



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців (досвід Сполученого Королівства Великої Британії, Республіки Австрія, Королівства Норвегія та Фінляндії)

Інформаційна довідка, підготовлена Європейським
інформаційно-дослідницьким центром на запит
Комітету Верховної Ради України

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Резюме

Дисциплінарна відповідальність є одним з основних видів юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців. Дисциплінарна відповідальність пов'язана з виконанням службових повноважень. Підставою дисциплінарної відповідальності є *дисциплінарний проступок*, що передбачає невиконання або неналежне виконання службових обов'язків.

У **Великій Британії** немає єдиного закону про державну службу, тому правила поведінки державних службовців регулюють спеціальні *етичні кодекси*. Дисциплінарні процедури визначаються на рівні департаментів та відомств. Саме керівники департаментів та відомств повинні інформувати підлеглих службовців щодо дисциплінарних процедур, які можуть бути застосовані до них. Керівники під час визначення дисциплінарних процедур повинні враховувати положення *Кодексу ділової практики щодо процедур дисциплінарного провадження та скарг*.

В **Австрії** процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців подібна до німецької моделі. Проте в Австрії, на відміну від ФРН, дисциплінарна відповідальність регулюється не окремим законом, а відповідним розділом *Закону «Про правові засади державної служби»*. На відміну від інших розглянутих країн, австрійським законодавством передбачено, що представляти інтереси державних службовців у дисциплінарних розглядах можуть *дисциплінарні адвокати*, які призначаються керівниками центральних офісів. В Австрії законом також встановлено, що *«кожен державний службовець має право вимагати від свого керівництва порушити дисциплінарне провадження проти самого себе»*.

Практика притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців у **Норвегії** та **Фінляндії** помітно відрізняється від досвіду інших розглянутих 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.

Сполучене Королівство Великої Британії

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

У Великій Британії немає єдиного закону про цивільну службу. Діяльність публічних службовців регулюють:

- *Кодекс поведінки цивільного службовця (Civil Service Code)*¹ – визначає основні обов'язки службовця
- *Кодекс управління публічною службою (Civil Service Management Code)*² – містить положення щодо дисципліни, управління, оплати праці службовців
- *Накази Комісії з питань цивільної служби (Civil Service Commission)*^{3,4}

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Відповідно до п. 4.5.3 *Кодексу, департаменти та відомства визначають умови, за яких можливе ініціювання дисциплінарних процедур*. Обставини, за яких є можливим застосування дисциплінарних стягнень, повинні визначатися у *Правилах та процедурах департаментів/відомств*. Правила повинні бути конкретними та зрозумілими.

¹ Civil Service code — <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

² Civil Service Management Code — <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>

³ Civil Service Commission — <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/>

⁴ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П. — <http://bit.ly/2ENn816>

Відповідно до пункту 4.5.1 Кодексу управління публічною службою, керівники департаментів та відомств повинні інформувати підлеглих службовців щодо дисциплінарних процедур, які можуть бути застосовані до них. Керівники під час розробки дисциплінарних процедур повинні враховувати положення Кодексу ділової практики щодо процедур дисциплінарного провадження та скарг.⁵

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

На практиці, перш ніж приймати формальні дисциплінарні заходи, керівник департаменту або відомства може спробувати вирішити питання неофіційно.⁶ Дисциплінарна процедура повинна включати наступні кроки:

- 1) ініціювання дисциплінарної процедури керівником департаменту або відомства;
- 2) дисциплінарне слухання;
- 3) оскарження дисциплінарного рішення⁷.

На дисциплінарному слуханні керівник департаменту або відомства повинен надати докази дисциплінарного порушення.

Види **дисциплінарних стягнень**:

- догана
- пониження в посаді
- звільнення

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

- Відповідно до п. 4.5.6-7 Кодексу управління публічною службою, дисциплінарні рішення повинні прийматися **посадовою особою за рангом вищою, ніж зацікавлені особи, що беруть участь у дисциплінарному провадженні**.
- Рішення стосовно постійних секретарів, керівників відділів та департаментів повинні прийматися **головою державної служби**.
- Допомога і консультації з дисциплінарних питань може надавати *Консультативна, погоджувальна та арбітражна служба (Advisory, Conciliation and Arbitration Service)*.⁸

5. Процедура оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень

➤ **Внутрішня апеляція**

Відповідно до п. 4.5.15 Кодексу управління публічною службою, департаменти та відомства повинні чітко роз'яснювати державним службовцям їхні права щодо процедури оскарження дисциплінарних рішень **в межах департаменту чи відомства**.⁹

➤ **Зовнішня апеляція**

Публічні службовці також можуть подати апеляційну скаргу до **Апеляційної ради державної служби (Civil Service Appeal Board)**.¹⁰

У період з квітня 2015 по березень 2016 рр. до Апеляційної ради державної служби надійшло **121 звернення**.¹¹ При цьому 52 звернення не були розглянуті з таких причин:

- апелянти не мали права звернутися до Апеляційної ради
- апелянти подали скаргу після відведеного терміну
- апелянти виграли внутрішню апеляцію

⁵ Code of Practice on disciplinary and grievance procedures — <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174>

⁶ Disciplinary procedures and action against you at work — <https://www.gov.uk/disciplinary-procedures-and-action-at-work>

⁷ Disciplinary procedures and action against you at work — <http://bit.ly/1Anu3qZ>

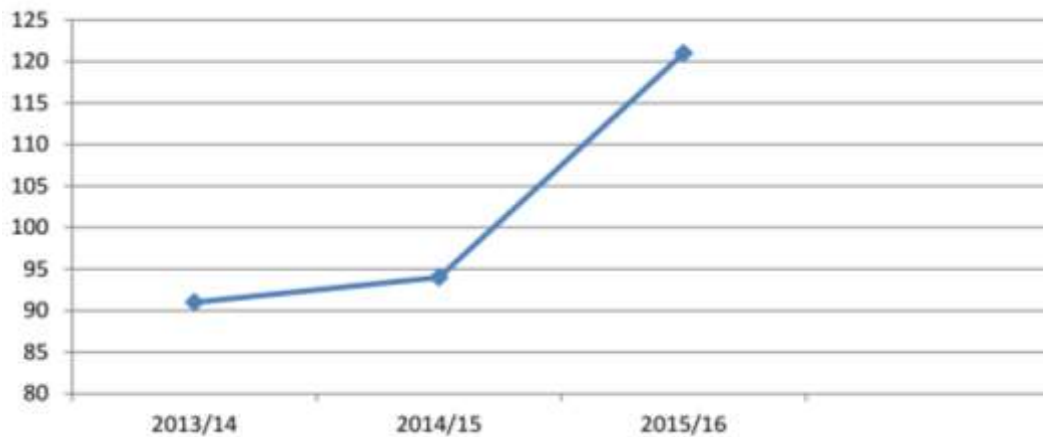
⁸ Advisory, Conciliation and Arbitration Service — <https://www.gov.uk/acas>

⁹ Civil Service Management Code — <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>

¹⁰ How to appeal to the Civil Service Appeal Board — <http://bit.ly/2FKnkwo>

¹¹ Civil Service Appeal Board, Annual report (April 2015 to March 2016) — <http://bit.ly/2oBN7yu>

Кількість звернень до Апеляційної ради державної служби, 2013-2016 рр.:



Республіка Австрія

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулюється Законом «Про правові засади державної служби» (§§ 91-132).¹²

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Ст. 91 Закону «Про правові засади державної служби» визначає, що дисциплінарним проступком є порушення виконання службових обов'язків.

Відповідно до закону, пряме керівництво повинно 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.

Дисциплінарна комісія встановлює, чи є достатньо підстав для здійснення дисциплінарного провадження. Якщо їх недостатньо, дисциплінарна комісія видає «Рішення про неприйняття» (*Nichteinleitungsbeschluss*). Якщо доказів про порушення достатньо, видається «Рішення про переговори» (*Verhandlungsbeschluss*). Після цього дисциплінарна комісія проводить **дисциплінарне слухання**, яке є загальнодоступним.¹³ На слухання комісія може запрошувати свідків або незалежних експертів.

Відповідно до ст. 103 Закону «Про правові засади державної служби», **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».¹⁴

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Види дисциплінарних стягнень:

- догана
- штраф у розмірі половини місячного окладу
- штраф у розмірі від 1 місячного окладу до 5 місяців окладу
- звільнення

¹² Beamten-Dienstrechtsgesetz — <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

¹³ Disziplinarrecht — <http://www.dienstrecht.at/disziplinarrecht.html>

¹⁴ Beamten-Dienstrechtsgesetz — <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

Варто зазначити, що при накладенні штрафу **враховуються особисті та економічні обставини** державного службовця, який притягується до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна комісія може дозволити виплатити штраф кількома платежами (але не більше 36 щомісячних платежів).¹⁵

Рішення Дисциплінарної комісії повинні бути опубліковані у *Федеральній системі правової інформації*.¹⁶

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

В Австрії наявні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень:

- керівництво
- дисциплінарні комісії

5. Процедура оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень

За результатами розгляду дисциплінарного провадження дисциплінарна комісія приймає рішення, на яке державний службовець має право подати скаргу до протягом двох тижнів *Федерального адміністративного суду*.¹⁷

Королівство Норвегія

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулюється *Законом «Про державних службовців»*¹⁸ та *Законом «Про процедури у справах щодо державного управління»*.¹⁹

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Державний службовець може бути притягнений до відповідальності за:

- порушення або невиконання службових обов'язків
- неправомірну поведінку на службі або за її межами²⁰

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Із прийняттям у 2017 році нового *Закону «Про державних службовців»*, попередження вже не є дисциплінарним покаранням. Попередження (усне або письмове) може застосовуватись безпосереднім керівником державного службовця. Письмове попередження зберігається в особовій справі службовця протягом п'яти років.²¹

Види **дисциплінарного покарання**:

- пониження в посаді
- звільнення

Державний службовець може бути звільнений, якщо:

- державний службовець грубо порушив службові обов'язки
- державний службовець повторно вчинив порушення
- в результаті неправомірної поведінки на службі або за її межами державний службовець «руйнує довіру та повагу до державної служби»

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

¹⁵ Стаття 127 Закону «Про правові засади державної служби» (Beamten-Dienstrechtsgesetz) — <http://bit.ly/2vokOF7>

¹⁶ Rechtsinformationssystem des Bundes — <https://www.ris.bka.gv.at/>

¹⁷ Bundesrecht konsolidiert: Bundes-Verfassungsgesetz Art. 132, tagesaktuelle Fassung — <http://bit.ly/2F18ztF>

¹⁸ Lov om statens ansatte — <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

¹⁹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker — <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

²⁰ Стаття 25 Закону «Про публічних службовців» (Lov om statens ansatte) — <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

²¹ Ny lov om statens ansatte: hva er nytt? — <http://www.pefo.no/ny-lov-om-statens-ansatte-hva-er-nytt>

У Норвегії наявні два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень:

- безпосередній керівник (у випадках застосування попереджень);
- агентство, що прийняло державного службовця на посаду²².

5. Процедура оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень

Відповідно до ст. 28 Закону «Про процедуру у справах щодо державного управління», рішення може бути оскаржене до **апеляційного органу** протягом двох тижнів з дати повідомлення про прийняте рішення.^{23,24}

Фінляндія

Закон «Про державних службовців» Фінляндії не дає визначення «дисциплінарного проступку» та детально не регулює порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Крім цього, із прийняттям поправок до закону у 2013 році припинила діяльність Рада з питань державної служби.^{25,26,27}

У ст. 24 Закону «Про державних службовців» визначено, що державний службовець може отримати **попередження** у випадках недбалості або порушення своїх службових обов'язків. Проте закон не регламентує процедуру оскарження таких попереджень. Окремими положеннями Закону «Про державних службовців» також визначено умови звільнення державних службовців.

Відповідно до Закону «Про адміністративні процедури», державний службовець може оскаржити рішення щодо звільнення у адміністративному суді. Апеляційна скарга повинна бути подана протягом 30 днів з дати повідомлення про рішення.²⁸ Рішення адміністративного суду може бути оскаржене у Вищому адміністративному суді. Термін подання скарги 30 днів від дня прийняття рішення.^{29,30}

На сьогодні у Фінляндії діє **Консультативна рада з етичних питань**,³¹ до обов'язків якої входить розробка загальних рекомендацій щодо поведінки та етики державних службовців. У завдання Ради не входить розгляд дисциплінарних справ.

Відповідно до Звіту «Про етичні цінності та принципи поведінки», вирішенням питань щодо порушення етичних норм державними службовцями займаються:

- безпосередній керівник (у 74 % випадках);
- керівник відомства (37 %);
- відділ внутрішнього аудиту (19 %);
- департамент управління персоналом (11 %)³².

Анастасія Паршикова,
аналітик Європейського інформаційно-дослідницького центру
aparshykova@radaprogram.org

²² Стаття 30 Закону «Про публічних службовців» (Lov om statens ansatte) — <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

²³ Ст. 33, 35 Закону «Про публічних службовців» (Lov om statens ansatte) — <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

²⁴ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker — <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

²⁵ Valtion virkamieslaki — <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750>

²⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta — <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100181#idp452510320>

²⁷ Virkamieslautakunta lakkautetaan — <https://teknet.tek.fi/arkisto.lehti/content/virkamieslautakunta-lakkautetaan.html>

²⁸ Valitusviranomaisen — <http://vm.fi/documents/10623/307711/Valitusosoitusmalli+hallinto-oikeuteen/f4efbcd5-97c7-4fe2-bc45-9a69bdc418c0>

²⁹ Hallintolainkäyttölaki — <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586>

³⁰ Tähän päätökseen tyytymätön saa valittamalla hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta —

<http://vm.fi/documents/10623/307711/Valitusosoitusmalli+korkeimpaan+hallinto-oikeuteen/01912ff9-9680-44eb-911e-a1e9f91bdd3f>

³¹ Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta — <http://vm.fi/hanke? tunnus=VM008:00/2018>

³² State of Civil Service Ethics in Finland 2017 — <http://bit.ly/2FoKjPy>