

ЗВІЛЬНЕННЯ ЯК ЗАХІД ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СЛУЖБОВО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Мельник Петро Володимирович,
*аспірант Навчально-наукового інституту
права ім. І. Малиновського Національного
університету «Острозька академія»*

Утвердження в Україні демократичної, соціальної та правової держави зумовлює об'єктивні та закономірні процеси, пов'язані із системними соціально-економічними реформами, реформою децентралізації влади, оновленням процесуального законодавства, поступовою імплементацією європейських соціальних стандартів.

Внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано згідно із заявою Законом №1678-VII від 16.09.2014) [1], Україна взяла на себе зобов'язання привести чинне законодавство про службу в органах місцевого самоврядування до європейських стандартів. Актуальність досліджуваної теми також зумовлена кодифікаційними процесами в галузі трудового права України та очікуваним прийняттям Трудового кодексу України.

Окремі питання правового регулювання звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснювали такі вчені в галузі трудового права як М. І. Іншин, В. В. Жернаков, Л. І. Лазор, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, В. І. Прокопенко, М. М. Клемпарський, В. Л. Костюк, В. Я. Мацюк, К. Ю. Мельник, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, В. С. Щербина, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та інші вчені. Разом з тим, комплексне дослідження правового регулювання звільнення посадових осіб органів місцевого

самоврядування як заходу дисциплінарної відповідальності наразі відсутнє.

Перш за все слід зазначити, що правове регулювання службово-трудова відносин посадових осіб органів місцевого самоврядування характеризується диференціацією підстав та порядку припинення службово-трудова відносин: вони регулюються як нормами Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) [2], так і приписами профільного законодавства (зокрема, Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» №2493 від 07.06.2001 р. (далі – Закон №2493) [3], «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР (далі – Закон №280/97-ВР) [4].

Як зазначає М. М. Клемпарський, звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування відбувається як за загальними, так і за додатковими підставами. Додаткові підстави прямо пов'язані з специфікою проходження служби в органі місцевого самоврядування, відповідальності такої перед суспільством та державою [5]. На думку М. І. Іншина, означені загальні і спеціальні нормативні правила будуть діяти більш ефективно, якщо в статті 40 КЗпП буде прямо зазначено про можливість припинення трудових правовідносин з деякими категоріями працівників за додатковими, спеціально визначеними у законах, підставами [6]. Такий же підхід свого часу поділяв і Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ), який зазначав, що під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі [7].

До загальних підстав звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування як заходу дисциплінарної відповідальності належать розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу на підставі пунктів 3, 4, 7, 8 статті 40 і пункту 1 статті 41 КЗпП (аналогічний підхід відображений в п. 22 постанови Пленуму Верховного Суду

України «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6 листопада 1992 року №9 [8]). При звільненні відповідно до ст.40 КЗпП власник або уповноважений ним орган зобов'язаний дотримуватися всіх гарантій, передбачених КЗпП (наприклад, постановою Верховного Суду від 24 липня 2019 року у справі № 362/2233/17 (провадження № К/9901/30025/18) суд поновив на посаді спеціаліста-землевпорядника Глевахівської селищної ради, якого було звільнено через прогул, у зв'язку з відсутністю належного повідомлення працівника про дисциплінарне правопорушення та відсутність згоди профспілкового органу на звільнення [9]).

Спеціальними підставами припинення трудових відносин посадових осіб органу місцевого самоврядування як наслідку застосування заходів дисциплінарного стягнення є: порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування. В цьому контексті слід звернути увагу на практику Верховного Суду, який в постанові від 19 грудня 2019 року у справі №1340/5975/18 вказав, що як порушення присяги, так і дисциплінарне правопорушення, можуть бути наслідком недодержання, порушення державним службовцем як правових, так і етичних (моральних) засад проходження публічної служби. Таким чином, припинення служби у зв'язку з порушенням присяги та дисциплінарна відповідальність можуть бути наслідком існування схожих фактичних підстав у разі вчинення достатньо близьких за характером одне до одного дисциплінарного або іншого правопорушень [10].

Слід зазначити, що в межах інституту припинення службово-трудова відносин працівників шляхом звільнення особлива увага повинна звертатися на юридичний статус відповідного працівника органу місцевого самоврядування. В цьому контексті слід звернути увагу на актуальну практику Великої Палати Верховного Суду (далі –

ВП ВС), відповідно до якої прийняття на службу за строковим трудовим договором (контрактом) без проведення конкурсу не свідчить про набуття такою особою статусу посадової особи органу місцевого самоврядування, оскільки така служба не є діяльністю на постійній основі. Особа, прийнята на роботу за строковим трудовим договором поза межами конкурсу, не складає присягу посадових осіб місцевого самоврядування, їй не присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад посадових осіб місцевого самоврядування, також така особа не зобов'язана проходити атестацію, а тому і звільнення на підставі порушення присяги до неї застосовуватися не може (постанова від 16 січня 2019 року у справі №192/1855/17 (провадження № 14-569цс18)) [11].

Серед законодавчих новел щодо спеціальних підстав слід відмітити зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» №263-IX від 31.10.2019, відповідно до яких окремі посадові особи місцевого самоврядування (зокрема, сільський, селищний, міський голова та староста), яких притягнуто до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. На нашу думку, вказану підставу за своєю суттю також можна віднести до випадків звільнення як заходу дисциплінарного стягнення (дисциплінарним правопорушенням в такому випадку виступає факт вчинення корупційного правопорушення).

Таким чином, інститут звільнення службово-трудова відносин в органах місцевого самоврядування як заходу дисциплінарного стягнення має наступну специфіку: 1) поєднання норм різних

законодавчих актів, у зв'язку з чим підстави припинення службово-трудова відносин поділяються на загальні (передбачені нормами трудового законодавства (КЗпП)) та спеціальні (передбачені, наприклад, Законами №2493 та №280/97-ВР); 2) відсутність законодавчих правил вирішення конкуренції між загальними та спеціальними підставами припинення службово-трудова відносин. В даному випадку єдиним правозастосовним орієнтиром є інформаційний лист ВАСУ, відповідно до якого норми трудового законодавства застосовуються у субсидіарному порядку лише у випадку відсутності спеціальних норм, передбачених Законами №2493 та №280/97-ВР; 3) потребує більшої конкретизації (на рівні ВП ВС) така підстава припинення службово-трудова відносин як порушення присяги (зокрема, об'єктивна сторона (зміст протиправності) таких «порушень» не визначена); 4) спеціальні підстави припинення службово-трудова відносин диференціюються в залежності від посади посадової особи органу місцевого самоврядування (зокрема, залежно від виборності такої посади).

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran147#n147

2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

3. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України №2493 від 07.06.2001 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

5. Клемпарський М. М. Проблеми правового регулювання статусу державних службовців як суб'єктів трудового права України : монографія. Х. : Ніка Нова. 2014.

6. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005.

7. Лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. №753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» Вищий адміністративний суд України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10

8. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 6 листопада 1992 року № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92#Text>

9. Постанова Верховного Суду від 24 липня 2019 року у справі № 362/2233/17 (провадження № К/9901/30025/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83244027>

10. Постанова Верховного Суду від 19 грудня 2019 року у справі №1340/5975/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86460278>

11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 року у справі №192/1855/17 (провадження № 14-569цс18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79250508>

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів: закон України №263-IX від 31.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#n117>