення правовим примусом належного дотримання і виконання норм щодо охорони праці. Зазначено в законопроектній роботі пропозиції щодо посилення дисциплінарної відповідальності за порушення норм з охорони праці [7, 46].

Що стосується підстав спеціальної дисциплінарної відповідальності, то в законодавстві спостерігається тенденція до розширеного розуміння дисциплінарного проступку та детальнішого опису складів дисциплінарних проступків.

Так, чинний Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. [8] встановлює, що “дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни” (ч. 1 ст. 64). Фактично тут подано визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця. Його значним недоліком є відсутність вказівки на вину як необхідний елемент складу дисциплінарного проступку.

Водночас у ньому встановлено вичерпний перелік дисциплінарних проступків: ч. 2 ст. 65 передбачає, що “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; 5) невиконання

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

Такий підхід законодавця можна піддати обґрунтованій критиці. Так, Т. М. Лежнева зазначає, що “саме по собі прагнення законодавця якнайповніше розкрити зміст дисциплінарного правопорушення через законодавче закріплення його конкретних складів, безумовно, викликає схвалення. Однак закономірно постає питання: чи можливо, в принципі, закріпити всі можливі склади дисциплінарних проступків у вигляді вичерпного переліку. ... Навіть приблизне визначення переліку дисциплінарних проступків є доволі складним завданням, оскільки трудові відносини, їх зміст є доволі різноманітними” [9, 151]. Ю. В. Яшина зазначає, що “новий Закон, який встановлює вичерпний перелік дисциплінарних проступків, чим обмежує в подальшому притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності за порушення службової дисципліни, які виходять за межі переліку. На нашу думку, законодавцю потрібно бути не таким категоричним і більш гнучким під час встановлення аналогічного переліку” [10, 65].

Проте, незважаючи на критику, на користь запропонованого законодавцем підходу свідчать такі обставини: а) вищезазначений перелік містить доволі загальні формулювання проступків, як-от “невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків”, “недотримання правил внутрішнього службового розпорядку”, а отже, фактично є “напівзакритим” переліком; б) чітке визначення дисциплінарних проступків державних службовців, безумовно, сприятиме їх незалежності та зменшить можливість неправомірного дисциплінарного тиску на них” [9, 152]. На нашу думку, слід усе ж таки підкреслити відкритість переліку, встановленого ч. 2 ст. 65 Закону України “Про державну службу” [8]. Наприклад, п. 5 та 6 можуть бути об'єднані й подані в кінці списку в такій або подібній редакції: “15. інші випадки невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків чи порушення правил внутрішнього службового розпорядку”. Як на можливий приклад слід також звер-

нути увагу на нечинний Дисциплінарний статут митної служби України, в якому перелік дисциплінарних проступків завершується таким пунктом: “інші діяння, визначені як порушення службової дисципліни законами та іншими нормативно-правовими актами України” (п. 11 ч. 1 ст. 22).

У Законі України “Про державну службу” [8] надано вичерпний перелік підстав застосування дисциплінарного звільнення. Відповідно до ч. 1 ст. 65 цього Закону, підставою застосування дисциплінарного звільнення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в ч. 2 ст. 65 цього Закону.

Таким чином, 9 із 14 проступків, установлених ч. 2 ст. 65 Закону України “Про державну службу”, можуть бути підставою дисциплінарного звільнення, з них за 8 проступків можливе дисциплінарне звільнення за одиничний проступок і ще за один проступок можливе звільнення за умови вчинення систематично (повторно протягом року). Виникає закономірне питання про неможливість дисциплінарного звільнення за незгаданим п. 6 ч. 2 ст. 65 Закону України “Про державну службу” від 17.11.2011 р. № 4050-VI [9] (“недотримання правил внутрішнього службового розпорядку”). Якщо буквально тлумачити у взаємозв’язку ст. 65 та 66 Закону України “Про державну службу”, можна дійти висновку, що звільнення за друге та подальші порушення державним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку неможливе. Єдиним виходом вбачається застосування до державного службовця, який має дисциплінарне стягнення, суворіше дисциплінарне стягнення, ніж попереднє. Керуючись цією позицією, за кожне подальше порушення правил внутрішнього службового розпорядку можна застосовувати послідовно зауваження або попередження про неповну службову відповідність. Тобто державного службовця, керуючись цією нормою, не може бути звільнено за четверте або п’яте порушення правил внутрішнього службового розпорядку. Вважаємо, такий підхід не можна визнати задовільним, оскільки видається занадто поблажливим підходом, ураховуючи, що в межах загальної дисциплінарної відповідальності можливе звільнення уже за другий (КЗпП України) або третій (проект ТК України) будь-який дисциплінарний проступок.

Отже, пропонується ч. 5 ст. 66 Закону України “Про державну службу” доповнити, виклавши в такій редакції: “Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених п. 1, 3, 7, 9–11, 13, 14 ч. 2 ст. 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого п. 6, 12 ч. 2 ст. 65 цього Закону”.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
2. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). – 2008. – № 29. – С. 279.
3. Прогонюк Л. Ю. Щодо порядку звільнення працівника за систематичне невиконання трудових обов’язків / Л. Ю. Прогонюк // Збірник наукових праць

Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія “Право”. – 2012. – Вип. 18. – С. 35–44.

4. Об утверждении разъяснения “О некоторых вопросах, связанных с применением законодательства об укреплении трудовой дисциплины” : Постановление Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам и Секретариата Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 25.10.1983 № 240/22-31 // Бюллетень Госкомтруда СССР. – 1984. – № 1.

5. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=322609>

6. Обушенко О. М. Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України / О. М. Обушенко // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 227–233.

7. Чумак О. О. Особливості припинення трудового договору за порушення правил охорони праці / О. О. Чумак // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія “Право”. – 2010. – Вип. 14. – С. 42–47.

8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.

9. Лежнева Т. М. Санкції в трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Т. М. Лежнева. – Х., 2013. – 195 с.

10. Яшина Ю. В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців України / Ю. В. Яшина // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”. – 2013. – № 1 (10). – С. 64–69.

