

УДК 342.9

Олег Губанов,

канд. юрид. наук, провідний юрист
програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОЦЕДУРА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ТА ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена порівняльному аналізу правового регулювання стадій процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Федеративній Республіці Німеччина, який дозволяє зробити висновки про ефективність нормативно-правового регулювання даного інституту службового права в Україні та окреслити напрями вдосконалення відповідного регулюючого впливу.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, дисциплінарна відповідальність, процедура, стадії.

Українська держава у 2016 році відсвяткувала двадцять п'яту річницю своє незалежності. Саме протягом останніх двадцяти п'яти років Україна намагається побудувати демократичну та правову державу, яка б була стабільною та комфортною для проживання своїх громадян, однак усі без виключення соціологічні опитування свідчать, що громадян України не задовольняє рівень стабільності та комфортності їхньої держави, що вони б з радістю обрали для проживання іншу державу. Нестабільність розвитку України є наслідком нестабільності та неавторитетності державної служби у суспільстві, головною мотивацією для перебування на якій для більшості державних службовців є можливість отримувати додаткові доходи, організовуючи корупційні схеми. Можемо сміливо констатувати замкнуте коло, що Україна є нестабільною державою, в якій відсутній ефективний державний механізм, який би міг забезпечити стабільність держави та державної служби відповідно. Одним з напрямків виходу з цього замкнутого кола безумовно мають бути реформи, спрямовані на забезпечення авторитетності та стабільності державної служби з використанням позитивного багаторічного досвіду розвинутих держав. Німеччина – яскравий приклад для України держави, яка змогла побудувати одну з най-

кращих систем державної служби в Європі, що дозволяє їй бути абсолютним лідером на політичній арені Європейського Союзу.

З 01 травня 2016 року в Україні діє новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями), яким, у тому числі, була змінена процедура притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, яку тільки починають освоювати співробітники кадрових підрозділів органів державної влади, виявляючи певні недоліки відповідного нормативного закріплення процедури, що дає підстави стверджувати про необхідність подальшого вдосконалення діючого законодавства України у цій сфері. Вказані факти підкреслюють актуальність та необхідність аналізу досвіду Федеративної Республіки Німеччина у сфері нормативно-регулювання процедури дисциплінарної відповідальності державних службовців з метою підвищення ефективності нормативно-правового регулювання даного інституту службового права в Україні та окреслення напрямів вдосконалення відповідного регулюючого впливу.

Проблемам дисциплінарної відповідальності державних службовців приділяли увагу багато вчених України. Вони висвітлені в численних публікаціях, авторами яких

є: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Венедиктов, Р. Мельник, М. Іншин, Т. Аніщенко, О. Миколенко, Д. Лученко, С. Стеценко, В. Колпаков, Т. Коломоєць, Я. Лазур, Н. Нижник, Д. Приймаченко, Р. Миролюк, А. Школик та ін. Проте, на жаль, детальна увага не приділялася порівняльному аналізу нормативно-правового регулювання процедури притягнення державних службовців України та Федеративної Республіки Німеччина до дисциплінарної відповідальності, що також підкреслює актуальність обраної теми статті.

Метою статті є, по-перше, здійснення порівняльного аналізу нормативно-правового регулюючого впливу на процедуру застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців України та Федеративної Республіки Німеччина, по-друге, викремлення напрямків вдосконалення відповідного нормативно-правового регулювання в Україні.

Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року (з наступними змінами і доповненнями) визначає, що чиновники у Федеративній Республіці Німеччина є особливою групою людей, що проходять державну службу, пов'язані з державою «узами публічно-правових відносин служіння та вірності» [1]. Особи, які зайняті на державній службі Федеративної Республіки Німеччина, поділяються на три категорії: чиновники, службовці і робітники державних установ [2, с. 131]. В Україні подібний поділ державних службовців безпосередньо відсутній на рівні Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями), згідно ст. 3 якого дія цього Закону взагалі не поширюється на працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами [3].

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності у Федеративній Республіці Німеччина регулюється Федеральним дисциплінарним статутом Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) [4, с. 52]. В Україні відсутній подібний дисциплінарний статут, яким врегульовувалася б відповідальність усіх державних службовців України, однак існують дисциплінарні статuti лише окремих органів державної влади (наприклад, Дисциплінарний статут Збройних Сил України, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України тощо). Основні засади притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності містяться у

Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями), який з метою досягнення мети статті необхідно розглянути у порівнянні з Федеральним дисциплінарним статутом Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями).

Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) відповідно до параграфу 1 поширюється як на державних службовців, так і на відставних державних службовців [5] у разі виявлення дисциплінарних проступків, які були ними скоєні під час колишньої зайнятості на державній службі. У свою чергу Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) не містить подібних положень та поширюється лише на осіб, які перебувають на державній службі.

Відповідно до параграфу 5 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) до державних службовців можуть бути застосовані такі види дисциплінарних стягнень: 1) догана; 2) штраф; 3) скорочення заробітної плати; 4) зниження в посаді; 5) звільнення з посади державної служби, а дисциплінарними заходами щодо державних службовців, які вийшли на пенсію, є: 1) зменшення пенсії; 2) позбавлення пенсії [5]. В Україні перелік дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців вдвічі менший, відповідно до ст. 66 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність;

4) звільнення з посади державної служби [3]. Варто звернути увагу, що українське законодавство, на відміну від німецького, не містить дисциплінарних стягнень по відношенню до державних службовців, окрім звільнення з державної служби, які б спричиняли для них обмеження матеріального характеру. Більшість дисциплінарних стягнень в Україні спрямовані на встановлення для державних службовців обмежень саме морального, соціального та організаційного характеру.

З метою встановлення рівня ефективності матеріального або морального стимулювання службової дисципліни варто звернути увагу на наукові праці, присвячені питанням мотивації працівників. Так, наприклад,

Т. Погорелова та В. Юрченко зазначають, що матеріальна мотивація – це найбільш очевидний спосіб винагороди працівників, яка являє собою систему матеріальних стимулів праці, ціллю якої є забезпечення співвідношення заробітної плати працівників з кількістю і якістю праці. Прагнення людини до поліпшення свого добробуту зумовлює необхідність збільшення трудового внеску, а отже, і збільшення кількості, якості та результативності праці [6, с. 99]. Відсутність на рівні Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) дисциплінарних стягнень матеріального характеру можна пояснити тим фактом, що в Україні з моменту проголошення незалежності продовжував діяти радянський Кодекс законів про працю, який був прийнятий у період, коли найбільш ефективними способами стимулювання працівників були заохочення та стягнення саме морального та соціального характеру. Враховуючи сучасний розвиток Української держави в умовах ринкової економіки, вбачаємо за доцільне під час внесення подальших змін до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) передбачити по відношенню до державних службовців стягнення матеріального характеру, які успішно застосовуються у Федеративній Республіці Німеччина: штраф та скорочення заробітної плати, які будуть ефективними засобами підтримання службової дисципліни.

Відповідно до ст. 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок, чіткий перелік яких безпосередньо міститься у вказаній статті: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 10) подання

під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення [13]. На відміну від України, у Федеративній Республіці Німеччина згідно Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є скоєння ним службового проступку, під яким розуміється порушення державним службовцем своїх обов'язків. Кожне порушення обов'язків тягне за собою застосування заходів дисциплінарної відповідальності [4, с. 52]. Вказані норми німецького законодавства дають підстави свідчити, що у Федеративній Республіці Німеччина відсутній детальний перелік складів дисциплінарних проступків, який є у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями), що службовим проступком вважається будь-яке порушення обов'язків державним службовцем, якщо воно не містить ознак адміністративного правопорушення або злочину.

І. Лопушанський, аналізуючи положення Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) зазначає, що, якщо догана оголошується безпосереднім начальником, то всі інші заходи відповідальності застосовуються лише за рішеннями спеціальних дисциплінарних судів у ході офіційного дисциплінарного процесу [4, с. 53]. Згідно ст. 68 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) дисциплінарні стягнення

накладаються (застосовуються): 1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: зауваження – суб'єктом призначення; інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ; 2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: зауваження – суб'єктом призначення; інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ [3]. На підставі аналізу вказаних норм німецького та українського законодавства можна зробити висновок, що дисциплінарні стягнення в Україні накладаються виключно суб'єктом призначення за відсутності спеціальних дисциплінарних судів, проте з урахуванням пропозицій або за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ, а у Федеративній Республіці Німеччина наявні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень: 1) спеціальні дисциплінарні суди; 2) безпосередні керівники.

Цілком зрозуміло, що розробники нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) враховували сучасний стан розвитку правової системи України, яка наразі неготова до створення нових дисциплінарних судів у зв'язку з відсутністю матеріальних, організаційних та інших ресурсів, і саме тому розробниками були досить детально прописані положення про дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ.

Якщо розглядати дисциплінарні суди Федеративної Республіки Німеччина як позитивний досвід, який можна буде враховувати Україні під час подальшого вдосконалення правової системи України, а саме – державної служби як невід'ємної її складової, варто детальну увагу зупинити на нормативно-правовому закріпленні діяльності вказаних дисциплінарних судів. Згідно параграфів 45-46 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції. Для цієї мети в адміністративних судах формуються палати з дисциплінарних питань. Палата з дисциплінарних справ приймає рішення у складі трьох суддів і двох народних засідателів в якості почесних суддів, при цьому один з народних засідателів повинен мати таке ж професійне спрямування, що і державний службовець, справа якого розглядається [5].

Згідно параграфів 52 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Рес-

публіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) дисциплінарне провадження розпочинається лише на підставі письмового звернення, яке повинно містити інформацію про особисту і професійну кар'єру посадових осіб, про попередні дисциплінарні провадження, про факти, які демонструють порушення дисципліни, і інші факти і докази, які мають відношення до вирішення справи [5]. За результатами розгляду дисциплінарного провадження палата з дисциплінарних питань судів адміністративної юрисдикції приймає рішення, на яке державний службовець, відносно якого здійснювався розгляд, у разі своєї незгоди має право подати скаргу до Федерального дисциплінарного суду, що знаходиться у Франкфурті-на-Майні [4, с. 53]. Наявність та багаторічне ефективне існування незалежних спеціалізованих дисциплінарних судів у Федеративній Республіці Німеччина дозволяє досягти більшого рівня об'єктивності під час розгляду дисциплінарних проваджень, порівняно з рівнем об'єктивності розгляду подібних справ в Україні у дисциплінарних комісіях з розгляду дисциплінарних справ, абсолютну більшість членів яких складають представники органу державної влади, в якому працює особа, яка скоїла дисциплінарне правопорушення, через що вона безумовно має певний вплив на членів комісії.

Підсумовуючи аналіз дисциплінарного законодавства України та Федеративної Республіки Німеччина, можна зробити висновок, що на відміну від дисциплінарної відповідальності працівників за нормами трудового права, детальна регламентація процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, спрямована на захист саме публічно-правових інтересів, забезпечення належного рівня публічного адміністрування, стабільності та авторитету держави. Українське законодавство у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців, незважаючи на своє оновлення у 2015 році, потребує подальшого вдосконалення з урахуванням позитивного досвіду Федеративної Республіки Німеччина у наступних напрямках: 1) прийняття єдиного дисциплінарного статуту державних службовців, який би детально регламентував дисциплінарні провадження; 2) розширення переліку дисциплінарних стягнень такими видами, які б створювали обмеження для правопорушників матеріального характеру; 3) поширення дисциплінарної відповідальності на осіб, які раніше перебували на державній службі та скоїли правопорушення під час служби, яке завдає шкоди авторитету державної служби в Укра-

їні; 4) створення в Україні через 5-10 років незалежних дисциплінарних судів для забезпечення об'єктивності розгляду дисциплінарних справ.

Список використаних джерел:

1. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року (з наступними змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf.

2. Зеленський В.М. Особливості правового регулювання конкурсного відбору на державну службу за трудовим законодавством європейських країн / В.М. Зеленський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – № 32. – Т. 2. – С. 129–132.

3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року (з наступними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page1>.

4. Лопушанський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України / І. П. Лопушанський // Публічне управління : теорія та практика. – 2011. – № 4(8). – С. 48–54.

5. Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (з наступними змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/VJNR151010001.html>.

6. Погорелова Т.О. Моральне та матеріальне стимулювання праці на сучасному етапі ринкових відносин / Т.О. Погорелова, В.А. Юрченко // Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут». Серія: Технічний прогрес та ефективність виробництва. – 2011. – № 26 (1135). – С. 96–102.

Стаття посвячена сравнительному анализу правового регулирования стадий процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих в Украине и Федеральной Республике Германия, который позволяет сделать выводы об эффективности нормативно-правового регулирования данного института служебного права в Украине и определить направления совершенствования соответствующего регулирующего воздействия.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, дисциплинарная ответственность, процедура, стадии.

The article is devoted to the comparative analysis of legal regulation of the stages of the procedure of bringing to disciplinary responsibility of public servants in Ukraine and in the Federal Republic of Germany, which allows to make conclusions about the effectiveness of legal regulation of the institution of service of law in Ukraine and to identify ways of improving of the appropriate regulating influence.

Key words: public servant, public service, disciplinary responsibility, procedure, stages.