

## Removal from appointment of a public servant from performing their official duties

### Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків

Olena Lutsenko

#### Ключові слова:

державний службовець, відсторонення, посадові обов'язки, корупційне правопорушення, дисциплінарне провадження, службове розслідування.

#### Key words:

civil servant, removal, official duties, corruption offence, disciplinary proceedings, internal investigation.

**Постановка проблеми.** Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби до сучасних вимог, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС), а також до принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи. У затвердженій Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р.<sup>1</sup> визначено, що сучасний стан розвитку державної служби вимагає нормативно-правового удосконалення й актуалізації положень законодавства щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців; чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків та ін.

Для реалізації намічених напрямів реформування державної служби України першочерговим завданням було поставлено розроблення й ухвалення нового Закону України «Про державну службу» (набрав чинності 1 травня 2016 р.).<sup>2</sup> Закон містить низку новел порівняно із Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., № 3723–XII<sup>3</sup>, зокрема щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.<sup>4</sup> містить окремий розділ (р. VIII), присвячений питанням дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, але згаданий розділ не позбавлений недоліків, одним із яких є недосконалий підхід до правового регулювання відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків.

**Стан дослідження проблеми.** Питання відсторонення працівників від виконання своїх трудових обов'язків досліджувалися такими вченими, як: Н.В. Глевська, І.О. Лосиця, С.М. Прилипко, В.О. Процевський, Д.В. Трубіцин, Н.М. Швець, О.М. Ярошенко та ін. Водночас деякі важливі аспекти відсторонення є маловивченими або потребують подальших наукових пошуків, зокрема щодо особливостей відсторонення державних службовців від виконання своїх посадових обов'язків.

Тому **метою статті є** науковий аналіз процедури відсторонення державних службовців від виконання посадових обов'язків, виявлення недоліків і пошук оптимальних шляхів для вдосконалення означеної процедури.

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядж. Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.

<sup>2</sup> Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

<sup>3</sup> Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

<sup>4</sup> Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

**Виклад основного матеріалу.** Відсторонення – це тимчасова відмова роботодавця або уповноваженого державного органу від надання працівнику роботи, визначеної трудовим договором, у випадках, передбачених законодавством, зі збереженням місця роботи і, зазвичай, без збереження заробітної плати.<sup>5</sup>

Прозора процедура відсторонення є гарантією реалізації громадянами конституційного права на працю, оскільки необґрунтоване відсторонення від роботи або недотримання процедури останнього порушує конституційне право на працю та створює умови для виникнення трудових спорів, тому виявлення особливостей відсторонення державних службовців є важливим теоретико-прикладним завданням. Основна мета відсторонення – запобігання можливих несприятливих наслідків продовження виконання працівником своїх трудових обов'язків.<sup>6</sup>

Згідно з ч. 1 ст. 72 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., № 889–VIII<sup>7</sup>, на час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків. Тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження (ч. 3 зазначеної ст.). Проте дисциплінарне провадження складається з певних стадій: а) його порушення; б) службове розслідування; в) розгляд дисциплінарної справи й винесення по ній рішення; г) виконання рішення по справі; д) перегляд його за скаргою (як факультативна стадія), а тому строк такого відсторонення може бути тривалим. Але незважаючи на зазначене, державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці, відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку, та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження (ч. 5 згаданої ст.).

Згідно із законодавством про державну службу, що діяло до набрання чинності новим Законом, строк відсторонення «прив'язувався» до строку службового розслідування (тобто місяць, у деяких випадках – два). Такий підхід, на наше переконання, є більш прийнятним, бо вся процедура дисциплінарного провадження може зайняти від півроку та більше, тому пов'язувати тривалість відсторонення зі строком дисциплінарного провадження – це порушувати права особи, зокрема на оплату праці, адже протягом усього строку відсторонення державному службовцю не виплачується заробітна плата, тільки в разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому буде оплачено в розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку (ч. 4 згаданої ст.).

У ч. 2 ст. 72 вищезазначеного Закону<sup>8</sup> законодавець спробував визначити окрему підставу, за якою службовець обов'язково повинен бути відсторонений від виконання посадових обов'язків. Так, встановлено, що невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяння значної матеріальної чи моральної шкоди фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. Таке положення за своїм змістом нагадує припис ч. 1 ст. 71 аналізованого Закону, який стосується випадків обов'язкового проведення службового розслідування. Тому на перший погляд здається, що законодавець хотів передбачити окремою підставою для відсторонення ті випадки, за яких обов'язково має проводитися службове розслідування. Проте це лише на перший погляд, адже ч. 1 ст. 71 та ч. 2 ст. 72 згаданого Закону суттєво відрізняються, а саме: 1) настання значних матеріальних збитків, людські жертви в ч. 1 ст. 71 пов'язуються з перевищенням повноважень, тоді як у ст. 72 виникнення вказаних наслідків пов'язано з невиконанням чи неналежним виконанням посадових обов'язків; 2) за ч. 1 ст. 71 вказані наслідки з неминучістю настали, тоді як за ст. 72 такі наслідки могли і не настати. Таким чином, незрозумілим є призначення ч. 2 ст. 72, адже у ч. 1 цієї ж статті визначено, що на весь час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений, а, отже, і на час проведення службового розслідування.

Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Ярошенко О.М. Основні ознаки відсторонення працівника від роботи : на прикладі відмінностей від суміжних правових явищ / О.М. Ярошенко // Публічне право. – № 1 (9). – 2013. – С. 193.

<sup>6</sup> Проблеми правового регулювання відсторонення працівників від роботи за законодавством України : [моногр.] / І.О. Лосиця, С.М. Прилипка, Д.В. Трубіцин, О.М. Ярошенко. – Х.: ФІНН, 2011. – С. 32.

<sup>7</sup> Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

<sup>8</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р., № 889–VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

<sup>9</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

У ч. 5 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції»<sup>10</sup> встановлено, що особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом. Крім того, абз. 2 ч. 5 ст. 65 цього Закону визначено, що особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і Законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу, в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. При цьому нормами вищезазначеного Закону встановлено, що у разі закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

З метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства з питань запобігання корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування з відстороненням державного службовця від виконання повноважень за посадою.

Отже, антикорупційне відсторонення від виконання повноважень на посаді за рішенням керівника держоргану передбачено: 1) у разі повідомлення держслужбовця про підозру у вчиненні злочину у сфері службової діяльності; 2) у разі складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення, вчинене держслужбовцем; 3) у разі вжиття заходів щодо виявлення причин і умов, що призвели до вчинення корупційного правопорушення або порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» (проведення службового розслідування).

Відсторонення державного службовця також передбачено в порядку, визначеному Кримінально-процесуальним кодексом (далі – КПК) України<sup>11</sup>, а саме: гл. 14 «Відсторонення від посади». Зокрема ст. 154 КПК України встановлено, що відсторонення від посади може бути здійснено щодо особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину середньої тяжкості, тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Відсторонення від посади здійснюється на підставі рішення слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження на строк не більше двох місяців. Водночас строк відсторонення від посади може бути продовжено, відповідно до вимог ст. 158 КПК України. Право на звернення до слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження із клопотанням про відсторонення особи від посади мають прокурор і слідчий за погодженням з прокурором (ч. 1 ст. 155 КПК України).

Отже, відсторонення від посади може здійснюватися лише щодо підозрюваного або обвинуваченого у кримінальному провадженні щодо злочину середньої тяжкості, тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Для застосування такого заходу забезпечення кримінального провадження (тобто відсторонення від посади) слідчий, прокурор зобов'язані довести наявність достатніх підстав вважати, що такий захід є необхідним для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного, обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі та документи, що мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджати кримінальному провадженню в інший спосіб.

За наслідками розгляду клопотання слідчий суддя, суд постановляє ухвалу, в якій зазначає (ч. 3 ст. 157 КПК України): 1) мотиви застосування або відмови в задоволенні клопотання про відсторонення від посади; 2) перелік документів, які посвідчують обіймання особою посади й які підлягають поверненню особі або вилученню на час відсторонення від посади; 3) строк відсторонення від посади, який не може становити більше двох місяців; 4) порядок виконання ухвали. Копія ухвали надсилається особі, яка звернулася з відповідним клопотанням, підозрюваному чи обвинуваченому, іншим зацікавленим особам не пізніше дня, наступного за днем її постановлення, та підлягає негайному виконанню в порядку, передбаченому для виконання судових рішень (ч. 4 ст. 157 КПК України). Отже, держслужбовець, який підозрюється або обвинувачується у скоєнні кримінального правопорушення, відстороняється від посади на підставі ухвали суду (де зазначається порядок її виконання та строк відсторонення від посади), копія якої надсилається

<sup>10</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

<sup>11</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.

для виконання в орган державної влади за місцем роботи підозрюваного або обвинуваченого й яка підлягає негайному виконанню.

Варто звернути увагу, що нормами КПК України не передбачено збереження заробітної плати на час відсторонення держслужбовця від посади. Водночас згідно зі ст. 1 та 2 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»<sup>12</sup>, державному службовцю відшкодовуються збитки, спричинені незаконним відстороненням, у разі: 1) постановлення виправдального вироку суду; 2) встановлення в обвинувальному вироку суду чи іншому рішенні суду (крім ухвали суду про призначення нового розгляду) факту незаконного повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, незаконного взяття і тримання під вартою, незаконного проведення під час кримінального провадження обшуку, виїмки, незаконного накладення арешту на майно, незаконного відсторонення від роботи (посади) й інших процесуальних дій, що обмежують чи порушують права та свободи громадян, незаконного проведення оперативно-розшукових заходів; 3) закриття кримінального провадження за відсутністю події кримінального правопорушення, відсутністю в діянні складу кримінального правопорушення або невстановленням достатніх доказів для доведення винуватості особи в суді та вичерпанням можливостей їх отримати; 4) закриття справи про адміністративне правопорушення. Відшкодування збитків здійснюється в судовому порядку за рахунок коштів державного бюджету, розмір відшкодування визначається з урахуванням заробітку, не одержаного держслужбовцем за час відсторонення від роботи (посади). Незаконно відстороненому державному службовцю відшкодовуються: заробіток, який він втратив внаслідок незаконних дій, суми, сплачені ним у зв'язку з наданням йому юридичної допомоги та моральна шкода.

**Висновок.** Отже, ухвалення нового Закону України «Про державну службу» має велике значення для реалізації намічених напрямів реформування системи державної служби в Україні з метою наближення державної служби до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, але все ж залишається чимало проблем, зокрема щодо реалізації на практиці деяких положень згаданого Закону, які мають певні недоліки та суперечності. Тому вищезазначений аналіз спрямований на вдосконалення правового регулювання відсторонення держслужбовців від виконання посадових обов'язків.

### Анотація

У статті автор проводить науковий аналіз процедури відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. Автором встановлено, що новий Закон України «Про державну службу» не позбавлений недоліків, одним з яких є недосконалий підхід до правового регулювання відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. У статті автор наводить деякі пропозиції щодо вдосконалення процедури відсторонення.

### Summary

In the article the author conducts a scientific analysis of the procedure of removal of public servant from performance of official duties. The author establishes that the new Law of Ukraine "On civil service" is not without flaws, one of which is an imperfect approach to legal regulation of removal of a public servant from performing their official duties. In the article the author gives some suggestions on improving the procedure of removal.

<sup>12</sup> Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 1 грудня 1994 р. № 266/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.

**Використана література:**

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р., № 4651–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – № 11–12. – № 13. – Ст. 88.
5. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 1 грудня 1994 р., № 266/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 1.
6. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.
7. Ярошенко О.М. Основні ознаки відсторонення працівника від роботи : на прикладі відмінностей від суміжних правових явищ / О.М. Ярошенко // Публічне право. – № 1 (9). – 2013. – С. 192–199.
8. Проблеми правового регулювання відсторонення працівників від роботи за законодавством України : [моногр.] / І.О. Лосиця, С.М. Прилипко, Д.В. Трубіцин, О.М. Ярошенко. – Х. : ФІНН, 2011. – 224 с.

**Олена Луценко,**

*кандидат юридичних наук,*

*асистент кафедри трудового права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*