

УДК 349.2

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УВОЛЬНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ РАБОТНИКОВ

Сергей КОЗИН,

соискатель Научно-исследовательского института
правового обеспечения инновационного развития Национальной академии правовых наук Украины

SUMMARY

In this article the author focuses on the issues related to the dismissal of a public servant caused by the violation of the state juration. The author explores the institute of juration and comes to the conclusion that the dismissal of a state servant from state service caused by the violation is a form of responsibility for committing a disciplinary offence that is an offence in the sphere of labour law. Analyzing legal practices and legislation in power, the author comes to the conclusion about the need for additory regulation of this issue and the adoption of regulatory legal enactment, which will be detailed to regulate legal relations that arising from the dismissal of a state servant caused by violation of the juration.

Key words: dismissal, juration, civil servant, disciplinary offence.

АННОТАЦИЯ

В статье автор акцентирует свое внимание на вопросах, связанных с возможностью увольнения государственного служащего в связи с нарушением им государственной присяги. Автор, исследуя институт присяги, приходит к выводу, что увольнение государственного служащего с государственной службы в связи с нарушением присяги является видом ответственности за совершение дисциплинарного проступка, то есть правонарушение в сфере трудового права. Проанализировав юридическую практику и действующее законодательство, автор приходит к выводу о необходимости дополнительного регулирования указанного вопроса и принятии нормативно-правовых актов, которые будут детально регулировать правоотношения, возникающие при увольнении государственного служащего за нарушение присяги.

Ключевые слова: увольнение, присяга, государственный служащий, дисциплинарное правонарушение.

Постановка проблемы. Избранный Украиной как независимым, социальным, демократическим государством курс на европейскую интеграцию предопределяет необходимость существенного повышения действенности системы государственного управления и её составляющей части – государственной службы. Несовершенство проводимой в сфере государственного управления кадровой политики стало с главной причиной негативных явлений в обществе и, как следствие, ненадлежащего исполнения государством своих функций. Именно поэтому к государственным служащим, кроме общих оснований прекращения трудового договора, предусмотренного Кодексом законов о труде Украины [1], применяются и дополнительные основания.

Целью статьи является исследование особенностей увольнения государственного служащего с должности за нарушение присяги, а также анализ проблемных вопросов, которые возникают в данной области.

Теоретическими вопросами в этой сфере занимались такие ученые-правоведы, как А.Т. Барабаш, Н.Н. Вапнярчук, Л.Ю. Величко, В.С. Венедиктов, В.В. Голобородько, В.М. Горшенев, К.Н. Гусов, С.И. Кожушко, А.С. Пашков, С.В. Подкопаев, А.И. Процевський, К.В. Радионова, Л.А. Сыроватська, А.Е. Шевченко, Г.И. Чанишева, О.Н. Ярошенко и другие.

Изложение основного материала. Согласно статье 30 Закона Украины «О государственной службе» [2], кроме общих оснований, предусмотренных Кодексом законов о труде Украины, государственная служба прекращается в таких случаях: нарушения условий реализации права на государственную службу; несоблюдение связанных с прохождением государственной службы требований, предусмотренных ст. ст. 16 и 16-1 Закона Украины «О государ-

ственной службе»; достижение государственным служащим предельного возраста прохождения государственной службы; отставки государственных служащих, занимающих должности первой или второй категории; выявление или возникновение обстоятельств, препятствующих пребыванию государственного служащего на государственной службе; отказа государственного служащего от принятия или нарушения присяги; привлечение государственного служащего к уголовной или административной ответственности за коррупционные правонарушения, связанные с нарушением ограничений, предусмотренных Законом Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» [3].

Отдельное место занимают факты увольнения с должностей за нарушение присяги государственного служащего, ведь прекращение государственной службы за нарушение присяги является санкцией ответственности государственного служащего, совершившего деяние, несовместимое с полномочиями по занимаемой должности.

Увольнение за нарушение присяги может иметь место лишь тогда, когда государственный служащий совершил проступок, который подрывает доверие к нему как к носителю власти и приводит к подрыву авторитета государственного органа. Нуждается в конкретизации определения проступка. Так, проступок – это противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающее на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, за которое законом предусмотрена ответственность. Выделяют административный, дисциплинарный и гражданский проступки [4, с. 46]. Таким образом, увольнение государственного служащего с государственной службы в связи с нарушением присяги является

видом ответственности за совершение дисциплинарного проступка, то есть правонарушение в сфере трудовых правовых отношений.

Также в конкретизации нуждается и определения общественного порядка, поскольку именно ему причиняется вред в случае нарушения присяги государственного служащего. Общественным порядком является урегулированная правовыми и другими социальными нормами система общественных отношений, обеспечивающая защиту прав и свобод граждан, их жизни и здоровья, уважение чести и человеческого достоинства, соблюдение норм общественной морали.

Понятие «общественного порядка» учеными рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле общественный порядок – система, порядок общественных отношений, складывающихся под влиянием социальных норм при ведущей роли правовых норм. В таком понимании общественный порядок создает благоприятные условия для успешного развития общества в целом, эффективного функционирования его социальных институтов и всей политической системы. В узком смысле общественный порядок понимается как система отношений, складывающихся при нахождении граждан в общественных местах: на улицах, площадях, в садах, в общественном транспорте, на зрелищных мероприятиях, предприятиях торговли и общественного питания и так далее. Для общественных мест, как отмечалось, является характерным доступность их для населения, необходимость обеспечения граждан возможностью пользоваться правами, которые им принадлежат, защиты их жизни и здоровья, чести, достоинства и имущества [5, с. 224].

Следует отметить, что вопрос увольнения государственного служащего за нарушение присяги сегодня стал предметом рассмотрения судебных дел инстанциями всех уровней, что свидетельствует о нарушении действующего законодательства при применении норм, регулирующих вопросы привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. Кроме этого, можно сделать вывод, что в связи с отсутствием четкого регулирования процедуры такого увольнения на практике все чаще возникают случаи неоднозначного применения норм законов и подзаконных нормативно-правовых актов.

Так, 4 июня 2013 года Верховный Суд Украины принял постановление по делу по иску государственного служащего к Государственной таможенной службе Украины (далее – ГТС), Львовской таможни ГТС об отмене приказа, восстановлении на работе и взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула. Государственный служащий просил отменить приказ ГТС в части прекращения пребывания его на государственной службе в таможенных органах Украины на основании нарушения им присяги государственного служащего; восстановить его в должности старшего инспектора отдела таможенного оформления; взыскать с таможни средний заработок за время вынужденного прогула.

В обоснование исковых требований сослался на то, что он был уволен вопреки требованиям ст. ст. 26, 31 Дисциплинарного устава таможенной службы, утвержденного Законом Украины от 6 сентября 2005 года № 2805-IV «О Дисциплинарном уставе таможенной службы Украины» [6], (утратил силу – С. К.), поскольку был уволен в период временной нетрудоспособности, служебное расследование не проводилось, объяснений он не давал, а в оспариваемом приказе содержится лишь формальная ссылка на п. 6 ч. 1

ст. 30 Закона Украины от 16 декабря 1993 года № 3723-ХІІ «О государственной службе» [2].

В определениях Высшего административного суда Украины, которые приложены к заявлению на подтверждение неодинакового применения норм материального права, суд кассационной инстанции пришел к выводу, что умышленное недобросовестное исполнение истцом своих служебных обязанностей является нарушением присяги, а потому такие действия не являются дисциплинарным нарушением, а является следствием несоответствия занимаемой должности по моральным и деловым качествам государственного служащего как субъекта со специальным статусом. То есть увольнение истца является не видом применения к нему дисциплинарного взыскания, а следствием нарушения им присяги, что расценивается как самостоятельное основание для прекращения государственной службы.

В указанном постановлении было отмечено, что увольнение с государственной службы за нарушение присяги является крайней мерой ответственности государственного служащего, который выходит за пределы дисциплинарной ответственности, а поэтому, если основанием прекращения государственной службы является нарушение должностным лицом таможенной службы дисциплины, должна быть мотивирована невозможность применения к этому лицу за такое нарушение меры дисциплинарного воздействия вплоть до увольнения с таможенного органа.

Анализируя текст присяги, суд приходит к выводу, что в основу поведения государственного служащего заложены этические, правовые и служебно-дисциплинарные нормы поведения, несоблюдение которых образует факт нарушения присяги. Поэтому, принимая присягу, государственный служащий возлагает на себя не только определенные служебные обязательства, но и моральную ответственность за их выполнение. В связи с этим под нарушением присяги следует понимать совершение государственным служащим проступка (поступка) против интересов службы, который противоречит возложенным на него обязанностям, подрывает доверие к нему как к носителю власти, что приводит к снижению авторитета государственного органа и делает невозможным дальнейшее выполнение им своих обязанностей.

Обращает внимание и тот факт, что при решении вопроса о применении норм действующего законодательства при увольнении государственного служащего за нарушение присяги в первую очередь необходимо применять нормы специального законодательства, в частности относительно регулирования деятельности государственных служащих таможни, прокуратуры, милиции и так далее, и только потом применить общие нормы – Закон Украины «О государственной службе» [2] и другие.

Так, согласно ч. 2 ст. 9 Закона Украины «О государственной службе» [2] регулирование правового положения государственных служащих, работающих в аппарате органов таможенного контроля, осуществляется в соответствии с настоящим законом, если иное не предусмотрено законами Украины. В соответствии со ст. 408 Таможенного кодекса Украины [7] правовой статус должностных лиц таможенной службы, их права и обязанности определяются Конституцией Украины, настоящим кодексом лишь в части им не регулируется, – законом Закон Украины «О государственной службе» [2]. Согласно ч. 2 ст. 410 указанного кодекса в таможенной службе действует устав, который утвержден законом.

То есть необходимо обратить внимание на то, что к государственным служащим различных органов государственной власти применяется Закон Украины «О государственной службе», но лишь в пределах, которые не противоречат специальным законам, регулирующим деятельность того или иного органа государственной власти.

Согласно ст. 31 Устава таможенной службы с целью выяснения всех обстоятельств совершения должностным лицом таможенной службы дисциплинарного правонарушения руководитель таможенного органа вправе назначить служебное расследование, которое предшествует применению дисциплинарного взыскания в виде увольнения. Порядок проведения служебного расследования определяется специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти в области таможенного дела.

Приказом Государственной таможенной службы Украины от 13 августа 2010 года № 918 утверждены Инструкции о порядке организации и проведения служебного расследования и служебной проверки в таможенной службе Украины (далее – Инструкция) [8]. Пунктом 1.1 Инструкции определены поводы, основания, цели, порядок назначения и проведения служебного расследования, принятие по его результатам решений, ответственные за выполнение этих решений, формирование материалов служебного расследования по делу, а также права и обязанности должностных лиц таможенной службы во время его проведения.

Системный анализ специальных и общих норм свидетельствует, что за совершение должностными лицами таможенной службы нарушений служебной дисциплины, дисциплинарных правонарушений допускается применение дисциплинарных взысканий, наиболее строгим из которых является увольнение.

Прекращение государственной службы за нарушение присяги является самой суровой санкцией ответственности государственного служащего, совершившего деяние, несовместимое с должностью. Поэтому уровень юридических гарантий защиты прав указанного лица в процедурах решения вопросов применения такой ответственности должен быть не меньшим, чем во время увольнения из органа за совершение дисциплинарного правонарушения, с соблюдением сроков привлечения к дисциплинарной ответственности.

Предпосылкой увольнения государственного служащего за совершение правонарушения, связанного с осуществлением служебной деятельности, основания прекращения государственной службы за нарушение присяги должны быть нарушения, установленные в результате тщательного служебного расследования, порядок проведения которого регулируется специальными инструкциями. При этом необходимо учитывать, что следствием совершения дисциплинарного правонарушения могут быть прекращение государственной службы за нарушение присяги или увольнения из органа, которые являются санкциями различных уровней ответственности и не могут применяться как альтернативные. Увольнение за нарушение присяги может иметь место лишь тогда, когда государственный служащий совершил проступок против интересов службы, который противоречит возложенным на него обязанностям, подрывает доверие к нему как к носителю власти, что приводит к снижению авторитета государственного органа и делает невозможным дальнейшее выполнение им своих обязанностей. Государственный служащий, совершивший дисциплинарный проступок, не может быть уволен за нарушение присяги, если этот проступок нельзя квалифицировать как нарушение присяги.

Похожее решение Верховный Суд Украины постановил 1 октября 2013 года по делу по иску государственного служащего к Министерству юстиции Украины, Министру юстиции Украины, Председателю Государственной исполнительной службы Украины, Главному управлению юстиции в Полтавской области, Государственной казначейской службе Украины, Главному управлению Государственной казначейской службы Украины в Полтавской области (с участием прокурора г. Полтавы) о признании действий и решений незаконными, отмене приказа, восстановлении в должности, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, возмещении морального вреда.

В обоснование заявления истцом приложены копии решений суда кассационной инстанции, которые, по мнению Государственной исполнительной службы Украины и Главного управления юстиции Украины, подтверждают неодинаковое правоприменение кассационным судом.

В постановлении от 4 октября 2007 года Высший административный суд Украины указал, что Закон Украины «О государственной службе» не содержит ограничений относительно невозможности увольнения работника по инициативе собственника или уполномоченного им органа в период его временной нетрудоспособности, в том числе при увольнении с занимаемой должности за нарушение присяги государственного служащего.

В постановлении от 9 июня 2010 года Высший административный суд Украины отказывая в удовлетворении иска о восстановлении на работе уволенного за нарушение присяги истца, исходил из того, что этот закон не содержит положений о невозможности увольнения государственного служащего во время его временной нетрудоспособности, а также положений, согласно которым должно быть учтено личностные и его предыдущие заслуги, а поэтому нормы Кодекса законов о труде Украины (далее – КЗоТ) не могут применяться к таким правоотношениям.

В решении от 30 января 2013 года суд кассационной инстанции пришел к выводу, что в случае прекращения государственной службы по основанию, определенному п. 6 ст. 30 Закона № 3723-ХІІ «О государственной службе», служебно-трудовые отношения с государственным служащим прекращаются в одностороннем порядке по решению государственного органа и такое решение основывается на юридических фактах, подтвержденных соответствующими материалами, следовательно, не нуждается в осуществлении такого увольнения по установленным Кодексом законов о труде Украины правилами и гарантиями.

Кассационный суд Украины, оставляя без изменений решение суда апелляционной инстанции, согласился с выводами последнего о том, что при издании обжалуемого приказа о прекращении прохождения государственной службы за нарушение присяги на основании п. 6 ч. 1 ст. 30 Закона № 3723-ХІІ «О государственной службе» как крайнюю меру дисциплинарного воздействия ответчик не выполнил установленной трудовым законодательством процедуры увольнения, а такое освобождение может быть применено только в случае использования всех мер дисциплинарного воздействия к государственному служащему и должно быть мотивированным.

Законодатель привел исчерпывающий перечень дисциплинарных взысканий, которые могут быть применены к государственным служащим, а также основания прекращения государственной службы.

Вместе с тем порядок применения таких мер воздействия в Законе Украины «О государственной службе» не

предусмотрено. Зато порядок применения дисциплинарных взысканий, в том числе увольнения, урегулирован в КЗоТ Украины (ст. 149).

Обращает внимание то, что согласно п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Украины от 6 ноября 1992 года № 9 «О практике рассмотрения судами трудовых споров» [9] основаниями защиты нарушенного права освобожденного лица может быть не только увольнение без законных оснований, но и нарушение порядка его проведения.

Поскольку в деле, которое рассматривалось, суды установили, что увольнение истца произошло с нарушением порядка, предусмотренного трудовым законодательством (от истца не были отобраны письменные объяснения, не указано в чем именно заключается ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, избрание увольнения как вида дисциплинарного взыскания немотивированное, истец был уволен во время нахождения на больничном), то государственный служащий был восстановлен на работе.

В другом деле государственный служащий, обратившись в Хмельницкий окружной административный суд, апеллировал к тому, что текст Присяги государственного служащего носит общий характер, что лишает возможности предсказать последствия тех или иных своих поступков, и, кроме того, в своих действиях истец не усматривает нарушение прав, свобод и законных интересов граждан.

Высший апелляционный административный суд Украины с толкованием присяги государственного служащего с чиновником не согласился, и в восстановлении в должности заместителя начальника Теофипольского районного управления юстиции – начальника отдела ГИС отказал. При этом судебная коллегия отметила, что истец имел статус государственного служащего, пользовался всеми правами и обязанностями госслужащего, а также обязан был избегать совершения действий, в отношении которых законом установлены запрет или ограничения.

Отметим, что общественные отношения, охватывающие деятельность государства по созданию правовых, организационных, экономических и социальных условий реализации гражданами Украины права на государственную службу регулируются Законом Украины «О государственной службе», который определяет общие принципы деятельности, а также статус государственных служащих, работающих в государственных органах и их аппарате. Административные суды в своих решениях подчеркнули, что текст указанной присяги написан четко и понятно, а ее содержание по своей сути не может содержать конкретные ссылки на определенные законы и их нормы, нарушение которых могло бы свидетельствовать о нарушении Присяги государственного служащего должностным лицом государственного органа при исполнении своих служебных обязанностей, она действительно имеет целью в общем порядке публично обязать государственного служащего в своей повседневной деятельности руководствоваться исключительно Конституцией Украины и законами страны, которые в свою очередь уже имеют более конкретное содержание и обязывают государственного служащего придерживаться определенных правил, установленных ими, или воздерживаться от определенных действий, которые ими запрещены. Таким образом, текст этой присяги имеет унифицированный характер и распространяется на все правоотношения, где одной из сторон является государственный служащий.

Кроме того, прекращение государственной службы в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 30 Закона Украины «О госу-

дарственной службе» является особым видом ответственности государственного служащего в виде увольнения государственного служащего с занимаемой должности и работы, и таким, что не требует обязательного наличия у государственного служащего дисциплинарных взысканий, предусмотренных ст. 147 КЗоТ Украины и ст. 14 Закона Украины «О государственной службе», на момент решения вопроса о прекращении государственной службы, и может быть применен независимо от того привлекался ли государственный служащий к дисциплинарной ответственности ранее, или не привлекался. Вместе с тем отмечаем, что выводы судов в упомянутом деле обоснованные материалами служебного расследования, которые стали основанием для увольнения истца с занимаемой должности.

Выводы. Таким образом, мы видим, что единая практика применения норм действующего законодательства об увольнении государственного служащего с государственной службы за нарушение присяги судебными органами отсутствует. Органы судебной власти различных инстанций и различных регионов неодинаково применяют действующие нормы законодательства, что вызывает необходимость дополнительного регулирования указанного вопроса и принятия нормативно-правовых актов, которые будут детально регулировать правоотношения, возникающие при увольнении государственного служащего за нарушение присяги.

Прекращение государственной службы за нарушение присяги является самой суровой санкцией ответственности государственного служащего, совершившего деяние, несовместимое с должностью. Поэтому уровень юридических гарантий защиты прав указанного лица в процедурах решения вопросов применения такой ответственности должен быть не меньшим, чем во время увольнения с государственной службы за совершение дисциплинарного правонарушения, с соблюдением порядка и сроков привлечения к дисциплинарной ответственности.

Прекращении государственной службы в связи с нарушением присяги и дисциплинарная ответственность государственных служащих могут быть следствием существования схожих фактических оснований в случае совершения государственным служащим достаточно близких по характеру друг к другу дисциплинарного или иного правонарушения. Увольнение за нарушение присяги может иметь место лишь тогда, когда государственный служащий совершил проступок против интересов службы, который противоречит возложенным на него обязанностям, подрывает доверие к нему как к носителю власти, что приводит к умалению авторитета государственного органа и делает невозможным дальнейшее выполнение им своих обязанностей. То есть увольнение за нарушение присяги должно применяться за конкретные чрезвычайно тяжкие проступки как по факту их совершения, так и по последствиям, к которым они приводят.

Список использованной литературы

1. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної 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 державне управління. – 2010. – № 1. – С. 44–55
5. Орлов В.А. Конституційно-правова основа громадського порядку / В.А. Орлов // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 5. – С. 223–229
6. Про Дисциплінарний статут митної служби України : Закон України від 06.09.2005 р. № 2805-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 42. – Ст. 467.
7. Митний Кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.
8. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України : Наказ Державної митної служби України від 13.08.2010 р. № 918 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 12. – С. 82. – Ст. 532.
9. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). – 2008. – № 29. – Ст. 279.
-