

ДО ПИТАННЯ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАДИ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Статтю присвячено дослідженню питання звільнення державного службовця за порушення присяги. Наголошено на тому, що питання звільнення за порушення присяги займає окреме місце серед підстав звільнення державних службовців, адже припинення державної служби за порушення присяги є санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне із займаною посадою.

Ключові слова: державна служба, звільнення, порушення присяги, державний службовець, відповідальність.

Постановка проблеми. Державна служба займає особливе місце в суспільно-політичній та соціально-економічній системах, має свою проблематику розвитку та фактори результативності та ефективності. Саме тому до державних службовців, окрім загальних підстав припинення трудового договору, передбаченого Кодексом законів про працю України [1], застосовуються й додаткові підстави.

Метою статті є дослідження особливостей звільнення з посади державного службовця за порушення присяги та проблемних питань у цій царині.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичними питаннями у цій сфері займалися такі вчені-правознавці, як О. А. Абрамова, О. Т. Барабаш, Н. М. Вапнярчук, Л. Ю. Величко, В. С. Венедіктов, В. В. Голобородько, В. М. Горшеньов, К. М. Гусов, С. І. Кожушко, О. О. Кравченко, О. Е. Лейст, О. С. Пашков, С. В. Подкопаєв, Ю. М. Полетаєв, О. І. Процевський, К. В. Радіонова, В. М. Смирнов, Л. О. Сироватська, А. Є. Шевченко, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [2] крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється у разі: порушення умов реалізації права на державну службу; недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтями 16 і 16¹ Закону України «Про державну службу»; досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги; притягнення державного службовця до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» 07.04.2011 № 3206-VI [3].

Окреме місце займають факти звільнення з посад за порушення присяги державного службовця, адже припинення державної служби за порушення присяги є санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з повноваженнями за займаною посадою.

Звільнення за порушення присяги може мати місце лише тоді, коли державний службовець скоїв проступок, який підриває довіру до нього як до носія влади та призводить до підривання авторитету державного органу.

Потребує конкретизації визначення проступку. Так, проступок – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено відповідальність. Виділяють адміністративний, дисциплінарний та цивільний проступки [4, с. 46]. Таким чином, звільнення державного службовця з державної служби у зв'язку з порушенням присяги є видом відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, тобто правопорушення у сфері трудових правових відносин.

Потребує конкретизації й визначення громадського порядку, оскільки саме йому завдається шкода у випадку порушення присяги державного службовця. Громадський порядок – урегульована правовими та іншими соціальними нормами система суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя і здоров'я, повагу честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі.

Поняття громадського порядку вченими розглядається в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні громадський порядок – система, порядок суспільних відносин, що складаються під впливом соціальних норм при провідній ролі правових норм. У такому випадку громадський порядок створює сприятливі умови для успішного розвитку суспільства загалом, ефективного функціонування його соціальних інститутів і всієї політичної системи. У вузькому розумінні громадський порядок розуміється як система відносин, що складаються при знаходженні громадян у громадських місцях: на вулицях, площах, у садах, у громадському транспорті, видовищних заходах, підприємствах торгівлі та громадського харчування і т. п. Для громадських місць, як зазначалося, є характерним: доступність їх для населення, необхідність забезпечення громадян можливістю користуватися правами, що їм належать, захисту їхнього життя і здоров'я, честі, гідності та майна [5, с. 224].

Слід зазначити, що питання звільнення державного службовця за порушення присяги сьогодні стало предметом розгляду судових справ інстанціями всіх рівнів, що свідчить про порушення чинного законодавства при застосуванні норм, що регулюють питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Окрім цього, можна зробити висновок, що у зв'язку з відсутністю чіткого регулювання процедури такого звільнення наслідком на практиці є неоднозначне застосування норм законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Так, 04.06.2013 Верховний Суд України прийняв постанову по справі за позовом державного службовця до Державної митної служби, Львівської митниці ДМС про скасування наказу, поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Державний службовець просив скасувати наказ ДМС у частині припинення перебування його на державній службі в митних органах України з підстави порушення ним присяги державного службовця; поновити його на посаді

старшого інспектора відділу митного оформлення; стягнути з митниці середній заробіток за час вимушеного прогулу.

На обґрунтування позовних вимог посилається на те, що його було звільнено всупереч вимогам статей 26, 31 Дисциплінарного статуту митної служби, затвердженого Законом України від 06.09.2005 № 2805-IV «Про Дисциплінарний статут митної служби України» [6] (втратив чинність. – С. К.) оскільки його було звільнено в період тимчасової непрацездатності, службове розслідування не проводилось, пояснень він не надавав, а в оспорюваному наказі міститься лише формальне посилення на п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону України від 16.12.1993 № 3723-XII «Про державну службу» [2].

В ухвалах ВАС, які додані до заяви на підтвердження неоднакового застосування норм матеріального права, суд касаційної інстанції дійшов висновку, що умисне несумлінне виконання позивачем своїх службових обов'язків є порушенням присяги, а тому такі дії є не дисциплінарним порушенням, а є наслідком невідповідності займаній посади за моральними та діловими якостями державного службовця як суб'єкта зі спеціальним статусом. Тобто звільнення позивача є не видом застосування до нього дисциплінарного стягнення, а наслідком порушення ним присяги, що становить самостійну підставу припинення державної служби.

У зазначеній постанові наголошено на тому, що звільнення з державної служби за порушення присяги є крайнім заходом відповідальності державного службовця, який виходить за межі дисциплінарної відповідальності, а тому якщо підставою припинення державної служби є порушення посадовою особою митної служби дисципліни, має бути вмотивовано неможливість застосування до цієї особи за таке порушення заходів дисциплінарного впливу аж до звільнення з митного органу.

Аналізуючи текст присяги, суд доходить висновку, що в основу поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт порушення присяги. Тому, складаючи присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання. У зв'язку з цим під порушенням присяги слід розуміти скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливує подальше виконання ним своїх обов'язків.

Звертає увагу й той факт, що при вирішенні питання щодо застосування норм діючого законодавства при звільненні державного службовця за порушення присяги в першу чергу необхідно застосовувати норми спеціального законодавства, зокрема щодо регулювання діяльності державних службовців таможні, прокуратури, міліції тощо, і тільки потім застосувати загальні норми – Закон України «Про державну службу» [2] тощо.

Так, наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну службу» [2] регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів митного контролю, здійснюється згідно з цим законом, якщо інше не передбачено законами України. Згідно зі ст. 408 Митного кодексу [7] правовий статус посадових осіб митної служби, їх права та обов'язки визначаються Конституцією, цим кодексом і лише в частині, що ним не регулюється, – Законом України «Про

державну службу» [2]. Відповідно до ч. 2 ст. 410 зазначеного кодексу в митній службі діє Статут, який затверджено законом.

Тобто необхідно звернути увагу на те, що до державних службовців різних органів державної влади застосовується Закон України «Про державну службу», але лише в межах, що не суперечать спеціальним законам, що регулюють діяльність того чи іншого органу державної влади.

Відповідно до ст. 31 Статуту з метою з'ясування всіх обставин вчинення посадовою особою митної служби дисциплінарного правопорушення керівник митного органу має право призначити службове розслідування, яке передуює застосуванню дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення. Порядок проведення службового розслідування визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

Наказом Державної митної служби України від 13.08.2010 № 918 затверджено Інструкцію про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України [8]. Пунктом 1.1 Інструкції визначено приводи, підстави, мету, порядок призначення і проведення службового розслідування, прийняття за його результатами рішень, виконання цих рішень, формування матеріалів службового розслідування у справі, а також права та обов'язки посадових осіб митної служби під час його проведення.

Системний аналіз спеціальних і загальних норм свідчить, що за вчинення посадовими особами митної служби порушень службової дисципліни, дисциплінарних правопорушень допускається застосування дисциплінарних стягнень, найбільш суворим із яких є звільнення.

Припинення державної служби за порушення присяги є найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою. Тому рівень юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи в процедурах вирішення питань застосування такої відповідальності має бути не меншим, ніж під час звільнення з органу за вчинення дисциплінарного правопорушення, з дотриманням строків притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Передумовою звільнення державного службовця за вчинення правопорушення, пов'язаного зі здійсненням службової діяльності, з підстави припинення державної служби за порушення присяги мають бути порушення, встановлені внаслідок ретельного службового розслідування, порядок проведення якого регулюється спеціальними Інструкціями. При цьому необхідно враховувати, що наслідком вчинення дисциплінарного правопорушення можуть бути припинення державної служби за порушення присяги або звільнення з органу, які є санкціями різних рівнів відповідальності і не можуть застосовуватися як альтернативні. Звільнення за порушення присяги може мати місце лише тоді, коли державний службовець скоїв проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливає подальше виконання ним своїх обов'язків. Державний службовець, який вчинив дисциплінарний проступок, не може бути звільнений за порушення присяги, якщо цей проступок не можна кваліфікувати як порушення присяги.

Схоже рішення Верховний суд України постановив і 01.10.2013 по справі за позовом державного службовця до Міністерства юстиції України, Міністра юстиції

України, Голови Державної виконавчої служби України, Головного управління юстиції в Полтавській області, Державної казначейської служби України, Головного управління Державної казначейської служби України у Полтавській області (за участю прокурора м. Полтави) про визнання дій та рішень протиправними, скасування наказу, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди.

На обґрунтування заяви позивачем додано копії рішень суду касаційної інстанції, які, на думку ДВС та ГУ юстиції, підтверджують неоднакове правозастосування касаційним судом.

В ухвалі від 04.10.2007 Вищий адміністративний суд України вказав, що Закон України «Про державну службу» не містить обмежень щодо неможливості звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності, в тому числі при звільненні із займаної посади за порушення присяги державного службовця.

У постанові від 09.06.2010 р. Вищий адміністративний суд України, відмовляючи в задоволенні позову про поновлення на роботі звільненого за порушення присяги позивача, виходив з того, що цей Закон не містить положень щодо неможливості звільнення державного службовця під час його тимчасової непрацездатності, а також положень, згідно з якими повинно бути враховано особу та його попередні заслуги, а відтак норми Кодексу законів про працю не можуть застосовуватися до таких правовідносин.

У рішенні від 30.01.2013 суд касаційної інстанції дійшов висновку, що у разі припинення державної служби з підстави, визначеної п. 6 ст. 30 Закону України № 3723-ХІІ «Про державну службу», службово-трудова відносина з державним службовцем припиняються в односторонньому порядку за рішенням державного органу і таке рішення ґрунтується на юридичних фактах, підтверджених відповідними матеріалами, а отже, не потребує здійснення такого звільнення за встановленими Кодексом законів про працю правилами та гарантіями.

Касаційний суд, залишаючи без змін рішення суду апеляційної інстанції, погодився з висновками останнього про те, що під час видання оскаржуваного наказу про припинення проходження державної служби за порушення Присяги на підставі п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону України № 3723-ХІІ «Про державну службу» як крайнього заходу дисциплінарного впливу відповідачі не дотримали встановленої трудовим законодавством процедури звільнення, а таке звільнення може бути застосоване тільки у разі використання всіх заходів дисциплінарного впливу до державного службовця та повинно бути мотивованим.

Законодавець навів вичерпний перелік дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до державних службовців, а також підстави припинення державної служби.

Разом з тим порядок застосування таких заходів впливу у Законі України «Про державну службу» не передбачено. Натомість порядок застосування дисциплінарних стягнень, у тому числі звільнення, врегульовано у КЗпП (ст. 149).

Звертає увагу те, що відповідно до п. 18 постанови Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» [9] підставами захисту порушеного права звільненої особи може бути не тільки звільнення без законних підстав, а й порушення порядку його проведення.

Оскільки у справі, яка розглядалася, суди встановили, що звільнення позивача відбулося з порушенням порядку, передбаченого трудовим законодавством (від позивача не відбиралися письмові пояснення; не вказано, у чому саме полягає неналежне виконання службових обов'язків; обрання звільнення як виду дисциплінарного стягнення невмотивоване; позивача звільнено під час перебування на лікарняному), то державний службовець був поновлений на роботі.

В іншій справі державний службовець, що звернувся до Хмельницького окружного адміністративного суду апелював до того, що текст Присяги державного службовця має загальний характер, що позбавляє можливості передбачити наслідки тих чи інших своїх вчинків, та, окрім того, у своїх діях позивач не вбачає порушення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Вищий апеляційний адміністративний суд із тлумаченням присяги державного службовця посадовцем не погодився й у поновленні на посаді заступнику начальника Теофіпольського районного управління юстиції – начальника відділу ДВС відмовив. При цьому судова колегія зазначила, що позивач мав статус державного службовця, користувався всіма правами та обов'язками держслужбовця, а також зобов'язаний був уникати вчинення дій, щодо яких законом встановлені заборона чи обмеження.

Зазначимо, що суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу регулюються Законом України «Про державну службу», який визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті. Адміністративні суди у рішеннях підкреслили, що текст Присяги написаний чітко і зрозуміло, а її зміст за своєю суттю не може містити конкретні посилання на певні закони та їх норми, порушення яких могло б свідчити про порушення Присяги державного службовця посадовою особою державного органу при виконанні своїх службових обов'язків, вона дійсно має на меті в загальному порядку публічно зобов'язати державного службовця у своїй повсякденній діяльності керуватися виключно Конституцією та законами України, які, у свою чергу, уже мають більш конкретний зміст та зобов'язують державного службовця дотримуватися певних правил, встановлених ними, або утримуватися від певних дій, які ними заборонені. Таким чином, текст Присяги має уніфікований характер і розповсюджується на всі правовідносини, де однією зі сторін є державний службовець.

Окрім того, припинення державної служби відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» є особливим видом відповідальності державного службовця у вигляді звільнення державного службовця із займаної посади та роботи, і є таким, що не потребує обов'язкової наявності у державного службовця дисциплінарних стягнень, передбачених статтями 147 КЗпП України і 14 Закону України «Про державну службу», на момент вирішення питання про припинення державної служби, і може бути застосованим незалежно від того чи притягувався державний службовець до дисциплінарної відповідальності раніше, чи не притягувався. Водночас наголошуємо, що висновки судів у згаданій справі обґрунтовані матеріалами службового розслідування, які стали підставою для звільнення позивача із займаної посади.

Висновки. Таким чином, однакова практика застосування норм чинного законодавства щодо звільнення державного службовця з державної служби за порушення присяги судовими органами відсутня. Органи судової влади різних інстанцій та різних регіонів неоднаково застосовують діючі норми законодавства, що викликає необхідність додаткового регулювання зазначеного питання та прийняття нормативно-правових актів, які будуть детально регулювати правовідносини, що виникають при звільненні державного службовця за порушення присяги.

Припинення державної служби у зв'язку з порушенням Присяги та дисциплінарна відповідальність державних службовців можуть бути наслідком існування схожих фактичних підстав у разі вчинення державним службовцем достатньо близьких за характером одне до одного дисциплінарного або іншого правопорушень. Звільнення за порушення присяги може мати місце лише тоді, коли державний службовець скоїв проступок проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливує подальше виконання ним своїх обов'язків. Тобто звільнення за порушення присяги має застосовуватися за конкретні надзвичайно тяжкі проступки, як за фактом їх вчинення, так і за наслідками, до яких вони призводять.

Припинення державної служби за порушення Присяги є найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою. Тому рівень юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи в процедурах вирішення питань застосування такої відповідальності має бути не меншим, ніж під час звільнення з державної служби за вчинення дисциплінарного правопорушення, з дотриманням порядку та строків притягнення до дисциплінарної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – Дод. до № 50.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 40. – С. 1750. – Ст. 404.
4. Петков С. В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С. В. Петков // Право та держ. упр. – 2010. – № 1. – С. 44–55.
5. Орлов В. А. Конституційно-правова основа громадського порядку / В. А. Орлов // Вісн. Маріуп. держ. ун-ту. Сер.: Право. – 2013. – Вип. 5. – С. 223–229.
6. Про Дисциплінарний статут митної служби України : Закон України від 06.09.2005 № 2805-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 42. – С. 1841. – Ст. 467.
7. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 44–45; № 46–47; № 48. – С. 1858. – Ст. 552.
8. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України : наказ Держ. митної служби України від 13.08.2010 № 918 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 12. – С. 82. – Ст. 532.
9. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верхов. Суду України від 06.11.1992 № 9 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). – 2008. – № 29. – Ст. 279.

Козин С. М.

К ВОПРОСУ УВОЛЬНЕНИЯ С ДОЛЖНОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРИСЯГИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Статья посвящена исследованию вопроса увольнения государственного служащего за нарушение присяги. Отмечено, что вопрос увольнения за нарушение присяги занимает отдельное место среди оснований увольнения государственных служащих, поскольку увольнение с государственной службы за нарушение присяги является санкцией ответственности государственного служащего, совершившего деяние, несовместимое с занимаемой должностью.

Ключевые слова: государственная служба, увольнение, нарушение присяги, государственный служащий, ответственность.

Kozin S. M.

CONCERNING TO THE QUESTION OF DISMISSAL FOR VIOLATION OF OATH CIVIL SERVANTS

Problem setting. *The civil service takes a special place in the socio-political and socio-economic systems, has the range of problems of development and factors of productivity and efficiency. For this reason to the civil servants, except the general grounds of termination of the labour contract provided by Labour Code of Ukraine, additional grounds are used.*

Target of research. *is research of features of dismissing civil servant for oath violation and problems in this area.*

Analysis of recent researches. *Such scientists-legists, as O. A. Abramova, O. T. Barabash, N. M. Vapnyarchuk, L. Y. Velichko, V. S. Venediktov, V. V. Goloborodko, V. M. Horshenov, K. M. Gusov, S. I. Kozhushko, O. O. Kravchenko, O. E. Leyst, O. S. Pashkov, S. V. Podkopaev, Y. M. Poletaev, O. I. Protsevskyy, K. V. Radionova, V. M. Smirnov, L. O. Syrovatska, A. E. Shevchenko, G. I. Chanysheva, O. M. Yaroshenko and others engaged in the theoretical questions in this area.*

Article's main body. *Dismissal for violation of oath can take place only when a civil servant has committed offense that undermines a trust to him as a carrier power and leads to undermining the authority of a public body.*

It should be noted that the issue of dismissal of a civil servant for violation of oath has become the subject of consideration of cases the instances of all levels, that testifies to violation of current legislation at application of norms that regulate the question of bringing in of civil servants to disciplinary responsibility. Except it, it is possible to draw conclusion, that in connection with absence of the clear adjusting of procedure of such dismissal, in practice a consequence is ambiguous application of norms of laws and legal acts.

At the decision of question in relation to application of norms of current legislation at dismissal of civil servant for violation of oath it is first of necessary to apply the norms of the special legislation, in particular in relation to adjusting of activity of Customs civil servants, Prosecutor's Office, militia and others like that, and only then to apply general norms – Law of Ukraine «About civil service» and others like that.

Conclusions and prospects for the development. *Identical practice of application of norms of current legislation in relation to liberation of civil servant from government service for violation of oath by judicial bodies is absent. The judicial authorities at various levels and in different regions varies apply existing norms of legislation, which requires additional regulation of this issue and the acceptance of legal acts that will regulate in detail the relationship arising from the dismissal of civil servants for violating the oath.*

Key words: civil service, dismissal, violation of oath, civil servant responsibility.