УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.17>

ЛИПІЙ Є.А., КОМЗЮК А.А.

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті аналізуються особливості регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до українського законодавства та законодавства Європейського Союзу. Визначено поняття державних службовців, правові та етичні вимоги до них відповідно до законодавства Європейського Союзу та України. Охарактеризовано дисциплінарну відповідальність державних службовців відповідно до законодавства Європейського Союзу. Визначено особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до законодавства України. Сформульовано пропозиції щодо використання європейського досвіду в Україні. Наголошено, що процедура дисциплінарної відповідальності державних службовців ЄС не є судовою, вона є виключно адміністративною. Проте базові процесуальні принципи мають бути дотримані, такі як право на захист і право бути почутим тощо. Визначено, що загальні вимоги до службовців передбачають відсутність приватного інтересу як під час вступу на службу, так і вже під час виконання прямих обов'язків. Також державний службовець зобов'язаний утримуватися від отримання подарунків або інших пільг. Положення про залучення в оплачуваній зайнятості другого із подружжя посадової особи також становлять особливий інтерес. У разі, якщо ця діяльність є несумісною з державною службою другого із подружжя, компетентний орган має право перевести особу на іншу посаду. З'ясовано, що державний службовець зобов'язаний повідомити уповноваженому органу про свою поточну адресу проживання, а також проживати там, де розташоване робоче місце, або в іншому місці, не далі ніж на тій відстані, що дає змогу продуктивно виконувати свої обов'язки. Зроблено висновок, що відповідно до законодавства Європейського Союзу надається широка можливість, а водночас і виявляється довіра до суб'єктів, які уповноважені приймати кінцеве рішення в дисциплінарному провадженні. Для України така модель є, на жаль, занадто прогресивною й може лише призвести до упереджених рішень і корупції. Тому детальне регулювання всієї процедури дисциплінарної відповідальності на рівні закону є також своєрідною гарантією захисту прав та інтересів службовця під час проведення дисциплінарного провадження.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, державні службовці, Європейський Союз, Україна.

The article analyzes the regulation of disciplinary responsibility of civil servants in accordance with Ukrainian legislation and legislation of the European Union. The concept of civil servants, legal and ethical requirements for them in accordance with the legislation of the European Union and Ukraine are defined. The disciplinary responsibility of civil servants in accordance with the legislation of the European Union is described. The features of the disciplinary responsibility of civil servants in accordance with the legislation of Ukraine are determined. Proposals on the use of European experience in Ukraine are formulated. It is emphasized that the disciplinary procedure for EU civil servants is not judicial, it is purely administrative. However, basic procedural principles must be respected such as the right to protection and the right to be heard and so on. It has been determined that the general requirements for employees include a lack of

© ЛИПІЙ Є.А. – кандидат юридичних наук, викладач (Коледж управління, економіки і права Полтавської державної аграрної академії)

© КОМЗЮК А.А. – слухач магістратури (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Університет Миколая Ромеріса (Вільнюс, Литва))

private interest both in joining the service and in the performance of direct duties. A civil servant is also obliged to refrain from receiving gifts or other benefits. Provisions on the involvement in paid employment of the second spouse of an official are also of particular interest. If this activity is incompatible with the civil service of the other spouse, the competent authority has the right to transfer the person to another position. It has been found out that a civil servant is obliged to inform the authorized body of his current address of residence, as well as to reside where he is in a workplace or elsewhere, no further than the distance so that he can perform his duties productively. It is concluded that, in accordance with European Union legislation, there is a broad opportunity, and at the same time, confidence is shown in the subjects who are empowered to make the final decision in disciplinary proceedings. For Ukraine, such a model is, unfortunately, too progressive and can only lead to biased decisions and corruption. Therefore, the detailed regulation of the entire disciplinary process at the level of the law is also a kind of guarantee for the protection of the employee's rights and interests during disciplinary proceedings.

Key words: disciplinary responsibility, civil servants, European Union, Ukraine.

Вступ. В умовах євроінтеграційного курсу України, проведення системних реформ, спрямованих на вдосконалення чинної системи публічної адміністрації, виникла велика кількість питань щодо приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Інститут державної служби є ключовою ланкою належного функціонування системи публічної адміністрації, він забезпечує першочергові потреби суспільства, спрямований на захист прав і свобод індивідів. Тому з огляду на суспільне значення державної служби професіоналізм, відповідальне виконання покладених обов'язків і дотримання етичних норм у роботі державних службовців є невіддільною частиною належного функціонування всього інституту.

Майбутнє державної служби зокрема та майбутнє держави загалом залежать від якостей представників державної служби, довіри до них та їхніх професійних стандартів, а отже, невиконання або неналежне виконання обов'язків службовцями ставить під загрозу нормальне функціонування всієї системи публічної адміністрації, підриває довіру до держави.

Тож особливої актуальності набуває законодавче регулювання та практична реалізація юридичної відповідальності державних службовців за неналежне виконання покладених на них обов'язків.

Питання дисциплінарної відповідальності державних службовців досліджували вітчизняні вчені, які представляли галузі адміністративного та трудового права, зокрема В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Щербина та інші науковці.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз соціальних відносин, що впливають із правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до законодавства України та законодавства Європейського Союзу. Зважаючи на це, завданнями дослідження є такі:

- визначити державних службовців як суб'єктів регулювання дисциплінарної відповідальності відповідно до національного законодавства та законодавства Європейського Союзу;
- проаналізувати регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців у Європейському Союзі;
- визначити регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні.

Уперше проведено порівняльно-правовий аналіз законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців у Європейському Союзі та Україні. Охарактеризовано особливості правового регулювання, принципи та підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців у Європейському Союзі та Україні.

Результати дослідження. Європейський Союз пройшов довгий шлях у становленні його сучасного вигляду. Нині Європейський Союз має власну усталену структуру інституцій із встановленою компетенцією, принципами діяльності, правами та обов'язками. Забезпечення функціонування цих інституцій передбачає існування власного персоналу – службовців. За більш ніж п'ятдесятирічну історію європейської інтеграції було сформовано низку вимог і стандартів до належного функціонування європейських інституцій і, відповідно, до державних службовців.

У теорії європейського адміністративного права є два підходи до визначення поняття державного службовця Європейського Союзу. У вузькому сенсі до таких службовців включають

лише безпосередньо працівників інституцій ЄС, які не мають владних повноважень. У широкому сенсі поняття державних службовців ЄС можна розділити на дві категорії:

1. Власне європейські працівники (персонал інституцій ЄС).
2. Національні державні службовці [1].

Держави-члени ЄС мають інституційну автономію, і тому на національному рівні вони визначають правовий статус державних службовців через власне нормативне регулювання.

Спеціальним законодавством, що регулює діяльність європейської державної служби, є Регламент ЄС, який містить два документи – Положення про службовців та Умови зайнятості інших службовців Європейського Союзу [2].

Положення цього Акта ділять посадових осіб Союзу на дві групи. До першої належать особи, які були призначені на повний робочий день на підставі окремого рішення відповідного органу і є посадовими особами такого органу, а їхній правовий статус визначається тільки законодавством ЄС (Стаття 1а (1) Положення про службовців) [2].

До другої категорії належать так звані «інші агенти» ЄС. Такі агенти працюють на договірній основі. Акт про Умови зайнятості інших службовців Європейського Союзу виділяє в цій групі відповідно до статті 1 тимчасовий персонал, контрактний персонал, місцевий персонал, спеціальні радники, акредитовані парламентські помічники [2].

Відповідно до Кодексу Належної адміністративної поведінки Європейського Союзу, умовою правильної реалізації покладених на державних службовців повноважень є хороша адміністративна поведінка, що включає в себе дотримання основних принципів служби та етичних стандартів.

Стандарти поведінки державного службовця Європейського Союзу містяться в Розділі II Правил щодо службовців. Власне етичних вимог до діяльності, охоплених в акті, не так багато. Наприклад, європейський державний службовець зобов'язаний діяти об'єктивно і неупереджено, щоби бути вірним Європейському Союзу.

Що стосується загальних вимог до службовців, то такі включають відсутність приватного інтересу як під час вступу на службу, так і вже під час виконання прямих обов'язків. Також державний службовець зобов'язаний утримуватися від отримання подарунків або інших пільг. Положення про залучення в оплачуваній зайнятості другого із подружжя посадової особи також становлять особливий інтерес. У разі, якщо ця діяльність є несумісною з державною службою другого із подружжя, компетентний орган має право перевести особу на іншу посаду.

Державний службовець зобов'язаний повідомити уповноваженому органу про свою поточну адресу проживання, а також проживати там, де розташоване робоче місце, або в іншому місці, не далі ніж на тій відстані, що дає змогу продуктивно виконувати свої обов'язки.

Значна увага приділяється обробці інформації, отриманій під час виконання службових обов'язків. Державний службовець не може розголошувати будь-яку відому йому інформацію під час виконання своїх функцій, якщо така інформація вже не є публічною. Ця вимога також застосовується у разі, якщо особа звільнена зі служби. Однак якщо посадова особа дізнається інформацію про незаконні дії, корупцію тощо, вона зобов'язана негайно повідомити про це безпосереднього керівника або його генерального директора або іншу особу на рівній посаді. Якщо ця особа, однак, розкриває інформацію голові Комісії або Ради, Європейському Парламенту або Європейському Омбудсмену, він повинен перед тим, як повідомити вищезгадані установи, повідомити свою власну установу або Європейський Офіс Антишахрайства, а також бути чесним і впевненим у правдивості фактів та інформації [2].

Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, види стягнень і чинники, що впливають на тяжкість порушення, містяться у Регламенті № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС), що встановлює «Положення про службовців та умови праці інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії», а саме Додатку IX.

Процедура дисциплінарної відповідальності державних службовців ЄС не є судовою, вона є виключно адміністративною. Проте базові процесуальні принципи мають бути дотримані, такі як право на захист і право бути почутим тощо.

Відповідно до ст. 21 Положення про службовців державні службовці ЄС несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків перед своїм безпосереднім керівником. Ст. 86 Положення про службовців безпосередньо передбачає дисциплінарну відповідальність чинних і колишніх службовців за невиконання обов'язків, покладених на них, незалежно від того, чи таке порушення було вчинене умисно або з необережності. З метою перевірки фактів щодо наявності дисциплінарного порушення з боку державного службовця уповноважена особа може ініціювати адміністративне розслідування [2].

За результатами розслідування суб'єкт призначення може зробити висновки про наявність чи відсутність правопорушення з боку службовця та може прийняти рішення про ініціювання дисциплінарного провадження [2].

Оскільки особливістю дисциплінарної відповідальності відповідно до законодавства Європейського Союзу є відсутність чіткого переліку дисциплінарних проступків, то визначення підстав, за якими державного службовця можна притягнути до відповідальності, залишається на розсуд суб'єкта призначення.

Раніше вже йшлося про те, що до обов'язків державного службовця належить повідомлення суб'єкта призначення про адресу свого місця проживання.

Оскільки Положення про службовців передбачає, що службові особи постійно перебувають у розпорядженні своєї установи, то така установа має у своєму розпорядженні всю інформацію, необхідну для того, щоби вона могла звернутися до своїх службовців у їхньому домі. Отже, відмова посадової особи повідомити про свою приватну адресу своїй установі є невиконанням її зобов'язань за цим положенням, що може бути підставою для дисциплінарної відповідальності [3].

Наприклад, відповідно до ст. 11 Положення про службовців державні службовці зобов'язані отримувати дозвіл на отримання подарунків [2]. У разі, якщо вартість подарунка менше ніж 100 євро, державний службовець може не отримувати дозвіл [4].

До переліку дисциплінарних стягнень належать письмове попередження, догана, відстрочка просування по службі від одного до 23 місяців, пониження по службі, тимчасове зниження кваліфікації на період від 15 днів до одного року, пониження в тій самій функціональній групі, звільнення з посади тощо. Застосування відповідних стягнень залежить від тяжкості проступку, що включає в себе такі фактори, як характер поведінки та обставини, ступінь впливу діяльності на цілісність, репутацію чи інтереси установи, навмисність діяння чи недбалість, мотиви, службове становище, рівень відповідальності службовця, повторність порушення та загальна поведінка особи під час проходження служби [2].

Процедура притягнення державного службовця ЄС до відповідальності може бути двох видів залежно від суб'єктів, що накладають дисциплінарні стягнення: за участі дисциплінарної комісії та за участі лише суб'єкта призначення. Наприклад, суб'єкт призначення має право призначати особисто, без консультації з дисциплінарною комісією такі види стягнень, як письмове попередження та догана. Попередження та догана є найменшими формами санкції, які суб'єкт призначення може накласти без попередніх досліджень. Такі види санкцій мають моральний характер і спрямовані на запобігання порушенням у майбутньому. Всі інші види стягнень призначаються за участі дисциплінарної комісії та спрямовані на безпосередній вплив на службову кар'єру.

В Україні поняття державного службовця визначається на законодавчому рівні, а саме у ст. 1 Закону України «Про державну службу». Відповідно до неї державний службовець є громадянином України, який обіймає посаду в державному органі, отримує заробітну плату за кошти державного бюджету, має відповідний спектр повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій такого державного органу, і дотримується принципів державної служби [5].

У теорії українського законодавства є основний спеціально-дозвільний принцип, що безпосередньо стосується суб'єктів публічної адміністрації та їхніх службовців. Наприклад, державним службовцям як представникам держави забороняється все, що прямо не дозволено законом. Такий принцип логічний для демократичної і правової держави, оскільки значно обмежує свавілля державних службовців і, відповідно, захищає права, свободи та інтереси приватних осіб. Для забезпечення належного функціонування вищезазначеного принципу правового регулювання є низка вимог до державних службовців, правових та етичних.

Щодо правових вимог до державних службовців, такі вимоги визначаються Законом України «Про державну службу».

Окрім обмеження в діяльності державних службовців встановлені Законом України «Про запобігання корупції». Наприклад, Розділ IV встановлює обмеження щодо використання службового становища в особистих цілях, обмеження щодо отримання подарунків і неправомірної вигоди, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб. На відміну від вимог, передбачених законодавством ЄС, що містить припис щодо роботи подружжя, якщо така робота може перешкоджати виконанню функцій державного службовця, українське законодавство забороняє пряме підпорядкування близьких осіб загалом, а не лише подружжя.

Етичні вимоги до державних службовців в Україні конкретизуються Загальними правилами етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби 2016 року [6].

Законодавство про дисциплінарну відповідальність залишалось майже без змін усі роки української незалежності, можна згадати лише нові дисциплінарні статuti Національної поліції та Збройних Сил України. Також особлива увага на концепцію дисциплінарної відповідальності не зверталась і у правовій доктрині. Як зазначає Т.О. Коломоєць, вона переважно розглядалась лише в межах підручників із адміністративного права та трудового права; у зв'язку з вадами законодавства та малодослідженістю все більше осіб незаконно притягалось до дисциплінарної відповідальності [7, с. 6–7].

Варто також пам'ятати, що донедавна державна служба в Україні вважалась комплексним інститутом, що перебував на межі кількох галузей права (адміністративного та трудового). Такий підхід є застарілим і відображає вплив радянського права. Наприклад, у попередньому законодавчому регулюванні сфери державної служби містилися положення про відповідальність службовців за Кодексом законів про працю. У ст. 14 Закону України «Про державну службу» 1993 року навіть визнавалась пріоритетність застосування норм законодавством про працю України [8].

Таку модель регулювання дисциплінарної відповідальності В.Б. Авер'янов охарактеризував як нерациональну та запропонував створення окремого законодавчого акта, що сконцентрував би норми про дисциплінарну відповідальність державних службовців. Варіантом такого регулювання В.Б. Авер'янов пропонував затвердження окремим законом Дисциплінарного статуту державної служби за моделлю подібних правових актів, що вже існують для спеціалізованої служби – митної, поліції тощо [9].

Оскільки за своєю сутністю державна служба має публічно-правовий характер, то цілком обґрунтованим є врегулювання дисциплінарної відповідальності лише на рівні спеціального законодавства про державну службу, що і відбулося у 2015 році із прийняттям нового закону.

Закон України «Про державну службу» 2015 року не закріпив визначення поняття дисциплінарної відповідальності, а лише встановив підстави для притягнення державного службовця до неї. Зокрема, ст. 64 Закону передбачає, що державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання обов'язків, порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни. Отже, зважаючи на зазначене положення Закону, можна зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність є одним із видів забезпечення службової дисципліни, до якої, зокрема, належать порушення правил етичної поведінки та невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Саме поняття службової дисципліни визначається в п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону як неухильне дотримання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку [5].

Юридичною підставою для притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, перелік яких міститься в ч. 2 ст. 65 Закону і є вичерпним.

Варто наголосити, що чинний законодавчий перелік дисциплінарних проступків піддавався критиці у юридичній літературі за неточне формулювання деяких із них. Підтримуючи цю позицію, можна навести приклад такого проступку, як порушення Присяги державного службовця. Наприклад, якщо звернутися до ст. 36 Закону, державний службовець, приймаючи присягу, публічно зобов'язується вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки [5]. Використання оціночних категорій у тексті присяги, таких як «вірно служити», «поважати права», створює розбіжності під час визначенні конкретних порушень. З іншого боку, сама Присяга має мотивувати службовців виконувати свої обов'язки належним чином для найкращої реалізації функцій державної служби.

До дисциплінарних стягнень ст. 66 Закону віднесено зауваження, догану, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади та деталізовано, які види дисциплінарних стягнень можна застосовувати за вчинення конкретних проступків. Наприклад, за порушення правил етичної поведінки до державного службовця може бути застосовано такий вид стягнення, як попередження про неповну службу відповідність, а за прояв неповаги до держави чи державних символів України особа може бути звільнена з посади державної служби [5].

Особливу увагу необхідно звернути на права державного службовця під час всієї дисциплінарної процедури. Гарантією захисту прав службовця є ціла низка процедурних принципів.

Процедурною гарантією захисту прав службовця є чітко встановлені строки, за якими він може бути притягнений до відповідальності. Відповідно до ч. 3 ст. 65 службовець не може бути

притягнений до відповідальності, якщо минуло шість місяців із дня, коли уповноважена особа дізналась або мала дізнатися про вчинене порушення [5].

Позитивною є реалізація певною мірою європейських принципів в українському законодавстві. Зокрема, давно відоме право бути почутим закріплено на рівні закону в частині регулювання дисциплінарного провадження. Право державного службовця надавати пояснення в українському варіанті цілком відповідає європейському праву бути почутим. Так, особа, що притягається до дисциплінарної відповідальності, має право подати письмові пояснення зі своїм баченням фактів, аргументів і докази.

Висновки. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що порівняно з регламентацією дисциплінарної відповідальності за законодавством Європейського Союзу українська модель регулювання може бути охарактеризована як детальна, оскільки, наприклад, чітко визначено, які стягнення застосовуються за конкретні проступки, яка процедура та які права і обов'язки в кожного учасника. Водночас європейське Положення про службовців, що регулює питання дисциплінарної відповідальності, не містить конкретного переліку підстав (дисциплінарних проступків), за які особа може бути притягнена до дисциплінарної відповідальності. Зазначене Положення не містить також обтяжуючих і пом'якшуючих обставин, а називає умови, які мають бути враховані під час призначення стягнення [2].

Тож відповідно до законодавства Європейського Союзу надається широка можливість, а водночас і виявляється довіра до суб'єктів, які уповноважені приймати кінцеве рішення в дисциплінарному провадженні. Для України така модель є, на жаль, занадто прогресивною й може лише призвести до упереджених рішень і корупції. Тому детальне регулювання всієї процедури дисциплінарної відповідальності на рівні закону є також своєрідною гарантією захисту прав та інтересів службовця під час проведення дисциплінарного провадження.

Отже, сучасне регулювання дисциплінарної відповідальності є значно прогресивнішим, проте все ще слабкою є її доктринальна база. Як свого часу слушно зауважував В.Б. Авер'янов, велика частина вітчизняних учених технічно використовувала наукові доробки радянських і згодом російських учених [10]. На жаль, така проблема є і сьогодні. Проте певну трансформацію у регулюванні дисциплінарної відповідальності державних службовців можна спостерігати у вигляді закріплення та реального застосування демократичних механізмів, принципів верховенства права та законності, орієнтації на задоволення потреб не лише держави, а й захист прав, свобод та інтересів службовців.

Список використаних джерел:

1. Tofan Mihaela, 2013. European civil service. The principles of the legal framework in force. Juridical Tribune. Iss. 2. P. 250–258.
2. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. Official Journal of the European Union. 1962. № 1385. P. 35.
3. Anna-Maria Campogrande v Commission, Judgment of the Court (Fifth Chamber). 1994. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0022&from=EN>.
4. Guide to the Obligations of Officials and Other Servants of the European Parliament. European Parliament. 2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_EN.pdf.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
6. Загальні правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. Офіційний вісник України. 2016. № 74. Ст. 51.
7. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Т.О. Коломосьць, В.К. Колпакова ; Запорізький національний університет. Київ : Ін Юре, 2016. 464 с.
8. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490.
9. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні. Право України. 2008. № 5. С. 29–36.
10. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 35. С. 16–21.