

*Луценко О. Є.
аспірантка кафедри трудового права
Національного університету
«Юридична академія імені Ярослава
Мудрого»*

ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Статтю присвячено одній із підстав припинення трудових правовідносин із державними службовцями – порушення правил професійної етики. Запропоновано аморальним проступком державних службовців вважати порушення правил професійної етики державного службовця. Обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття Правил професійної етики державних службовців.

Ключові слова: порушення правил професійної етики, державні службовці, обов'язки державних службовців, дисциплінарний проступок, припинення державної служби.

В умовах реформування державної служби в Україні важливими чинниками створення ефективної системи державної влади мають стати не лише висока кваліфікація та професійні якості, але й моральні якості службовців. При виконанні службових обов'язків чиновник повинен пам'ятати, що від його поведінки залежить уявлення громадян про державну службу.

Метою статті є з'ясування сутності порушення правил професійної етики як підстави припинення трудових правовідносин із державними службовцями.

Здоровий моральний фактор сприяє успішному вирішенню службових задач, укріпленню всієї системи державних органів, служить підвищенню їх морального авторитету у суспільстві. І навпаки, незрілий моральний фактор істотно перешкоджає вирішенню цих задач, ускладнює моральне і професійне становлення службовців, сприяє моральній деформації [1, с. 237].

Чинний Закон України «Про державну службу» [2] містить ст. 5 «Етика поведінки державного службовця», відповідно до якої державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. Одразу виникає запитання: які дії та вчинки можуть бути визнаними такими, що шкодять інтересам державної служби чи негативно впливають на репутацію державного службовця? Актуальності це питання набуває ще й, у зв'язку з тим, що подібні формулювання містяться й у низці інших нормативних актів, зокрема, Закон України «Про дипломатичну службу» [3] у ст. 34 визначає, що на працівників дипломатичної служби покладається дисциплінарна відповідальність «... за вчинки, що ганьблять їх та дискредитують орган, у якому вони працюють»; у ст. 8 Дисциплінарного статуту прокуратури [4] передбачено, що дисциплінарні стягнення щодо прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури застосовуються «... за проступок, який порочить його як працівника прокуратури». Підтримуємо І. П. Грекова, який вважає, що поняття “порочить” та “дискредитує” – оціночні поняття. Тому їх застосування в юридичній техніці, а особливо при складанні норм права, що прямо торкаються прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин, не бажано. Їх застосування неминуче призводить до можливості суб'єктивного трактування тієї чи іншої дії або бездіяльності посадовими особами правозастосовчих органів. Якщо законодавець і бажає їх застосувати

при формуванні нормативних приписів, то обов'язковою складовою даного правотворчого процесу повинно бути тлумачення цих, а рівно й аналогічних, оціночних категорій шляхом, наприклад, визначення їх понять [5, с.138, 139].

С. Ю. Головіна переконана, що до проступків, які порочать звання державного службовця відносяться вчинення умисних злочинів, деякі адміністративні правопорушення та аморальні проступки, вчинені як на роботі, так і в побуті [6, с. 39, 40]. Підтримуємо позицію С. О. Шушпанова, який проступком, що порочить звання державного службовця називає дію чи бездіяльність, яка хоч і не є злочинною, проте за своїм характером несумісна зі званням державного службовця. До цього проступку науковець відносить порушення правил професійної етики, яке є діянням, що суперечить правилам суспільної моралі, а отже, аморальним проступком [7, с. 34, 35]. Норми КЗпП України не регулюють дисциплінарну відповідальність за вчинення аморального проступку державними службовцями, адже відповідно до п.3 ст. 41 КЗпП звільнення за вчинення аморального проступку можливе лише стосовно працівників, які виконують виховні функції. Хоча ще у 1966 році В.М. Манохін пропонував поширити дисциплінарну відповідальність за аморальні проступки на всіх керівників та посадових осіб [8, с. 185].

Нині серед вчених склалося два підходи стосовно можливості застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за аморальні проступки. Прихильники першої позиції [9, с. 62; 10, с. 47] вважають, що самостійною підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців є аморальний проступок, тобто діяння, що підриває авторитет державної служби, але не пов'язане із виконанням посадових обов'язків і вчинене у позаслужбовий час. Представники іншої точки зору [11; 12; 13] аморальний проступок розглядають як підставу припинення трудових правовідносин лише із працівниками, що виконують виховні функції.

Якщо говорити про аморальний проступок державного службовця, то залишається не з'ясованим, що слід віднести до об'єктивної сторони аморального проступку цієї категорії осіб – конфлікти в родині, невиконання аліментних зобов'язань, появу на роботі, у громадських місцях у стані алкогольного, наркотичного, токсичного сп'яніння чи якісь інші діяння. Ми вважаємо, що аморальним проступком державних службовців є порушення правил професійної етики державного службовця. Проте деякі фахівці переконані, що суб'єкт призначення може сам вирішувати чи буде те чи інше діяння державного службовця аморальним. У зв'язку з цим, при неможливості й недоцільності встановлення вичерпного переліку цих проступків, необхідно вирішити вказану проблему шляхом законодавчого закріплення поняття, ознак та критеріїв віднесення певних діянь до таких проступків. Допомогти в цьому можуть етичні кодекси державних службовців, оскільки вони покликані закріпити моральні параметри поведінки службовців, встановити вимоги до службової поведінки як під час виконання службових обов'язків, так і в побуті [14, с. 124].

П. М. Морхат пропонує прийняття Морального кодексу державних службовців як системи визначених моральних стандартів, конкретних норм поведінки особливої соціально-професійної групи, головна задача якого –забезпечити реалізацію державних функцій. Кодекс має визначати моральну сторону професійної діяльності, встановлювати чіткі норми службової поведінки та допомогти державному службовцю орієнтуватись у вимогах до його поведінки. Моральний кодекс буде слугувати як довідником, так і критерієм оцінки складних моральних проблем поведінки працівника державного органу [15, с. 121, 122].

Як зазначає Н. М. Неумивайченко високі моральні риси державного службовця не формуються стихійно, а тому актуальною є поява єдиного законодавчого акту, що регулював би поведінку всіх категорій службовців. Ним міг би стати Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, спрямований на зміцнення моральних основ зазначеної служби, виховання у службовців патріотизму, неухильного виконання законів і

етичних норм професійної поведінки. Етика державної служби як один з видів професійної етики є кодексом поведінки, який приписує певний тип людських взаємовідносин і є оптимальним з точки зору виконання службовцями їх професійної діяльності. Кодекс поведінки включає основні принципи і норми, що виражають у загальній формі моральні вимоги до діяльності державного службовця [16, с.81].

Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [17] (набирає чинності 01.01.2015 року) одним із обов'язків державних службовців називає дотримання встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця, а у п. 8 ч. 2 ст. 52 порушення правил професійної етики державного службовця визначає дисциплінарним проступком державних службовців. Проте більше жодних положень стосовно правил професійної етики державних службовців у Законі немає. Не прийняті й самі Правила професійної етики державних службовців, замість них чинними є Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені Наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214 [18]. Ці Правила є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Проаналізувавши зміст вказаних Правил, ми дійшли висновку, що вони дійсно є «загальними», оскільки характеризуються фрагментарністю, абстрактністю та розпливчатістю формулювань, містять чимало оціночних понять, зміст яких може відрізнитися залежно від конкретної ситуації, правосвідомості суб'єкта, що застосовує правову норму, а також від існуючої соціально-економічної ситуації. Якщо керуватися цими Загальними правилами дуже важко зробити висновок, які вчинки державного службовця можуть визнаватися такими, що порочать та дискредитують його, тобто є аморальними проступками.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [19] у ст. 13 передбачає прийняття кодексів поведінки: «держава сприяє закріпленню норм професійної етики та інших вимог щодо здійснення окремих видів діяльності в кодексах поведінки підприємців, представників відповідних професій». Так, в Україні діють Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства інфраструктури України, Головного управління державної служби України від 14.06.2011 року № 319/149/145/145 [20], Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 [21], Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління державної служби України від 05.07.2011 року № 330/151/809/434/146 [22] та ін. Проаналізувавши положення зазначених Кодексів ми дійшли висновку, що їх зміст майже ідентичний, тоді виникає запитання – який сенс прийняття кількох десятків кодексів поведінки для різних категорій осіб із однаковим змістом? На нашу думку, це зовсім не виважений крок, адже, по-перше, тоді вони мали б враховувати особливості трудової діяльності цих категорій осіб, по-друге, повинні були б відповідати ознакам кодексу як єдиного, зведеного, логічно цілісного, внутрішньо узгодженого нормативно-правового акту, що забезпечує повне, узагальнене та системне регулювання суспільних відносин у сфері державної діяльності, проте ці акти лише визначають та розкривають зміст принципів державної служби в однойменних статтях: патріотизм, законність, ефективність, корпоративність, нейтральність та неупередженість, прозорість і відкритість, справедливість тощо, по-третє, як слушно зауважує Є. А. Гетьман, кодекс являє собою сукупність законів, які в свою чергу можуть прийматися виключно Верховною Радою України, тому кодекс теж повинен бути актом вищого законодавчого органу держави [23, с.130; 136]. У зв'язку із

цим, вказані акти взагалі важко вважати кодексами, скоріше за все їх можна назвати знову ж таки загальними правилами поведінки й не більше цього.

Підтримуючи вчених, які наголошують на необхідності прийняття законодавчого акту стосовно поведінки державних службовців, зауважимо, що це дасть змогу, по-перше, згрупувати вимоги до поведінки в конкретних нормах; по-друге, встановити певне співвідношення між моральною та правовою відповідальністю за порушення чітко визначених правил поведінки; по-третє, вдосконалити юридичну відповідальність за недотримання правил поведінки службовцями. Проте у встановленні правил професійної етики стосовно конкретних категорій державних службовців може допомогти локальна нормотворчість. У кожному державному органі мають бути розроблені Правила професійної етики на основі законодавчого акту, оскільки не можливо визначити, врахувати всі особливості діяльності різних категорій державних службовців в централізованому порядку, тому це має бути вирішено на рівні локального регулювання.

Н. М. Неумивайченко зауважує, що Правила можна розглядати як частину трудового договору, і у такому разі вони можуть бути підписані найманим службовцем. Після підписання будь-яка неправомірна поведінка може розглядатися як порушення договору [16, с.81].

Ми переконані, що успішне досягнення мети саморегуляції професійної поведінки державних службовців на високому рівні, який передбачає врахування співвідношення різнопланових обов'язків службовців, їх пріоритетів та конкретного втілення в життєвих ситуаціях, вироблення й дотримання особливих деонтологічних вимог диктує необхідність встановлення та прийняття Правил професійної етики державних службовців. У зв'язку з цим, пропонуємо можливу структуру Правил професійної етики державних службовців: 1) загальні положення (мета Правил, сфера їх дії та відповідальність за порушення правил професійної етики державних службовців); 2) обов'язки державних службовців (службові обов'язки та моральні обов'язки державного службовця); 3) відносини державних службовців із громадянами у службовий та позаслужбовий час (професійно-етичні правила поведінки державного службовця: культура службового спілкування (особливості спілкування із відвідувачами державного органу та іншими особами); зовнішній вигляд і форма одягу; оформлення та утримання службових приміщень; відношення до службового посвідчення; загальні правила поведінки в умовах, що не пов'язані із безпосереднім виконанням покладених на нього обов'язків); 4) відносини між державними службовцями (професійно-етичний клімат у службовому колективі; професійно-етичні вимоги до керівника державного органу; професійно-етичні принципи неформальних відносин у службовому колективі). Лише конкретно визначивши норми професійної етики державних службовців, можна буде робити висновок щодо протиправності тих чи інших діянь цієї категорії осіб.

Встановивши чіткі рамки професійної етики державних службовців, ми розумітимемо, якої поведінки слід вимагати та, які діяння будуть суперечити морально-правовим нормам. У зв'язку з цим, на нашу думку, говорити про аморальний проступок державних службовців можна лише у разі конкретних порушень правил професійної етики, якщо наявні такі порушення значить діяння є протиправним, а отже, аморальним. Неможна говорити про аморальний проступок державних службовців, оцінюючи загальну поведінку службовця, має бути конкретний прояв вчинку, який саме для державного службовця буде аморальним, тобто пов'язаний з нормами професійної етики. Те, що буде аморально для працівників, що виконують виховні функції, не обов'язково буде аморально для державного службовця, оскільки вказані групи осіб виконують різні функції, мають різне покликання. Тому поширювати п.3 ст. 41 КЗпП у чинній редакції на державних службовців є некоректним, слід передбачити окрему підставу припинення трудових правовідносин із державними службовцями за ініціативою суб'єкта призначення та викласти її в такій редакції: «вчинення державним службовцем аморального проступку

(порушення правил професійної етики), несумісного з продовженням державної служби, у тому числі, якщо ці дії вчинені поза службою».

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки: 1) аморальним проступком державних службовців є порушення правил професійної етики державного службовця. Успішне досягнення мети саморегуляції професійної поведінки державних службовців на високому рівні, який передбачає врахування співвідношення різнопланових обов'язків службовців, їх пріоритетів та конкретного втілення в життєвих ситуаціях, вироблення й дотримання особливих деонтологічних вимог диктує необхідність встановлення та прийняття Правил професійної етики державних службовців; 2) прийняття Правил професійної етики державних службовців дасть змогу згрупувати вимоги до поведінки в конкретних нормах, встановити певне співвідношення між моральною та правовою відповідальністю за порушення чітко визначених правил поведінки, вдосконалити юридичну відповідальність за недотримання правил поведінки службовцями. Разом з тим, у кожному державному органі мають бути розроблені Правила професійної етики на основі законодавчого акту, оскільки не можливо визначити, врахувати всі особливості діяльності різних категорій державних службовців в централізованому порядку, тому це має бути вирішено на рівні локального регулювання; 3) слід передбачити окрему підставу припинення трудових правовідносин із державними службовцями за ініціативою суб'єкта призначення та викласти її в такій редакції: «вчинення державним службовцем аморального проступку (порушення правил професійної етики), несумісного з продовженням державної служби, у тому числі, якщо ці дії вчинені поза службою».

Література:

1. Профессиональная этика и служебный этикет : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 559 с.
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – 52. – Ст.490.
3. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 року № 2728-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – 5. – Ст.29.
4. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст.15.
5. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ігор Петрович Греков; Національний університет внутрішніх справ; наук. кер.: В.С. Венедиктов. – Х., 2003. – 192 с.
6. Головина С.Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников: учеб.- практ. пособие / С.Ю. Головина – М. : Дело, 2003. – 256 с.
7. Шушпанов С.А. Должностной проступок как основание дисциплинарной ответственности государственного служащего: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Александрович Шушпанов; Саратовская государственная академия права; науч. руков. : В.М. Манохин. – Саратов, 2002. – 155 с.
8. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 285 с.
9. Гришконец А.А. Проблемы реформы государственной службы в РФ // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 54-63.
10. Губенко А., Губенко М. Привлечение работника к дисциплинарной ответственности за совершение аморального проступка // Законность. – 2011. – № 7. – С. 47-51.

11. Гончарова Г.С. Умови припинення трудового договору у зв'язку з вчиненням аморального проступку // Радянське право. – 1985. – № 2. – С. 64-68.
12. Тищенко О. Звільнення за аморальний проступок працівника, який виконує виховні функції: правові проблеми // Право України. – 2000. – № 6. – С.50- 52.
13. Швець Н.М. Правові аспекти звільнення працівника за аморальний проступок // Проблеми законності. – 2011. – № 113. – С. 83-91.
14. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юлия Борисовна Носова; Воронежский государственный университет; науч. руков.: Ю.Н. Стариков. – Воронеж, 2008. – 297 с.
15. Морхат П.М. Взаимодействие правовых и моральных норм в сфере государственной службы России : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Петр Мечиславович Морхат; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации; науч. руков.: Г.В. Мальцев. – М., 2003. – 196 с.
16. Неумивайченко Н. Правила поведінки державних службовців: практичні питання // Право України. – 2001. – № 2. – с.80-83.
17. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст.273.
18. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 року № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
19. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст.404.
20. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу : наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства інфраструктури України, Головного управління державної служби України від 14.06.2011 року № 319/149/145/145 //Офіційний вісник України. – 2011. – № 50. – Ст. 1993.
21. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html? m=publications& t=rec&id=113992>
22. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління державної служби України від 05.07.2011 року № 330/151/809/434/146 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – Ст. 2458.
23. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія / Є. А. Гетьман. – Х.: Право, 2012. – 192 с.

Луценко О.Е. Нарушение правил профессиональной этики как основание прекращения трудовых отношений с государственными служащими.-Статья.

Статья посвящена одному из оснований прекращения трудовых правоотношений с государственными служащими – нарушение правил профессиональной этики. Предложено аморальным проступком государственных служащих считать нарушение правил профессиональной этики государственного служащего. Обосновано необходимость разработки и принятия Правил профессиональной этики государственных служащих.

Ключевые слова: нарушение правил профессиональной этики, государственные служащие, обязанности государственных служащих, дисциплинарный проступок, прекращение государственной службы.

Lucenko O. Violation of rules of professional ethics as founding of stopping of labour relations with civil servants.- Article.

The article is dedicated to one of reasons for termination of labor relations with state employee — professional ethics violation. Professional ethics violation by state employee is offered to consider as amoral offense. The necessity of working out and adoption of rules of professional ethics of state employees is grounded. This will provide the opportunity to group the behavior requirements according to concrete standards, to determine particular correlation between ethical and legal liability for infringement of clear establish rules of behavior, to improve legal liability for inobservance of rules of behavior by employees. At the same time at every state authority the rules of professional ethics should be worked out on base of legal act. As it's impossible to define and take account of all features of activity of different types of state employees centrally, the issue should be solved at the local level.

The proposition of foreseeing of single reason for termination of labor relations with state employees upon an initiative of assignment subject was expressed. The reason shall read as follows: «committal of amoral offense by state employee (professional ethics violation) incompatible with continuation of state service including the actions out of duty».

Key words: professional ethics violation, civil servants, the duties of civil servants, disciplinary offence, termination of public service.