



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців (досвід країн Європейського Союзу)

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 безпосередньо пов'язана з виконанням службових повноважень. Підставою дисциплінарної відповідальності є **дисциплінарний проступок**, який пов'язаний з невиконанням чи неналежним виконанням покладених на особу службових обов'язків.

У розглянутих країнах питання дисциплінарної відповідальності державних службовців врегульовано у **профільних законах про службу** (Болгарія, Литва, Естонія, Польща), але може закріплюватися і у **спеціальних законах** (Латвія, Іспанія).

Поняття дисциплінарного проступку можна визначити через наступні дії:

- неналежне виконання службових обов'язків
- недотримання правил службової етики
- порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон

Дисциплінарний проступок може виражатися як у **протиправних діях**, так і в **бездіяльності державних службовців** – невиконанні службових обов'язків, які визначені у законодавстві чи в посадових інструкціях.

Наслідком вчинення дисциплінарного проступку є застосування **заходів дисциплінарної відповідальності**. 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 посади¹

Естонська Республіка

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулюється *Законом «Про публічну службу»*.²

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Статтею 69 Закону «Про публічну службу» визначено, що **дисциплінарним проступком** є «винне невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків».

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Види **дисциплінарних стягнень**:

1. догана
2. зменшення основного окладу до 30 % на термін до шести місяців
3. звільнення від служби

При застосуванні дисциплінарного стягнення враховуються:

- форма вини (недбалість, важка недбалість, умисел)
- наслідки дисциплінарного проступку
- службова дисципліна чиновника
- наявність у службовця попередніх дисциплінарних стягнень

¹ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П. — <http://bit.ly/2ENn816>

² Avaliku teenistuse seadus — <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017047>

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

Законом «Про публічну службу» передбачено, що **особа, яка призначила службовця на посаду**, може порушити дисциплінарне провадження. У наказі або розпорядженні про порушення дисциплінарного провадження вказуються:

1. особа, яка здійснює дисциплінарне провадження
2. службовець, який підозрюється у вчиненні дисциплінарного проступку
3. термін проведення провадження
4. опис дисциплінарного проступку
5. обставини дисциплінарного проступку та ін.

Розпорядження про порушення дисциплінарного провадження вручається службовцю, підозрюваному в скоєнні дисциплінарного проступку. Державному службовцю надається можливість представити письмове пояснення щодо вчиненого порушення.

Відповідно до *статті 76 Закону «Про публічну службу»* особа, яка має право призначення на посаду, накладає дисциплінарне стягнення **адміністративним актом**. Відмітка про накладання дисциплінарного стягнення вноситься в державну базу даних з обліку персоналу.

Литовська Республіка

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулюється *Законом «Про публічну службу»*.³

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Дисциплінарні санкції накладаються за порушення службових обов'язків згідно із *Законом «Про публічну службу»*. Дисциплінарні санкції застосовуються з урахуванням вини, причин, обставин та наслідків порушення службових обов'язків.

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Відповідно до *ст. 29 Закону «Про публічну службу»*, за порушення службових обов'язків може бути застосовано одну з наступних **дисциплінарних санкцій**:

- попередження
- догана
- сувора догана
- звільнення зі служби

Звільнення зі служби як дисциплінарна санкція може бути накладена за:

- 1) діяльність, несумісну з публічною службою
- 2) порушення вимог *Закону «Про конфлікт публічних та приватних інтересів»* з метою отримання незаконного доходу або привілеїв
- 3) відсутність на роботі один або декілька робочих днів без поважної причини
- 4) появу в алкогольному, наркотичному або токсичному сп'янінні в робочі години, що ображає людську гідність публічного службовця чи дискредитує авторитет державної або муніципальної інституції
- 5) інші випадки, передбачені законами

Дисциплінарні санкції накладаються **не пізніше одного місяця** після дня виявлення неправомірних дій. Процедура **накладення дисциплінарних санкцій починається з**

³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas — <http://bit.ly/2qW1iO3>

ініціативи публічного керівника чи прямого начальника публічного службовця у разі отримання інформації щодо порушення. Дисциплінарна санкція не може бути накладена, якщо закінчився **шестимісячний термін** з дня вчинення проступку або з дня його виявлення.

Якщо порушення службових обов'язків **має ознаки кримінального злочину або адміністративного порушення**, процедура накладення дисциплінарних санкцій повинна бути призупинена, а матеріали офіційного розслідування передаються до інституції, що має право розслідувати відповідні випадки.

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

Дисциплінарна санкція накладається **особою, що прийняла службовця на посаду**.

5. Процедура оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень

Рішення про накладення дисциплінарних санкцій може бути оскаржено відповідно до процедури, визначеної *Законом «Про адміністративне провадження»*.⁴ Відповідно до цього закону, рішення адміністративного суду може бути оскаржене до Вищого адміністративного суду протягом 14 днів після прийняття рішення.

Королівство Іспанія

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців в Іспанії регулюється:

- Розділом VIII Закону «Про основний збір правил для публічних службовців»⁵
- Законом «Про публічну службу»⁶

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Зважаючи на *ст. 52 Закону «Про основний збір правил про публічних службовців»*, державні службовці «повинні виконувати з ретельністю поставлені перед ними завдання». Дисциплінарні санкції накладаються за порушення службових обов'язків.⁷

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Відповідно до *ст. 95 Закону «Про основний збір правил про публічних службовців»*, всі дисциплінарні проступки поділяються на три групи:

1. **Дуже грубі дисциплінарні проступки.** До таких дисциплінарних проступків відносяться: 1) вчинення будь-яких дій, які дискримінують будь-кого за ознакою расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації, мови, переконань, місця народження тощо; 2) відмова від виконання службових повноважень; 3) розголошення інформації, яка призначена для службового користування або є державною таємницею та ін.
2. **Грубі дисциплінарні проступки.** Такі проступки визначаються парламентом або законодавчими зборами автономних співтовариств з урахуванням таких обставин: 1) міра тяжкості порушення; 2) тяжкість шкоди, заподіяної державним інтересам, майну державних органів і громадян; 3) міра дискредитації державного органу.
3. **Незначні дисциплінарні проступки.** До таких проступків відносяться всі інші порушення дисципліни та дії щодо завдання матеріальної шкоди, які не вказані в двох вищевказаних групах дисциплінарних проступків.

⁴ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas — <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.67B5099C5848>

⁵ Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado — <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-2140>

⁶ Ley del Estatuto Básico del Empleado Público — <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>

⁷ Коротких А. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Іспанії

Відповідно до статті 96 Закону «Про основний збір правил про публічних службовців», до службовців можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарної відповідальності:

- 1) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку
- 2) звільнення без права обіймати аналогічні посади
- 3) тимчасове зупинення зростання суми заробітної плати до 6 років
- 4) примусове переведення на інше місце роботи
- 5) накладання штрафу
- 6) звернення до суду
- 7) інші, передбачені законодавством⁸

Республіка Польща

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулюється Законом «Про публічну службу».⁹

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність за порушення своїх обов'язків.

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Відповідно до ст. 114 Закону «Про цивільну службу», 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

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

За дрібне порушення обов'язків члена корпусу цивільної служби **генеральний директор установи** може покарати службовця зауваженням у письмовій формі. Стягненню може передувати з'ясувальне провадження. Член корпусу цивільної служби може протягом 7 днів від визначення йому зауваження внести протест до генерального директора установи. У випадку внесення протесту генеральний директор установи передає справу дисциплінарному представникові.

Дисциплінарні справи розглядають **дисциплінарні комісії**:

- в I інстанції — Дисциплінарна комісія установи
- в II інстанції — Вища дисциплінарна комісія цивільної служби

5. Процедура оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень

Вища дисциплінарна комісія розглядає апеляції щодо рішень дисциплінарних комісій.

Федеративна Республіка Німеччина

1. Регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців

Порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності регулюється Федеральним дисциплінарним статутом від 09 липня 2001 року.¹⁰

⁸ Коротких А. Досвід врегулювання юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством Іспанії

⁹ Ustawa o służbie cywilnej — <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej/>

¹⁰ Bundesdisziplinargesetz — <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>

Федеральний дисциплінарний статут 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.¹¹

2. Підстави та умови дисциплінарної відповідальності державних службовців

Відповідно до *Федерального дисциплінарного статуту*, **підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності** є скоєння ним службового проступку, під яким розуміється порушення державним службовцем своїх обов'язків. Кожне порушення тягне за собою застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Якщо проти державного службовця проводиться кримінальне розслідування, дисциплінарне переслідування відкладається до завершення розгляду кримінальної справи.

3. Види дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Відповідно до *статті 5 Федерального дисциплінарного статуту*, до державних службовців можуть бути застосовані такі види **дисциплінарних 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 пенсії¹²

4. Суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень

У Німеччині наявні **два суб'єкти призначення дисциплінарних стягнень**:

1. палати з дисциплінарних питань (при адміністративних судах)
2. безпосередні керівники

Догана оголошується безпосереднім начальником. Інші заходи застосовуються за рішеннями спеціальних *палат з дисциплінарних питань* у ході дисциплінарного процесу.

Відповідно до *ст. 45-46 Федерального дисциплінарного статуту*, дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції. З цією метою 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.¹³

Відповідно до *ст. 52 Федерального дисциплінарного статуту*, дисциплінарне провадження розпочинається лише на підставі письмового звернення, яке повинно містити інформацію про:

1. особисту і професійну кар'єру посадових осіб
2. попередні дисциплінарні провадження
3. факти, які демонструють порушення дисципліни
4. інші факти і докази, які мають відношення до вирішення справи¹⁴

¹¹ Губанов О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та федеративній республіці Німеччина: порівняльний аналіз — <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/10/20.pdf>

¹² Лопушанський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України / Публічне управління : теорія та практика. – 2011. – № 4(8). – С. 48–54

¹³ Bundesdisziplinargesetz — <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>

¹⁴ Bundesdisziplinargesetz — <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>

5. Процедура оскарження рішень щодо застосування дисциплінарних стягнень

За результатами розгляду дисциплінарного провадження *палата з дисциплінарних питань* приймає рішення, на яке державний службовець у разі своєї незгоди має право подати скаргу до *Федерального дисциплінарного суду*.¹⁵

Додаток 1. Порівняльна таблиця

Країна	Регулювання дисциплінарної відповідальності	Види дисциплінарних стягнень
Естонія	▪ Закон «Про публічну службу» ¹⁶	1) догана 2) зменшення основного окладу до 30 % на термін до шести місяців 3) звільнення від служби
Болгарія	▪ Закон «Про державного службовця» ¹⁷	1) зауваження 2) догана 3) затримка підвищення у ранзі на один рік 4) пониження у ранзі на строк до 1 року 5) звільнення
Латвія	▪ Закон «Про дисциплінарну відповідальність державних службовців» ¹⁸	1) догана 2) скорочення заробітної плати 3) звільнення зі служби
Литва	▪ Закон «Про публічну службу»	1) попередження 2) догана 3) сувора догана 4) звільнення зі служби
Іспанія	▪ Закон «Про основний звід правил для публічних службовців» ¹⁹ ▪ Закон «Про публічну службу» ²⁰	1) звільнення за вчинення дисциплінарного проступку 2) звільнення без права обіймати аналогічні посади 3) призупинення зростання суми заробітної плати 4) примусове переведення на інше місце роботи 5) накладання штрафу 6) звернення до суду 7) інші, передбачені законодавством
Польща	▪ Закон «Про цивільну службу»	1) зауваження 2) догана 3) позбавлення можливості підвищення службового ступеня (на строк до 2 років) 4) зменшення основного окладу до 25% (на строк не більше шести місяців) 5) пониження у посаді 6) звільнення з посади державної служби

¹⁵ Губанов О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та ФРН: порівняльний аналіз — <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/10/20.pdf>

¹⁶ Avaliku teenistuse seadus — <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017047>

¹⁷ Закон за държавния служител — <http://microinvest.net/BG/%D0%97%D0%94%D0%A1%D0%BB/>

¹⁸ Valsts civildienesta ierēdņu disciplinārtbildības likums — <https://likumi.lv/doc.php?id=136110>

¹⁹ Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado — <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-2140>

²⁰ Ley del Estatuto Básico del Empleado Público — <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>

ФРН	▪ Федеральний дисциплінарний статут ²¹	1) догана 2) штраф 3) пониження в посаді 4) скорочення заробітної плати 5) звільнення з посади державної служби
-----	---------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

²¹ Bundesdisziplinalggesetz — <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>