

Неселевська А.А.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Метою наукової статті є аналіз європейського досвіду забезпечення трудової дисципліни на державній службі через заходи дисциплінарної відповідальності та можливості його використання в Україні в умовах європеїзації та реформи державного управління. Предметом дослідження є дисциплінарна відповідальність як один із основних видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців. У статті проаналізовано законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців у державах-членах Європейського Союзу: Франції, Швейцарії, Болгарії, Литви, Естонії, Польщі, Латвії, Іспанії, Великої Британії, Австрії, Фінляндії. У результаті дослідження автор дійшов висновку, що певний досвід було б корисно реалізувати в Україні.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, трудова дисципліна, Закон України «Про державну службу», досвід країн ЄС.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління стало складовою частиною підготовки до європейської інтеграції. Це доводить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Їх підготовка до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку та адміністративної спроможності. Нині Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд «м'яких» стандартів – Білих книг та комунікацій Європейської комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що з'являлися напередодні розширення. Загальновідомим в Європейському Союзі введений в обіг термін «європеїзація», який стосовно державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування наці-

ональних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС [7]. Надбання країн ЄС має бути використано та впроваджено Україною, що має наміри інтегруватися до Європейського Союзу, незалежно від того, чи йдеться про повне членство в ЄС, чи про посилене/поглиблене співробітництво – адже європеїзація є обов'язковою для держави, що обрала шлях європейської інтеграції. Європеїзації має передувати вивчення та узагальнення досвіду ЄС щодо інституційного розвитку та формування адміністративної спроможності.

Початком офіційної європеїзації України в частині державного управління стало підписання Угоди про асоціацію, якою передбачено, що «сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» [2]. Законодавче закріплення нових принципів трудових прав, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію [4]. Частина цих принципів відображена в ухваленій Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [3]. «Основні проблеми державної служби в Україні пов'язані із недотриманням принципів прийняття на державну службу

на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами».

Так, вразливість та недосконалість цього інституту пов'язана із таким: 1) відсутність ефективних механізмів реалізації права на державну службу; 2) недосконалість правового регулювання службово-трудова відносин; 3) недосконалість законодавства про державну службу та неузгодженість із актами трудового законодавства; 4) відсутність ефективної, позитивної мотивації праці державних службовців; 5) недосконалість правового статусу державних службовців; 6) відсутність ефективних механізмів забезпечення трудової дисципліни; 7) недосконалість механізмів нагляду та контролю з питань трудової дисципліни на державній службі. Слід зауважити, що удосконалення трудової дисципліни на державній службі пов'язано із новітніми процесами кодифікації трудового законодавства, розбудовою новітнього законодавства про державну службу з урахуванням національного та міжнародного досвіду [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких вчених-юристів, як: В.С. Венедіктов, І.В. Зуб, М.І. Іншин, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, Д.Є. Кутоманов, О.А. Линдюк, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, В.Я. Мацюк, В.О. Петришин, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін. Справедливим буде відзначити, що розроблені зазначеними та іншими вченими доктринальні підходи до розуміння трудової дисципліни заслуговують на підтримку як складова частина системного реформування ринку праці та державної служби. Враховуючи сучасні процеси подальшого удосконалення державної служби, необхідність інституційних змін та новацій, що пов'язані із її професіоналізацією, євроінтеграційними тенденціями, проблематика трудової дисципліни, механізмів її забезпечення набуває важливої актуальності, належного законодавчого розв'язання.

Метою наукової статті є аналіз європейського досвіду забезпечення трудової дисципліни на державній службі через заходи дисциплінарної відповідальності та можливостей його використання в Україні в умовах європеїзації та реформи державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Першочерговим є аналіз досвіду регулювання

державної служби в державах-членах Європейського Союзу та порівняння з українським законодавством. Варто дослідити досвід Франції, яка, як і Україна, є парламентською республікою, Швейцарії, у якій сформовано одну із найбільш дієвих моделей державної служби. Також, звичайно, Болгарії, Литви, Естонії, Польщі, Латвії, Іспанії, Великої Британії, Австрії, Фінляндії, Норвегії.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців врегульовано як у профільних законах про державну службу (Болгарія, Литва, Естонія, Польща, Австрія), так і у спеціальних законах (Латвія, Іспанія). Так, наприклад, законодавство Франції про державну службу є загальним статутом, який міститься в чотирьох законах, що складають чотири розділи статуту [5, с. 8]. Практика притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців у Норвегії та Фінляндії помітно відрізняється від досвіду зазначених країн. Дисциплінарна процедура щодо державних службовців детально не регламентована законодавством ні Норвегії, ні Фінляндії. Наприклад, у Фінляндії Закон «Про державних службовців» не дає визначення «дисциплінарного проступку» та детально не регулює порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. У Великій Британії взагалі немає єдиного закону про державну службу, тому правила поведінки державних службовців регулюють спеціальні етичні кодекси. Дисциплінарні процедури визначаються на рівні департаментів та відомств.

Підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, наприклад, відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини є скоєння ним службового проступку, під яким розуміється порушення державним службовцем своїх обов'язків. Кожне порушення тягне за собою застосування заходів дисциплінарної відповідальності [10]. Відмінністю законодавчого регулювання Німеччини є те, що дія Федерального дисциплінарного статуту поширюється як на державних службовців, так і на відставних державних службовців у разі виявлення дисциплінарних проступків, які були скоєні ними під час зайнятості на державній службі [9].

Підставою відповідальності державних службовців у Литві, Іспанії, Естонії, Польщі, Австрії, Швейцарії, Франції є порушення службових обов'язків.

Щодо видів дисциплінарних стягнень і порядку їх застосування, то, наприклад, в Естонії, такими є: догана; зменшення основного окладу до 30% на термін до шести місяців; звільнення від служби.

У разі застосування дисциплінарного стягнення враховуються: форма вини; наслідки дисциплінарного проступку; службова дисципліна чиновника; наявність у службовця попередніх дисциплінарних стягнень.

У Литві відповідно до Закону «Про публічну службу» [11] за порушення службових обов'язків може бути застосовано одну з таких дисциплінарних санкцій: попередження; догана; сувора догана; звільнення зі служби. При цьому звільнення зі служби як дисциплінарна санкція може бути накладена за вичерпний перелік проступків: діяльність, несумісну з публічною службою; отримання незаконного доходу або привілеїв; відсутність на роботі один або декілька робочих днів без поважної причини; появу в алкогольному, наркотичному або токсичному сп'янінні в робочі години, що ображає людську гідність публічного службовця чи дискредитує авторитет державної або муніципальної інституції; інші випадки, передбачені законами.

В Іспанії відповідно до Закону «Про основний звіт правил про публічних службовців» [12] всі дисциплінарні проступки поділяються на три групи: дуже грубі дисциплінарні проступки (наприклад, відмова від виконання службових повноважень); грубі дисциплінарні проступки (такі проступки визначаються парламентом або законодавчими зборами автономних співтовариств з урахуванням низки обставин); незначні дисциплінарні проступки (всі інші порушення дисципліни та дії щодо завдання матеріальної шкоди, які не вказані в двох вищезазначених групах дисциплінарних проступків). Як наслідок до державних службовців в Італії можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарної відповідальності: звільнення за вчинення дисциплінарного проступку; звільнення без права обіймати аналогічні посади; тимчасове зупинення зростання суми заробітної плати до 6 років; примусове переведення на інше місце роботи; накладання штрафу; звернення до суду; інші, передбачені законодавством заходи.

Відповідно до законодавства Польщі [13] дисциплінарними стягненнями є: зауваження; догана; позбавлення можливості підвищення службового ступеня (на строк до 2 років); зменшення основного окладу до 25% (на строк не більше шести місяців); пониження у посаді; звільнення з посади державної служби.

Відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини до державних службовців можуть бути застосовані такі види дисциплінар-

них стягнень: догана; штраф; пониження в посаді; скорочення заробітної плати; звільнення з посади. Дисциплінарними заходами щодо державних службовців, які вийшли на пенсію, є: зменшення пенсії; позбавлення пенсії [6].

Види дисциплінарних стягнень згідно із законодавством Великої Британії: догана; пониження в посаді; звільнення.

Дисциплінарними стягненнями відповідно до швейцарського законодавства є: догана; штраф у сумі до 500 франків; зняття пільг на проїзд; тимчасове відсторонення від роботи у разі зниження окладу або позбавлення посадового окладу; переведення на іншу посаду в дисциплінарному порядку або пониження на посаді; зниження посадового окладу; зниження або позбавлення чергового підвищення посадового окладу; переведення на тимчасову роботу; відсторонення від займаної посади. Зазначений перелік стягнень є вичерпним та може застосовуватися одночасно із відстороненням від займаної посади. Заходи переведення на тимчасову роботу та відсторонення від займаної посади застосовуються як виключні заходи у разі скоєння серйозних або систематичних порушень державним службовцем. Одночасно щодо держслужбовців Швейцарії можуть накладатися кілька дисциплінарних стягнень. Особливістю швейцарського законодавства є те, що серед дисциплінарних стягнень переважають саме фінансові.

У Норвегії із прийняттям у 2017 році нового Закону «Про державних службовців» [14] попередження вже не є дисциплінарним покаранням, а лише пониження в посаді та звільнення.

В Австрії дисциплінарними стягненнями є: догана; штраф у розмірі половини місячного окладу; штраф у розмірі від 1 місячного окладу до 5 місяців окладу; звільнення [15]. Варто зазначити, що під час накладення штрафу враховуються особисті та економічні обставини державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна комісія може дозволити виплатити штраф кількома платежами.

Дисциплінарними стягненнями, що можуть бути застосовані до державних службовців у Франції, є: виключення зі списку просування по службі; тимчасове відсторонення від займаної посади до 15 днів або від 6 місяців до 2 років; переведення на іншу роботу; пониження рангу; примусовий вихід на пенсію. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення. Таким чином, державний

службовець не має права на відповідне кар'єрне зростання, тобто зайняття вищої посади.

Щодо суб'єктів призначення дисциплінарних стягнень, то кожна країна також має свої особливості. Наприклад, у Великій Британії дисциплінарні рішення приймаються: осадовою особою за рангом вищим, ніж зацікавлені особи, що беруть участь у дисциплінарному провадженні [16]; стосовно постійних секретарів, керівників відділів та департаментів – головою державної служби; допомогу і консультації з дисциплінарних питань може надавати Консультативна, погоджувальна та арбітражна служба (Advisory, Conciliation and Arbitration Service) [17].

Схожі системи, де задіяні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень, – керівництво та дисциплінарні комісії, впроваджені в Австрії, Польщі і Німеччині. Так, у Польщі за дрібне порушення обов'язків члена корпусу цивільної служби генеральний директор установи може покарати службовця зауваженням у письмовій формі. Дисциплінарні справи розглядають дисциплінарні комісії: в I інстанції – Дисциплінарна комісія установи; в II інстанції – Вища дисциплінарна комісія цивільної служби. У Німеччині догана оголошується безпосереднім начальником. Інші заходи застосовуються за рішеннями спеціальних палат з дисциплінарних питань під час дисциплінарного процесу. Відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції [11]. Відповідно до законодавства Австрії пряме керівництво має проводити попереднє розслідування на підставі дисциплінарної скарги. Якщо наслідки дисциплінарного проступку є незначними, керівництво може утриматися від дисциплінарного провадження. Якщо порушення є значним, керівник надсилає дисциплінарний звіт до дисциплінарної комісії та дисциплінарного адвоката. Дисциплінарні адвокати призначаються керівниками центральних офісів для представлення інтересів державних службовців. Законом передбачено, що «державний службовець має право вимагати від керівництва порушити дисциплінарне провадження проти самого себе» [18].

У Норвегії наявні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень. Це безпосередній керівник (у разі застосування попереджень) та агентство, що прийняло державного службовця на посаду. В Естонії, Литві рішення про дисциплінарне стягнення приймається суб'єктом призначення.

Варто зазначити й особливості процедури оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень у різних країнах.

Рішення про накладення дисциплінарних санкцій згідно із законодавством Литви може бути оскаржено відповідно до процедури, визначеної Законом «Про адміністративне провадження» [19]. Відповідно до цього закону рішення адміністративного суду може бути оскаржене до Вищого адміністративного суду протягом 14 днів після прийняття рішення.

За результатами розгляду дисциплінарного провадження у Німеччині палата з дисциплінарних питань приймає рішення, на яке державний службовець у разі своєї незгоди має право подати скаргу до Федерального дисциплінарного суду [9]. Загалом, рішення про накладення дисциплінарних санкцій може бути оскаржено або у дисциплінарній комісії, або у суді.

Узагальнюючи, зарубіжний досвід поняття дисциплінарного проступку можна визначити через такі дії: неналежне виконання службових обов'язків; недотримання правил службової етики; порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон. У більшості розглянутих країн передбачається від чотирьох до семи видів дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеними видами є: догана; пониження в посаді; скорочення заробітної плати; звільнення з посади.

У більшості країн Європи чітко визначені суб'єкти, уповноважені на дисциплінарне провадження, це – керівники державної служби, які одночасно є суб'єктами призначення, та спеціальні дисциплінарні комісії, що відповідає положенням нового Закону України «Про державну службу» [1].

Цікавим є досвід Австрії щодо обов'язкового залучення дисциплінарного адвоката та відкритості слухання про дисциплінарне правопорушення. Дещо незвичним для української практики є досвід Німеччини щодо застосування заходів дисциплінарного характеру до державних службовців, які вийшли на пенсію. Також варто звернути увагу на запровадження економічних санкцій за прикладом Швейцарії, що, на нашу думку, дасть змогу підвищити ефективність дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Запровадження зазначеного досвіду країн Європи може мати позитивні тенденції стосовно удосконалення службово-трудої дисципліни державних службовців в Україні.

Щодо досвіду Фінляндії, Норвегії та Великої Британії, на нашу думку, станом на сьогодні його запровадження в Україні не матиме позитивних наслідків, адже в сучасних реаліях процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності має бути чітко регламентована з метою уникнення зловживань та виключення корупційних факторів.

Список літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/889-19> (дата звернення: 24.04.2018).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон від 16.09.2014 № 1678-VII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1678-18/paran2#n2> (дата звернення: 24.04.2018).
3. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Розпорядження від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 24.04.2018).
4. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова від 25 жовтня 2017 р. № 1106. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF> (дата звернення: 24.04.2018).
5. Государственная служба в странах основных правовых систем мира. Том 2. / Под ред. А.А. Демина. М.: Книгодел, 2010. 428 с.
6. Лопушанський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 48–54.
7. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; / За заг. ред.: О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/ecf045ac-737b-498e-a136-4c9d4beec133.pdf (дата звернення: 24.04.2018).
8. Костюк В.Л., Воробйова І.Б. Принципи державної служби в умовах правової держави: науково-теоретичний підхід. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2017. № 2(16). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2017/n2/17kvlntp.pdf> (дата звернення: 24.04.2018).
9. Губанов О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Федеративній Республіці Німеччина: порівняльний аналіз. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/10/20.pdf> (дата звернення: 24.04.2018).
10. Bundesdisziplargesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bdgb/BJNR151010001.html> (дата звернення: 24.04.2018).
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. URL: <http://bit.ly/2qW1iO3> (дата звернення: 24.04.2018).
12. Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-2140> (дата звернення: 24.04.2018).
13. Ustawa o służbie cywilnej. URL: <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej/> (дата звернення: 24.04.2018).
14. Lov om statens ansatte. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67> (дата звернення: 24.04.2018).
15. Закон «Про правові засади державної служби» (Beamten-Dienstrechtsgesetz). URL: <http://bit.ly/2vokOF7> (дата звернення: 24.04.2018).
16. Civil Service Management Code. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions> (дата звернення: 24.04.2018).
17. Advisory, Conciliation and Arbitration Service. URL: <https://www.gov.uk/acas> (дата звернення: 24.04.2018).
18. Beamten-Dienstrechtsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470> (дата звернення: 24.04.2018).
19. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848> (дата звернення: 24.04.2018).

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В УКРАИНЕ

Целью статьи является анализ европейского опыта по обеспечению трудовой дисциплины на государственной службе путем применения мер дисциплинарной ответственности и возможности его использования в Украине в условиях европеизации и реформы государственного управления. Предметом исследования является дисциплинарная ответственность как один из основных видов юридической ответственности, применяемой к государственным служащим. В статье проанализировано законодательство о дисциплинарной ответственности государственных служащих в государствах-членах Европейского Союза: Франции, Швейцарии, Болгарии, Литвы, Эстонии, Польши, Латвии, Испании, Великобритании, Австрии, Финляндии. В результате исследования автор пришел к выводу, что определенный опыт было бы полезно реализовать в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, трудовая дисциплина, Закон Украины «О государственной службе», опыт стран ЕС.

FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF DISCIPLINARY LIABILITY OF PUBLIC OFFICIALS AND DIRECTIONS OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The purpose of the scientific article is to analyze the European experience of ensuring labor discipline in the public service through disciplinary measures and the possibilities of its use in Ukraine under conditions of Europeanization and reformation of public administration. The subject of the study is the disciplinary liability as one of the main types of legal liability applied to public officials. The article analyzes the legislation on disciplinary liability of public officials in the member states of the European Union: France, Switzerland, Bulgaria, Lithuania, Estonia, Poland, Latvia, Spain, Great Britain, Austria, Finland. As a result, the author concluded that some experience would be useful to implement in Ukraine.

Key words: civil service, civil servants, labour discipline, the Law of Ukraine On Civil Service, experience of the EU countries.