

*Межевська Л. В.,**старший викладач кафедри цивільного права та процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДСТОРОНЕННЯ ВІД РОБОТИ ОСІБ, КОТРИ ВИКОНУЮТЬ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. У статті розглядаються окремі питання відсторонення державних службовців від роботи, визначаються шляхи подолання наявних нормативних прогалин регламентації процедури застосування цього запобіжного заходу впливу на службовця з боку держави.

Ключові слова: відсторонення від роботи, дисциплінарна відповідальність, державні службовці.

Постановка проблеми. За правопорушення державні службовці несуть відповідальність на засадах рівності всіх перед законом, єдиної процесуальної форми розгляду справ про правопорушення, а також притягнення до одного виду відповідальності без звільнення від іншого виду відповідальності. Однак у деяких випадках державні службовці підлягають підвищеній відповідальності. Також до них можуть бути застосовані специфічні санкції, характерні лише для державних службовців. Трудова діяльність державних службовців є однією з форм праці, право на яку закріплено в ст. 43 Конституції України. Принцип рівного права доступу до державної служби, установлений ч. 2 ст. 38 Конституції України, означає рівне право громадян на обіймання державної посади відповідно до здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації [1]. Це конституційне положення відповідає п. «с» ст. 25 Міжнародного пакту «Про громадянські і політичні права» від 16 грудня 1966 р. [2], згідно з яким кожен громадянин повинен без будь-якої дискримінації й необґрунтованих обмежень допускатися до державної служби у своїй державі на загальних умовах рівності.

Проблемам правового регулювання дисциплінарної відповідальності й дисципліни праці приділяли увагу у своїх роботах багато вчених, таких як Н.Б. Болотіна, Л.П. Грузінова, О.С. Іванов, М.І. Іншин, С.І. Кожушко, С.М. Прилипко, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та інші. Окремі аспекти правового регулювання процедури відсторонення у трудовому праві розглядалися у роботах О.А. Абрамової, В.М. Лебедева, В.І. Щербини, А.Г. Юр'євої. Наукові праці цих правознавців становлять добротне підґрунтя для подальших наукових досліджень правового примусу в цій галузі права, проте на сьогодні вимагають певного переосмислення в розрізі змін, що відбулися в соціально-економічному житті й законодавстві України.

Ураховуючи вищезазначене, мета статті – пошук шляхів оптимізації застосування відсторонення від роботи осіб, котрі виконують функції держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним різновидом відповідальності державних службовців є дисциплінарна відповідальність. Як зазначає А.О. Гришковець, характерною ознакою дисциплінарної відповідальності є те, що її заходи застосовуються до винного державного службовця в порядку підпорядкованості вищому державному органу чи посадовій особі, уповноваженим призначати державного службовця на державну посаду [3, с. 65].

Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців органів виконавчої влади та їх апарату встановлені Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. [4].

Ст. 14 Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р. визначає, що підставою застосування дисциплінарної відповідальності до державного службовця є таке: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює. Частина 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. значно деталізує перелік дисциплінарних проступків державних службовців, що є підставою для їх відповідальності, додаючи таке: вияв неповаги до державних символів України; невиконання передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; порушення правил професійної етики державного службовця; прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше ніж три години підряд протягом робочого дня без поважних причин; поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [5].

Справді, нова редакція Закону України «Про державну службу» базується на «широкому» підході до формулювання в загальному вигляді підстав відповідальності. Не викликає сумніву те, що ці підстави не зводяться виключно до правопорушення. Підставами відповідальності посадовців у визначених випадках є діяння, які не завжди кваліфікуються як правопорушення. Прагнучи охопити в одному визначенні особливості різних видів відповідальності посадовців, науковці формулюють такі підстави відповідальності: а) невиконання або неналежне виконання органами й посадовцями своїх обов'язків щодо інших учасників правовідносин; б) порушення належного виконання посадовцями службових обов'язків при вирішенні питань державного значення.

До державних службовців, крім стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (догана, звільнення), можуть застосовуватись інші заходи дисциплінарного впливу – попередження про неповну службу відповідальності і затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду. Згідно з редакцією Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р., визначені дещо інші види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, – зауваження; догана; суворая догана; попередження про неповну службу відповідальності; звільнення з посади державної служби (ч. 1 ст. 53 Закону України «Про державну службу») [5].

У науці трудового права немає єдності щодо класифікації дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних

службовців. Так, зокрема, В.Я. Малиновський за своїм змістом ділить дисциплінарні стягнення, що застосовуються до державних службовців, на такі три групи: а) заходи морально-правового характеру – догана, попередження про неповну службову відповідність; б) заходи матеріально-правового характеру – затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду, зменшення розміру чи зняття премій, надбавок за високі досягнення в праці й виконання особливо важливої роботи, інших надбавок і доплат; в) припинення державної служби [6, с. 466].

Крім цього, перелік дисциплінарних стягнень розширюється локальним нормативно-правовим регулюванням (дисциплінарними статутами, відомчими інструкціями, положеннями тощо). Як відзначають фахівці Центру політико-правових реформ, що «в котре мусимо відзначити негативні наслідки такої проблеми, як відсутність єдиного публічно-правового регулювання питань публічної служби» [7, с. 123]. Автори законопроекту «Про державну службу в органах виконавчої влади» пропонували свого часу такі види дисциплінарних стягнень: зауваження, догана, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з державної служби [8]. Це, на думку авторів-розробників проекту, дало б змогу уникнути вказаної суперечності, оскільки регулювання здійснювалося б за рахунок норм одного закону. Однак, на жаль, досі відсутня законодавча систематизація дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, зокрема доцільно було б законодавчо диференціювати дисциплінарні стягнення на основні та додаткові.

«Дисциплінарна відповідальність є одним із найбільш затребуваних практикою видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців», – укаже О.В. Литвин. При цьому він зазначає, що однією з найбільш важливих проблем у цій сфері є відсутність в українському законодавстві систем контролю за відповідністю накладеного дисциплінарного стягнення тяжкості проступку державного службовця [9, с. 149]. Отже, важливим елементом розуміння сутності дисциплінарної відповідальності державних службовців є процедура притягнення до цього виду відповідальності.

Ситуація ускладнюється тим, що дисциплінарна відповідальність державних службовців досить часто на практиці поєднується з можливим їх відстороненням від роботи на певний період, скажімо, на період проведення службового розслідування. Так, у передбачених законом випадках можливе відсторонення державного службовця від виконання своїх обов'язків, що не припиняє службових відносин, але працівник тимчасово не допускається до роботи. Підставами для відсторонення державних службовців є такі: 1) загальні – поява на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; відмова або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу й перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони; в інших випадках, передбачених законодавством (ст. 46 Кодексу законів про працю) [10]; 2) спеціальні – невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяння значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян (ст. 22 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р.) [4]; у разі притягнення державного службовця до кримінальної відповідальності за службовий злочин, а так само, якщо ця особа притягається до відповідальності за інший злочин і може негативно впливати на хід досудового чи судового слідства (ст. 147 Кримінально-процесуального кодексу України) [11]; хвороба на небезпечні для

оточуючих інфекційні хвороби; особи, які є носіями збудників інфекційних захворювань; особи, які були в контакті з хворими на небезпечні для оточуючих інфекційні хвороби; особи, які відмовляються або ухиляються від обов'язкового медичного огляду; особи, які відмовляються або ухиляються від профілактичних щеплень (п. 1.2. Інструкції про порядок внесення подання про відсторонення осіб від роботи або іншої діяльності, затвердженої Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 р. № 66) [12].

Однак Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р., який набрав чинності з 01 січня 2013 р., не встановлює спеціальних підстав для відсторонення державних службовців, визначаючи останнє як крайній захід, необхідний для забезпечення обґрунтованого, неупередженого та об'єктивного службового розслідування, яке проводиться у випадку вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку (ч. 2 ст. 56 цього Закону) [5].

На підтримку такого нормативного положення І.М. Ваганова визначає відсторонення від роботи як примусовий захід запобіжного характеру, що тимчасово призупиняє виконання працівником трудової функції на підставі письмового розпорядження (наказу) роботодавця або інших уповноважених законодавством органів із метою запобігання настанню можливих негативних наслідків і профілактики правопорушень, як правило, із припиненням виплати заробітної плати [13, с. 33].

На час відсторонення від роботи державний службовець, крім випадків відсторонення у випадку звинувачення в учиненні злочину, продовжує отримувати заробітну плату. Як зазначає В.О. Бабенко, такий підхід є правильним, оскільки без припинення службових відносин і видачі трудової книжки неможливо позбавляти працівника заробітної плати [14, с. 363]. На підтвердження необхідності сплачувати заробітну плату свідчить також досвід правового регулювання трудових відносин у зарубіжних країнах. Так, наприклад, у ФРН, Новій Зеландії та Великобританії відсторонення від роботи розглядається як захід запобігання за умови, що працівник буде отримувати заробітну плату, а ось у США, Канаді, Франції і Швейцарії заробітну плату з працівника утримувати дозволено [15, с. 39–40].

Процедура проведення службового розслідування регламентується, відповідно, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13.06.2000 р. № 950 [16], однак процедура відсторонення державних службовців від роботи не визначена одним нормативно-правовим актом, а регламентується кількома, при чому різних рівнів.

Так, п. 4 вище зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України визначає особливості відсторонення державних службовців від роботи в разі вчинення ними адміністративних правопорушень [16]. Ст. 147 чинного Кримінально-процесуального кодексу України вказує на можливість відсторонення державного службовця від роботи в разі вчинення службового або іншого злочину [11]. Норма Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (ч. 1 ст. 19) подібного застереження не містить і зобов'язує слідчого відсторонити особу від посади, керуючись лише формальною ознакою – фактом винесення постанови про притягнення як обвинуваченого у кримінальній справі про один зі службових злочинів [17]. Така норма, можливо, і забезпечить проведення неупередженого досудового слідства по справі, однак у випадку визнання особи невинуватою або закриття кримінальної справи нівелює певною мірою репутацію державного службовця. Так,

варто відзначити, що в деяких країнах заборонені дисциплінарні дії роботодавця, які зачіпають честь працівника. Наприклад, у ФРН і Швейцарії не дозволяється вивішувати на дошці оголошень підприємства або установи повідомлення про догану з указівкою прізвища працівника й характеру допущеної ним провини. Австрія щодо цього використовує проміжний шлях: застосування такої процедури в принципі допускається, але формулювання при цьому не повинні бути образливими [18, с. 13–15].

Висновки. Отже, складність дотримання процедури відсторонення державних службовців пояснюється передусім відсутністю єдиного законодавчого акта, який установив би єдину процедуру відсторонення державних службовців від роботи, незалежно від підстави застосування такого заходу державного примусу. Крім того, важливим елементом законності застосування заходів дисциплінарної відповідальності є право державного службовця вимагати проведення службового розслідування. Практика свідчить, що непоодинокими є випадки намагання керівництва позбутися певних державних службовців через їхні політичні уподобання, особисті фактори тощо. Такий інструмент захисту може вважатися позитивним стосовно забезпечення законності притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Література:

- Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Серія «Міжнародні документи ООН з питань прав людини». – К. : Українська правнича фундація ; вид-во «Право», 1995. – 40 с.
- Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих / А.А. Гришковец // Право и политика. – 2001. – № 9. – С. 57–73.
- Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/print1330264519359777>.
- Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1330264519359777>.
- Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
- Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
- Проект Закону України «Про державну службу в органах виконавчої влади» внесено до Кабінету Міністрів України // Бюрократ. – 2006. – № № 4–7. – С. 2–15.
- Литвин О.В. Юридична відповідальність державних службовців / О.В. Литвин // Науковий вісник Національного університету ДПС України. Серія «Економіка, право». – 2010. – № 2. – С. 144–150.
- Науково-практичний коментар Кодексу законів про працю України / [В.І. Прокопенко, З.Я. Козак, Л.О. Кузнецова та ін.]. – Х. : Консум, 2003. – 832 с.
- Кримінально-процесуальний кодекс України / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1002-05/print1330264519359777>.
- Інструкція про порядок внесення подання про відсторонення осіб від роботи або іншої діяльності : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 р. № 66 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0270-95>.
- Ваганова І.М. Запобіжні заходи у трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І.М. Ваганова ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 200 с.
- Бабенко В.О. Особливості звільнення державних службовців / В.О. Бабенко // Держава і право. Серія «Юридичні та політичні науки». – 2011. – Вип. 51. – С. 361–367.
- Шерегов С.А. Производственная дисциплина и трудовой распорядок в странах с развитой рыночной экономикой / С.А. Шерегов // Трудовое право. – 2002. – № 1 (23). – С. 39–47.
- Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950 / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
- Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
- Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право / И.Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.

Межевская Л. В. Зарубежный опыт правового регулирования отстранения от работы лиц, выполняющих функции государства

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные вопросы отстранения государственных служащих от работы, определяются пути устранения существующих нормативных пробелов регламентации процедуры применения данной меры пресечения в отношении государственного служащего.

Ключевые слова: отстранение от работы, дисциплинарная ответственность, государственные служащие.

Mezhevskaya L. The experience of foreign countries in the legal regulation of dismissal from work of persons that perform the state functions

Summary. The article deals with some issues from the dismissal of civil servants work, determined ways to address gaps in existing regulatory procedures regulating the use of preventive measures against a public servant.

Key words: suspension from work, disciplinary liability, civil servants.