



Олена Луценко,

аспірант кафедри трудового права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

УДК 349.2:331.108.62-057.34

Види дисциплінарних проступків державних службовців: постановка проблеми

Дисциплінарні проступки у сфері державної служби вирізняються своєю несхожістю. Тому є сенс не лише закріпити їх перелік, а й передбачити, які дисциплінарні стягнення повинні застосовуватися за їх учинення, що забезпечить захист державного службовця від необґрунтованого звільнення. У цьому може допомогти класифікація дисциплінарних проступків; вона має важливе значення для наукового дослідження, оскільки дає можливість їх описати, враховуючи об'єктивну дійсність, і простежити найважливіші характеристики.

Спробу класифікувати дисциплінарні проступки державних службовців було здійснено такими вченими, як А. В. Андрушко, Н. М. Вапнярчук, М. І. Іншин, К. О. Федін та ін. Проте з реформуванням законодав-

ства про державну службу постала проблема – детально класифікувати дисциплінарні проступки державних службовців.

У ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [1], який набере чинності 1 січня 2014 р. (далі – ЗУ «Про державну службу»), визначено вичерпний перелік дисциплінарних проступків. Але вважаємо, що він не є таким унаслідок різноманітності порушень дисципліни, які можуть бути допущені у сфері державної служби. Проте деякі науковці закликали систематизувати дисциплінарне законодавство формалізацією його підстав [2, с. 228; 229]. А. В. Куракін вважає, що необхідно розробити і прийняти Основи чи Кодекс дисциплінарної відповідальності посадових осіб державної

служби, в особливій частині яких містився би перелік дисциплінарних проступків і відповідальність за кожний з них [3, с. 35].

Вважаємо, що можна говорити лише про необхідність закріплення примірної, але не вичерпної системи дисциплінарних проступків державних службовців. Формуючи таку систему, слід пам'ятати, що не всі дисциплінарні проступки на державній службі є однаковими за напрямом негативного впливу. Так, погоджуючись із класифікацією дисциплінарних проступків державних службовців С. Є. Чаннова [4, с. 85], вважаємо, що всі дисциплінарні проступки державних службовців можна переділити на умовно внутрішні, публічні та змішані. Критерієм цієї класифікації є напрям негативного впливу дисциплінарного проступку.

Умовно внутрішніми є ті дисциплінарні проступки державних службовців, які посягають на внутрішній службовий розпорядок органу державної влади (наприклад, прогул, запізнення на роботу, неналежне виконання обов'язків, поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані). Внутрішні дисциплінарні проступки зачіпають і публічний інтерес держави в цілому. Як слушно зазначає А. В. Сергеев, дисциплінарні проступки державних службовців не лише посягають на службову дисципліну конкретного державного органу, але також прямо чи опосередковано зачіпають інтереси державної служби в цілому [5, с. 105]. На нашу думку, така шкода все ж є опосередкованою.

До публічних може бути віднесено дисциплінарні проступки, які не зачіпають внутрішнього розпорядку органу державної влади та не пов'язані зі службовими обов'язками державного службовця, а посягають безпосередньо на належне функціонування державної служби. До цієї групи може

бути віднесено порушення встановлених законодавством заборон, недотримання обмежень, учинення дисциплінарних проступків у неробочий час.

Змішаними є дисциплінарні проступки, які посягають одночасно і на правила внутрішнього службового розпорядку, і на публічний інтерес безпосередньо. Змішаними є, наприклад, невиконання законного наказу вищого за ієрархією керівника, перевищення службових повноважень [4, с. 85; 86].

Крім того, дисциплінарні проступки державних службовців, на думку Н. М. Вапнярчук, можуть бути класифіковані залежно від виду невиконаного обов'язку державного службовця: 1) невиконання чи неналежне виконання функціональних обов'язків; 2) внутрішньоорганізаційних обов'язків; 3) морально-етичних обов'язків [6, с. 179]. До функціональних обов'язків вчена відносить обов'язки державних службовців, передбачені посадовими інструкціями. До внутрішньоорганізаційних: 1) виконувати обов'язки, вимоги та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби; 2) додержуватися порядку й умов проходження служби в органах державної влади; 3) дбайливо ставитися до державного майна та ін. Морально-етичними обов'язками є: 1) не допускати вчинків, несумісних з їхнім статусом державного службовця й посадою; 2) дотримуватися норм професійної етики; 3) виявляти високий рівень культури, професіоналізму, витримку й тактовність, повагу до керівників та інших посадовців [6, с. 98, 99].

Залежно від форми вини дисциплінарні проступки державних службовців переділяються на умисні та необережні. Ця класифікація має значення для застосування до державного службовця певного дисциплінарного стягнення.

Переконані, що важливе практичне значення має класифікація дисциплінарних проступків державних службовців за суб'єктом, який має право застосовувати дисциплінарні стягнення. За цим критерієм дисциплінарні проступки державних службовців можна переділити на:

1) дисциплінарні проступки, за вчинення яких стягнення може застосовуватися безпосереднім начальником: прогул; поява державного службовця на робочому місці в нетверезому стані; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків;

2) дисциплінарні проступки, за вчинення яких стягнення може застосовуватися чи безпосереднім начальником, чи вищим за ієрархією: вияв неповаги до державних символів України; 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.

Крім того, вважаємо, що окремі питання можуть віддаватися на розгляд спеціальним дисциплінарним комісіям, незалежним від керівників державних органів, а рішення цих комісій має бути обов'язковим для суб'єкта призначення. Так, до таких дисциплінарних проступків слід віднести: порушення правил професійної етики державного службовця; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством.

У сфері державної служби, на нашу думку, важливою є класифікація

дисциплінарних проступків за тяжкістю на дві категорії: грубі та незначні. Окремі приклади систематизації дисциплінарних проступків за цією підставою можна зустріти в деяких нормативно-правових актах. Так, у Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту (далі – Статут) від 5 березня 2009 р. № 1068-VI [7] у ст. 58 визначено, що грубим дисциплінарним проступком вважається факт грубого порушення службової дисципліни, що не містить ознак злочину, а саме: невихід на службу без поважних причин; порушення встановленого керівником органу чи підрозділу цивільного захисту розпорядку дня; вживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп'яніння; порушення статутних правил несення служби; втрата службового посвідчення, службових документів, бланків суворої звітності; невиконання наказів і розпоряджень начальників, що призвело до неготовності до дій за призначенням і зриву виконання покладених на орган чи підрозділ цивільного захисту завдань; порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів, що призвело до псування або втрати закріпленого майна, обладнання і техніки, інших матеріальних збитків, а також завдало шкоди здоров'ю особового складу органу чи підрозділу цивільного захисту або іншим особам; самовільне відлучення курсантів (слухачів) із розташування навчального закладу; невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад'юнктами, докторантами. Усі інші дисциплінарні проступки Статут визначає як незначні. Хоча зі змісту вказаної статті незрозуміло, що є критерієм віднесення одних проступків до грубих, а інших – до незначних. Вважаємо, що таким критерієм має бути ступінь

небезпечності конкретного дисциплінарного проступку державного службовця.

ЗУ «Про державну службу» у ч. 4 ст. 53 визначив, що в разі допущення незначного порушення правил внутрішнього службового розпорядку, посадових інструкцій суб'єкт призначення може застосувати зауваження. У разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог цього Закону та інших актів законодавства у сфері державної служби йому може бути оголошено догану (ч. 5). У разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог цього Закону та інших актів законодавства у сфері державної служби державним службовцем, який має дисциплінарне стягнення, йому може бути оголошено сувору догану (ч. 6). Попередження про неповну службову відповідність може застосовуватися за: 1) систематичне невиконання або систематичне неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень; 2) систематичне порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця (ч. 7). Як бачимо, законодавець спробував диференціювати види дисциплінарних стягнень залежно від учинюваних дисциплінарних проступків. Проте не можна не відзначити, що ЗУ «Про державну службу» лише в загальному вигляді визначає співвід-

ношення між видом дисциплінарного проступку та санкціями, що залишає можливість широкого довільного розсуду суб'єкта призначення у визначенні виду дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок.

На нашу думку, необхідно детально класифікувати дисциплінарні проступки залежно від виду стягнення, яке може бути застосоване за його вчинення, що забезпечить обґрунтоване застосування стягнення за певний проступок. Ю. А. Жукова пропонує ввести такі дисциплінарні стягнення: затримку в підвищенні розряду чи посади на максимальний період – один рік, обмеження просування по роботі протягом дії дисциплінарного стягнення, сувору догану, попередження про можливе звільнення [8, с. 15]. Деякі науковці обстоюють думку про доцільність уведення штрафів [9, с. 46; 10, с. 60].

Ми вважаємо, що законодавчого закріплення має набути класифікація, в якій поєднано два критерії, як за ступенем тяжкості, так і за видом дисциплінарного стягнення, що має застосовуватись до державного службовця. Матеріальним критерієм такої класифікації буде ступінь небезпечності певних видів дисциплінарних проступків. Формальним критерієм цієї класифікації має бути певне дисциплінарне стягнення, які у ч. 1 ст. 53 ЗУ «Про державну службу» розташовані у певному порядку – від менш суворого до більш суворого. Водночас вважаємо недопустимим установлення абсолютно визначеного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок. Дисциплінарні стягнення мають установлюватись альтернативно (наприклад, зауваження або догана, попередження про неповну службову відповідність – за менш небезпечний проступок, звільнення – за більш небезпечний).

Використовуючи такий підхід, на нашу думку, з одного боку буде забезпечено баланс між чіткістю і визначеністю законодавства, а з іншого – можливість врахувати при обранні конкретного виду дисциплінарного стягнення форму вини (умисел, необережність), характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких його вчинено, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування завданої шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання службових обов'язків.

З огляду на викладене пропонуємо законодавчо закріпити таку систему дисциплінарних проступків державних службовців: 1) вияв неповаги до державних символів України – звільнення; 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, – догана, сувора догана, попередження про неповну службу відповідність (якщо порушення має систематичний характер); якщо ж після застосованих заходів порушення триває, то державного службовця може бути звільнено; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків – догана, сувора догана (якщо державний службовець вже має дисциплінарне стягнення), якщо після застосованих заходів порушення триває, то державного службовця може бути звільнено; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення – звільнення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів – звільнення; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством, – звільнення;

7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку – зауваження (у разі незначного порушення), догана, сувора догана (якщо державний службовець уже має дисциплінарне стягнення); 8) порушення правил професійної етики державного службовця – зауваження (в разі незначного порушення), догана, сувора догана (якщо державний службовець вже має дисциплінарне стягнення та в разі злісного порушення правил професійної етики державного службовця – брутальне поводження з колегами, громадянами, що звернулися до державного службовця, конфліктування, нецензурне спілкування); 9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин поспіль протягом робочого дня без поважних причин – сувора догана або звільнення; 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння – сувора догана або звільнення.

Неабиякий інтерес для нас має ст. 41 ЗУ «Про державну службу», в якій, по суті, визначено класифікацію дисциплінарних проступків як підстав припинення трудових правовідносин із державними службовцями за наявністю ознаки системи. Так, установлено, що підставами для припинення державної служби з ініціативи суб'єкта призначення є: вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в пунктах 2, 3, 4 ч. 3 ст. 52 цього Закону, якщо до державного службовця застосовувалося дисциплінарне стягнення, яке не знято в установленому ст. 59 цього Закону порядку (п. 5 ч. 1 ст. 41); вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в пунктах 1, 5, 6, 9, 10 ч. 3 ст. 52 цього Закону (п. 6 ч. 1 ст. 41). Як бачимо, законодавець у цьому переліку не вказав пунктів 7 і 8 ст. 52, тобто пору-

шення правил внутрішнього службового розпорядку і порушення правил професійної етики державного службовця не є підставами припинення трудових правовідносин із державними службовцями. Вважаємо, що класифікація дисциплінарних проступків за ознакою систематичності їх учинення має важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки дає можливість визначити ступінь тяжкості дисциплінарних проступків. Так, коли законодавець установлює, що вже за одноразове вчинення певного дисциплінарного проступку із державним службовцем можуть бути припинені трудові правовідносини, то, звичайно, ці види проступків є більш небезпечними та вимагають негайного реагування, тоді як дисциплінарні проступки, за вчинення яких трудові правовідносини можуть бути припинені лише в разі систематичного їх вчинення – менш небезпечними.

Перелік критеріїв класифікації дисциплінарних проступків державних службовців не є вичерпним, оскільки на практиці можуть проявлятися й інші критерії, які мають правове значення для застосування певного дисциплінарного стягнення.

Підсумовуючи викладене, можна дійти таких висновків:

1) важливе практичне значення має класифікація дисциплінарних проступків державних службовців за суб'єктом, який має право застосовувати дисциплінарні стягнення на: а) дисциплінарні проступки, за вчинення яких

стягнення може застосовуватися безпосереднім начальником; б) дисциплінарні проступки, за вчинення яких стягнення може застосовуватися чи безпосереднім начальником, чи вищим за ієрархією;

2) дисциплінарні проступки за тяжкістю можна класифікувати на дві категорії: грубі та незначні. Критерієм такої диференціації має бути ступінь небезпечності конкретного дисциплінарного проступку державного службовця;

3) пропонуємо законодавчо закріпити класифікацію дисциплінарних проступків державних службовців, як за ступенем тяжкості, так і за видом дисциплінарного стягнення, що має застосовуватися до державного службовця. Вважаємо недопустимим встановлення абсолютно визначеного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок;

4) класифікація дисциплінарних проступків за ознакою систематичності їх учинення має важливе значення, оскільки дає можливість визначити ступінь тяжкості дисциплінарних проступків. Коли законодавець установлює, що вже за одноразове вчинення певного дисциплінарного проступку із державним службовцем можуть бути припинені трудові правовідносини, то, звичайно, ці види проступків є більш небезпечними та вимагають негайного реагування, тоді як дисциплінарні проступки, за вчинення яких трудові правовідносини можуть бути припинені лише в разі систематичного їх вчинення – менш небезпечними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про державну службу*: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
2. *Бачило И. Л.* Ответственность в управлении / И. Л. Бачило, Х. Я. Калла, С. В. Катрич и др.; Отв. ред.: Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1985. – 303 с.

3. Куракин А. В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ / А. В. Куракин // Административное и муниципальное право. – М. : Nota Bene, 2008, № 5. – С. 31–37.

4. Чаннов С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / С. Е. Чаннов / под ред. В. В. Володина. – М. : Ось-89, 2009. – 103 с.

5. Сергеев А. В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. В. Сергеев. – М., 2005. – 170 с.

6. Вапнярчук Н. М. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні / Н. М. Вапнярчук. – Х. : Юрайт, 2012. – 312 с.

7. Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Затв. Законом України від 5 березня 2009 р. № 1068-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 29. – Ст. 398.

8. Жукова Ю. А. Дисциплинарная ответственность работников как правовое средство обеспечения исполнения трудовых обязанностей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Ю. А. Жукова. – Пермь, 2005. – 22 с.

9. Панасюк О. Т. Правове регулювання застосування штрафів до працівників / О. Т. Панасюк // Право України. – 2006. – № 8. – С. 44–47.

10. Смирнов О. В. Концепция ускорения и совершенствования трудового законодательства / О. В. Смирнов // Совет. гос-во и право. – 1987. – № 9. – С. 52–61.

Луценко О. Є. Види дисциплінарних проступків державних службовців: постановка проблеми

Статтю присвячено підставам класифікації дисциплінарних проступків державних службовців. З'ясовано позиції науковців стосовно цього питання. Дисциплінарні проступки державних службовців класифіковано за такими підставами: 1) за напрямом негативного впливу; 2) залежно від виду невиконаного обов'язку; 3) за формою вини; 4) за суб'єктом, який має право застосовувати дисциплінарні стягнення; 5) за ступенем тяжкості.

Ключові слова: дисциплінарний проступок, державні службовці, класифікація дисциплінарних проступків, дисциплінарне стягнення, припинення трудових правовідносин.

Луценко Е. Е. Виды дисциплинарных проступков государственных служащих: постановка проблемы

Статью посвящено основаниям классификации дисциплинарных проступков государственных служащих. Выявлены точки зрения ученых по этому вопросу. Дисциплинарные проступки государственных служащих классифицированы по таким основаниям: 1) по направлению негативного влияния; 2) в зависимости от вида невыполненной обязанности; 3) по форме вины; 4) по субъекту, который имеет право применять дисциплинарные взыскания; 5) по степени тяжести.

Ключевые слова: дисциплинарный проступок, государственные служащие, классификация дисциплинарных проступков, дисциплинарные взыскания, прекращение трудовых правоотношений.

Lutsenko O. The type of disciplinable offences by civil servants: statement of the problem

The article covers the classification of disciplinable offences committed by civil servants. Different arguments of the classification of disciplinable offences by civil servants are analyzed in this article.

It is established the classification of disciplinable offences under such grounds: 1) in the direction of the negative impact; 2) depending on the type of neglect of duty; 3) in the form of guilt; 4) on the subject of offender; 5) the degree of severity.

Key words: disciplinary offence, public officials, the classification of disciplinable offences, disciplinary actions, termination of public service.