

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

ПІДСТАВИ ЗАГАЛЬНОЇ ТА СПЕЦІАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Анотація. Досліджено підстави дисциплінарної відповідальності. Визначено загальні склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, та перелік дисциплінарних правопорушень, за які може застосовуватись 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.

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

Стан дослідження. Питання підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців були предметом дискусій таких науковців, 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 інші.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових робіт, присвячених цій тематиці, питання підстав загальної й спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців досі залишаються актуальними.

Мета статті полягає в дослідженні підстав загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців з огляду на перспективне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Підставу дисциплінарної відповідальності по-різному формалізовано в позитивному праві. У межах загальної дисциплінарної відповідальності яскраво виражається концепція загального делікту: визначено загальний склад дисциплінарного правопорушення – «порушення трудової дисципліни» (ч. 1 ст. 147 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [1]) та склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення (п. 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]).

Варто погодитись із пропозиціями надати в статті, що встановлює перелік дисциплінарних стягнень, вичерпний перелік дисциплінарних проступків, за які можливе застосування дисциплінарного звільнення [3, с. 36]. Статтю 362 проекту Трудового кодексу України (далі – проект ТК України) необхідно доповнити нормою такого змісту: «Звільнення як дисциплінарне

стягнення допускається з підстав, передбачених ч. 1 та п. 1 ч. 2 ст. 92 цього Кодексу».

Трудовий кодекс Російської Федерації в ч. 3 ст. 192 визнає дисциплінарним стягненням також звільнення на підставі втрати довіри та аморального проступку, якщо «винні дії, що дають підстави для втрати довіри, або відповідний аморальний проступок вчинено працівником за місцем роботи та у зв'язку з виконанням ним трудових обов'язків». Дійсно, підстави розірвання трудового договору, передбачені п. п. 2–7 ст. 92 проекту ТК України (крім «позбавлення допуску до державної таємниці»), можуть пов'язуватись із вчиненням дисциплінарного проступку. Однак неправильно вважати звільнення за цими підставами дисциплінарним, оскільки виходить, що коли особа, на яку покладено здійснення виховних функцій, вчиняє аморальний проступок на робочому місці (тобто фактично більшою мірою порушує трудовий правопорядок, ніж у разі вчинення проступку в побуті чи повсякденному житті), то їй надається більше гарантій у вигляді особливого порядку застосування дисциплінарного стягнення, ніж особі, яка аморальний проступок вчинила поза місцем роботи.

Зазнали змін формулювання деяких підстав дисциплінарного звільнення. Так, *змінився критерій систематичності невиконання або неналежного виконання працівником трудових обов'язків без поважних причин*. Проект ТК України пропонує систематичним вважати невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків працівником, до якого щонайменше двічі протягом року застосовувалось дисциплінарне стягнення та на день порушення ці стягнення не знято. Вважаємо загалом позитивною таку зміну.

По-перше, на відміну від чинного КЗпП України однозначно вказано, що наявність певної кількості дисциплінарних стягнень є кваліфікуючою ознакою систематичності. Формулювання в 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 стягнення» викликає сумніви: наявність раніше застосованого стягнення є ознакою «системності» чи умовою застосування звільнення за наявності «системності». Це питання загалом знято практикою та офіційними роз'ясненнями, які вважають 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, формальну можливість звільнити працівника за друге протягом року дисциплінарне стягнення вважаємо за надто суворим способом забезпечення дисципліни праці. Деякі автори стверджують, що така практика не відповідає також змі-

сту категорії «систематичність» [3]. На нашу думку, зміст «систематичності» має однозначно визначатися законодавством, виходячи насамперед не з формального тлумачення терміна «систематичність», а з міркувань розумності, балансу інтересів сторін трудового договору, реалій трудових відносин. Вважаємо, що пропонуване в проєкті ТК України розуміння систематичності більше відповідає цим орієнтирам.

Водночас викликає занепокоєння вказівка на те, що «на день порушення ці стягнення не знято». З тексту норми не можна однозначно встановити, вимагається для звільнення за цією підставою наявність двох чи одного з двох попередніх незнятих стягнень. Незрозуміло також, чи можливо застосувати звільнення, якщо працівник протягом року мав більше двох стягнень, частину з яких на момент вчинення останнього проступку було знято.

Також запроваджено можливість дисциплінарного звільнення за *грубі порушення норм з охорони праці* (п. 5 ч. 1 ст. 92 проєкту ТК України [5]). Варто визнати цю зміну позитивною, адже таким чином налагоджено більш тісний та ефективний зв'язок інституту охорони праці з інститутами трудо-правової відповідальності [6], принаймні частково перекрито нестачу спеціального забезпечення правовим примусом належного дотримання й виконання норм щодо охорони праці. У законопроектній роботі знайшли місце пропозиції щодо посилення дисциплінарної відповідальності за порушення норм з охорони праці [7, с. 46].

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

Так, чинний Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [8] в ч. 1 ст. 14 встановлює: «Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за порушення правил професійної етики, інший вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює». Фактично в цьому положенні подано визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця. Його значним недоліком є відсутність вказівки на вину як необхідний елемент складу дисциплінарного проступку.

Натомість Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], який набирає чинності 1 січня 2016 р., єдиного визначення поняття дисциплінарного проступку не містить. Водночас у ньому встановлюється вичерпний перелік дисциплінарних проступків. Зокрема, ч. 3 ст. 52 цього акта передбачає: «Дисциплінарними проступками є: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та (або) органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень і доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину чи адміністративного правопорушення; 5) нежиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9)

прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння».

Такий підхід законодавця викликає обґрунтовану критику. Так, Т.М. Лежнева зазначає: «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 загалом закріпити всі можливі склади дисциплінарних проступків у вигляді вичерпного переліку. <...> Навіть приблизне визначення переліку дисциплінарних проступків є досить складним завданням, оскільки трудові відносини, їх зміст є досить різноманітними» [10, с. 151]. Ю.В. Яшина вказує: «Новий Закон у ч. 3 ст. 52 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» [11, с. 65].

Погодимось із Т.М. Лежневою, що, незважаючи на критику, на користь запропонованого законодавцем підходу свідчать такі обставини: а) зазначений перелік містить досить загальні формулювання проступків, наприклад «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків», «порушення 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 [10, с. 152]. При цьому зазначимо, що необхідно все-таки підкреслити відкритість переліку, встановленого в ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9]. Наприклад, п. п. 3 та 7 можуть бути об'єднані й подані в кінці списку в такій чи подібній редакції: «9) інші випадки невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків чи порушення правил внутрішнього службового розпорядку». Як на можливий приклад варто також звернути увагу на нині не чинний Дисциплінарний статут митної служби України, у ч. 1 ст. 22 якого перелік дисциплінарних проступків завершується таким формулюванням: «інші діяння, визначені як порушення службової дисципліни законами та іншими нормативно-правовими актами України» (п. 11).

Що стосується нестачі визначення дисциплінарного проступку в Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI, то пропонуємо доповнити його таким визначенням: «Дисциплінарним проступком державного службовця є винне протиправне невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків та інші порушення, передбачені ч. 3 ст. 52 цього Закону». Це визначення ґрунтується на визначенні, закріпленому в ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ й удосконаленому таким чином: 1) додано ознаки винності та протиправності; 2) перелік порушень змінено на вказівку на невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків та на бланкетну відсилку на ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9].

У Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9] надано вичерпний перелік підстав застосування дисциплінарного звільнення. Відповідно до п. 5 ст. 41

цього закону підставою застосування дисциплінарного звільнення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в п. п. 2, 3, 4 ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., якщо до державного службовця застосовувалось дисциплінарне стягнення, яке не знято в установленому ст. 59 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. порядку. Відповідно до п. 6 ст. 41 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. підставою застосування дисциплінарного звільнення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в п. п. 1, 5, 6, 9, 10 ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р.

Таким чином, 9 із 10 проступків, встановлених у ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], можуть бути підставою дисциплінарного звільнення, з них за п'ять проступків можливе дисциплінарне звільнення за одиничний проступок і ще за три проступки можливе звільнення за умови наявності в державного службовця незнятого дисциплінарного стягнення.

Виникає закономірне питання про можливість дисциплінарного звільнення за незгаданим п. 7 ч. 2 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9] («порушення правил внутрішнього службового розпорядку»). Якщо буквально тлумачити у взаємозв'язку ст. ст. 41 та 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], можна дійти висновку, що звільнення за друге й наступні порушення державним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку є неможливим. Єдиним виходом є застосування ч. 3 ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], відповідно до якої «у разі притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця, який має дисциплінарне стягнення, дисциплінарне стягнення, що накладається, може бути більш суворим, ніж попереднє». Керуючись цією нормою, за кожне наступне порушення правил внутрішнього службового розпорядку можна застосовувати послідовно зауваження або догану (відповідно до ч. ч. 4 і 5 ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI за перше порушення правил внутрішнього службового розпорядку може бути застосовано як зауваження (якщо порушення є незначним), так і догану), сувору догану, попередження про неповну службу відповідність і, зрештою, звільнення. Тобто державного службовця, керуючись цією нормою, може бути звільнено за четверте або п'яте порушення правил внутрішнього службового розпорядку. Однак такий підхід не можна визнати задовільним. По-перше, буквально застосування ч. 3 ст. 53 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9] суперечитиме положенням ст. 41 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [9], при цьому проблематичним є встановлення того, яка із цих норм є загальною, а яка – спеціальною. По-друге, можливість звільнення лише за четверте – п'яте порушення правил внутрішнього службового розпорядку вважаємо занадто поблажливим підходом, оскільки в межах загальної дисциплінарної відповідальності можливе звільнення вже за другий (КЗпП України) або третій (проект ТК України) будь-який дисциплінарний проступок.

Висновки. Таким чином, пропонується п. 5 ст. 41 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI доповнити відсилкою до п. 7 ст. 52 цього закону, уможлививши звільнення за порушення правил внутрішнього службового розпорядку, якщо до державного службовця застосовувалось дисци-

плінарне стягнення, яке не знято в установленому ст. 59 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. порядку.

Література:

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 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 6 листопада 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 октября 1983 г. № 240/22-31 // Бюллетень Госкомтруда СССР. – 1984. – № 1. – С. 5.
5. Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 р. [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 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
10. Лежнева Т. М. Санкції в трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Т.М. Лежнева. – Х., 2013. – 195 с.
11. 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.

Алферова Т. М. Основания общей и специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих

Аннотация. Исследовано основания дисциплинарной ответственности. Определены общие составы дисциплинарных правонарушений, которые допускают применения дисциплинарного взыскания в виде увольнения, и перечень дисциплинарных правонарушений, за которые может применяться дисциплинарное взыскание в виде увольнения. Установлены критерии классификации оснований привлечения к дисциплинарной ответственности: критерий действия, критерий «дисциплинарности» действия, критерий вины.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, основание дисциплинарной ответственности, дисциплинарный проступок, состав дисциплинарного проступка, трудовая дисциплина, нарушение трудовой дисциплины.

Alfyorova T. The grounds of general and special disciplinary responsibility of civil servants

Summary. Investigated base disciplined. Identify common elements of a disciplinary offense, which allow the application of the disciplinary sanction of dismissal, and the list of disciplinary offenses for which disciplinary action may be used in the form of dismissal. The criteria for the classification of grounds for disciplinary responsibility: action criteria, the criterion of “disciplinarity” action criterion of guilt.

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