

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

USING OF FOREIGN EXPERIENCE REGARDING THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF LEGAL RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS

Ольшевська Ю.М., аспірантка кафедри службового та медичного права

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Дослідження присвячено перспективам запозичення зарубіжного досвіду щодо функціонування інституту юридичної відповідальності державних службовців з метою покращення дисципліни серед державних службовців та зниження рівню злочинності. Охарактеризовано окремі інститути юридичної відповідальності (дисциплінарну та кримінальну) з огляду можливостей впровадження в українське законодавство положень іноземних законів. Досліджено законодавство Китайської Народної Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Литовської Республіки, Королівства Іспанії, Республіки Польщі, Чеської Республіки, Естонської Республіки, Республіки Молдови, Азербайджанської Республіки, Республіки Австрії, Сполучених Штатів Америки, та Французької Республіки. Запропоновано внести зміни у статті 9, 40, 65-67 Закону України "Про державну службу" та до Кримінального кодексу України в частині: підстав уникнення державним службовцем відповідальності у разі попередження керівника про негативні наслідки його наказу; доповнення переліку дисциплінарних стягнень тимчасовим позбавленням права на просування по службі як окремим стягненням, а не супутнім наслідком накладання дисциплінарного стягнення; доповнення переліку дисциплінарних проступків порушенням порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та оцінювання результатів службової діяльності; доповнення закону переліком підстав для порушення дисциплінарного провадження стосовно державного службовця; розширення переліку підстав для притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності. Зроблено висновок про необхідність подальшого вдосконалення законодавства України у розрізі юридичної відповідальності державних службовців шляхом запозичення закордонного досвіду.

Ключові слова: юридична відповідальність, державна служба, дисциплінарна відповідальність, відповідальність державного службовця, інститут юридичної відповідальності.

The research is devoted to the prospects of borrowing foreign experience regarding the functioning of the institute of legal responsibility of civil servants in order to improve discipline among civil servants and reduce the level of crime. Separate institutions of legal responsibility (disciplinary and criminal) are characterized in view of the possibilities of introducing the provisions of foreign laws into Ukrainian legislation. The legislation of the People's Republic of China, the Federal Republic of Germany, the Republic of Lithuania, the Kingdom of Spain, the Republic of Poland, the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Moldova, the Republic of Azerbaijan, the Republic of Austria, the United States of America, and the French Republic was studied. It is proposed to make changes to Articles 9, 40, 65-67 of the Law of Ukraine "On Civil Service" and to the Criminal Code of Ukraine in terms of: grounds for a civil servant's avoidance of responsibility in case of warning the manager about the negative consequences of his order; supplementing the list of disciplinary penalties with the temporary deprivation of the right to promotion as a separate penalty, and not as a side effect of imposing a disciplinary penalty; verification of the maintenance of official discipline by the manager of a civil servant, in respect of which a disciplinary sanction has been applied; supplementing the list of disciplinary offenses by violating the procedure for conducting a competition for public service positions and evaluating the results of official activities; supplementing the law with a list of grounds for initiating disciplinary proceedings against a civil servant; expanding the list of grounds for bringing civil servants to criminal responsibility. A conclusion was made about the need for further improvement of the legislation of Ukraine in terms of the legal responsibility of civil servants by borrowing foreign experience.

Key words: legal responsibility, public service, disciplinary responsibility, civil servant responsibility, institute of legal responsibility.

Постановка проблеми. Від ефективності законодавства в частині юридичної відповідальності державних службовців залежить дотримання прав та інтересів громадян в цілому, адже безкарність породжує зловживання та беззаконня. Саме тому доречно запозичення положень закордонних законів (особливо - країн ЄС, однієї з яких прагне бути Україна) може суттєво покращити дисципліну серед державних службовців та повпливати на рівень злочинності.

Стан дослідження. З огляду на доступність іноземного законодавства щодо проходження державної служби кількість досліджень стосовно відповідальності державних службовців в рамках вітчизняної юридичної науки зростає. Насамперед на зарубіжному досвіді базуються дисертаційні дослідження Губанова О.О. («Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження») та Коротких А.Ю. («Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України»).

Метою дослідження є віднайти положення законодавства іноземних країн щодо відповідальності державних службовців, які доречно було б впровадити в Україні; запропонувати шляхи такого впровадження.

Виклад основного матеріалу. Розділом VIII Закону України "Про державну службу" [1], Кримінальним

кодексом України [2], Кодексом України про адміністративні правопорушення [3], іншими актами для державних службовців встановлено дисциплінарну, матеріальну, кримінальну, адміністративну відповідальність. Всі згадані вище види відповідальності є складовими інституту юридичної відповідальності державного службовця, окремі з них можливо вдосконалити спираючись на досвід закордонних законодавців.

Щодо підстав для притягнення до відповідальності. Частиною шостою статті 9 Закону України "Про державну службу" державному службовцю надається право отримати письмове підтвердження від керівництва щодо виконання наказу, доручення або розпорядження, які видаються незаконними. Після підтвердження відмовитись від виконання можна лише у випадку явної злочинності наказу, в протилежному випадку - повідомити про виконання керівництвом вищого рівня.

Попри подекуди антидемократичні нахили керівництва Китайської Народної Республіки, мусимо визнати переваги статті 54 Закону Китайської Народної Республіки "Про державних службовців". Вона за змістом близька до вищенаведеної, однак державний службовець не обмежується підтвердженням сумнівних наказів - йому надається право викласти свої міркування щодо законних наказів, які можуть призвести до негативних наслідків, з пропо-

зиціями щодо внесення змін чи скасування наказу. Якщо негативні наслідки настануть - відповідальність нестиме саме керівник [4].

Тож у Китайській Народній Республіці державний службовець може уникнути відповідальності за помилки свого керівництва, виклавши письмово свої застереження, що вважаємо за доцільне запровадити і в Україні. Так, частину шосту статті 9 Закону України “Про державну службу” необхідно доповнити реченням другим (з відповідним зміщенням інших речень) наступного змісту: “*Державний службовець у разі виникнення у нього підозр щодо негативних наслідків виданого керівником наказу (розпорядження), доручення може викласти свої міркування та пропозиції у письмовій формі перед виконанням відповідного наказу (розпорядження), доручення.*”.

Дисциплінарна відповідальність. Необхідність впровадження давності притягнення до дисциплінарної відповідальності, як це має місце у Федеративній Республіці Німеччині, вже було підтримано у наших попередніх розвідках [5]. Водночас вдосконалення дисциплінарної відповідальності можливе і з огляду на досвід інших країн.

Статтями 55-56 Закону України “Про державну службу” встановлюються підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності та види дисциплінарних стягнень. Наводити їх не будемо, натомість зосередимось на тому як їх можна покращити та доповнити. Насамперед маємо звернути увагу на той факт, що підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності та види дисциплінарних стягнень відрізняються від країни до країни.

Щодо дисциплінарних стягнень, то у багатьох країнах їх перелік є більшим та/або відмінним від українського. Наприклад, Литовський Закон “Про публічну службу” [6] замість попередження про неповну службу відповідність передбачає сувору догану.

Стаття 91 Закону Іспанії «Про основний звіт правил про публічних службовців» [7] одним із видів дисциплінарних стягнень вказує переведення із зміною місця проживання, що, на нашу думку, є занадто суворим заходом як для дисциплінарного правопорушення.

Польським законодавством передбачено 6 видів дисциплінарних стягнень, у вітчизняному законодавстві відсутні такі як позбавлення права на підвищення до 2 років, зменшення посадового окладу до 25 % строком до 6 місяців, пониження у посаді [8]. Тимчасове зменшення заробітної плати / посадового окладу як дисциплінарне стягнення передбачене і у законодавстві Чехії та Естонії [9, с. 123].

У попередніх дослідженнях [5] ми вже наголошували на неможливості позбавлення працівника заробітної плати чи її частини у формі штрафів чи понижень розміру заробітної плати / посадового окладу за трудовим законодавством України. Попри той факт, що усі вищезгадані країни є членами ЄС, орієнтуватись на них у цьому питанні не варто.

Водночас доцільним видається доповнити частину першу статті 66 Закону України “Про державну службу” пунктом 4 (у зв’язку з чим пункт 4 стане пунктом 5) такого змісту: “*4) тимчасове позбавлення права на просування по службі;*”.

Таке стягнення займатиме передостаннє місце перед звільненням, що, на нашу думку, відповідає його тяжкості. Відповідно, частина друга статті 40 Закону України “Про державну службу” потребує вилучення, а статті 66 - доповнення частиною п’ятою, де буде розміщено підстави для притягнення до такого дисциплінарного стягнення.

Маємо звернути увагу, що фактично при притягненні державного службовця до дисциплінарної відповідальності до нього застосовувалось два стягнення - обране в рамках дисциплінарного провадження та в будь-якому разі тимчасове позбавлення права на просування по службі, що викликає сумнів з огляду на неможливість подвійного притягнення до відповідальності, гарантованого статтею 61 Конституції України [10].

Корисним для запозичення та дослідження є іноземний досвід і у розрізі видів дисциплінарних проступків. Згаданим вище законом Іспанії «Про основний звіт правил про публічних службовців» [7] передбачено три групи дисциплінарних проступків: особливо тяжкі, тяжкі та незначні.

Критеріїв відмінності іспанський законодавець не надає, натомість лише надає перелік особливо тяжких проступків у статті 88 (який теж видається абстрактним): відсутність моральних чеснот, вчинення злочину; невиконання наказів; відмова від проходження служби; порушення професійної таємниці, укладання завідомо незаконних угод.

Всупереч загальноприйняттю підходом щодо індивідуалізації відповідальності у статті 90 цього Закону знаходимо вказівку, що відповідальність нестиме і керівник державного службовця, який вчинив особливе тяжкий дисциплінарний проступок. Однак сама по собі ідея не позбавлена сенсу, якщо надати їй правової форми.

Пропонуємо статтю 65 Закону України “Про державну службу” доповнити частиною четвертою: “*4. У разі накладення дисциплінарного стягнення на державного службовця одразу після такого накладення його безпосереднього керівника може бути перевірено на предмет дотримання положень частини четвертої статті 63 цього Закону.*”. Мова йде про обов’язки керівника забезпечувати службу дисципліну, адже зазвичай керівник знає про діяльність своїх підлеглих і може не допустити вчинення дисциплінарних проступків.

У Законі Республіки Молдова «Про державну посаду та статус державного службовця» знаходимо у переліку дисциплінарних проступків порушення правил організації і проведення конкурсів, проведення оцінки роботи державних службовців [11].

Враховуючи вичерпність переліку дисциплінарних проступків, наведеного у частині другій статті 65 Закону України “Про державну службу”, пропонуємо доповнити її ще одним пунктом: “*16) порушення порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та оцінювання результатів службової діяльності.*”.

Підставою для порушення дисциплінарного провадження природного є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку. Однак визначальною є наявність постраждалої / заінтересованої сторони. Принагідно звернутись до статті 23 Закону Азербайджану «Про правила етичної поведінки державних службовців», частина третя якого надає вичерпний перелік підстав для порушення дисциплінарного провадження: подання скарги на державного службовця фізичною або юридичною особою; публікація відповідних відомостей про державного службовця у медіа [12].

Такий підхід нам видається виваженим. Якщо екстраполювати його на усі дисциплінарні проступки, то можна також згадати доповідну записку, відкриття кримінального провадження щодо державного службовця тощо. Вважаємо, що такий перелік підстав для порушення дисциплінарного провадження слід розмістити у частині першій статті 73 Закону України “Про державну службу” (з відповідним зміщенням інших частин статті).

Відповідно до частини сьомої статті 74 Закону України “Про державну службу” під час застосування дисциплінарного стягнення державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника. Зауважимо, що у параграфі 103 Закону Австрії “Про державну службу” [13] та у п’ятому розділі Зводу законів США (статті 7501-7514) [14] згадується “дисциплінарний адвокат” та “представник” відповідно. Українське законодавство в частині обрання захисника більш лояльне, але необхідно врахувати, наприклад, відсутність у стороннього адвоката допуску до державної таємниці. Тож австрійський підхід щодо спеціалізації представника державного службовця нам теж видається прийнятним.

Кримінальна відповідальність. Кримінальні правопорушення, здійснювані в процесі проходження державної служби, згруповані у розділ XVII Кримінального кодексу України. Передбачено широкий спектр правопорушень - зловживання, перевищення повноважень, бездіяльність, недбалість, підробка, незаконне збагачення і т.д. Запозичення в українське законодавство, на нашу думку, потребують і такі кримінальні правопорушення:

– продовження виконання повноважень публічним службовцем всупереч отримання таким службовцем офіційного сповіщення про їх припинення (стаття 432-3 Кримінального кодексу Республіки Франція) [15];

– посередництво за матеріальну вигоду - проміжне кримінальне правопорушення, адже посередництво важко

віднести до активної чи пасивної корупції, тож воно потребує власної кваліфікації (стаття 230 Кримінального кодексу Республіки Польща) [16].

Висновки. Інститут юридичної відповідальності державних службовців в Україні, попри свою значну урегульованість, може бути вдосконалено завдяки запозиченню кращого іноземного досвіду. Так, можна розширювати перелік видів дисциплінарних стягнень, дисциплінарних проступків та кримінальних правопорушень, переосмислити процедуру дисциплінарного стягнення та можливість уникнення державних службовцем відповідальності за рішення свого керівника тощо. Вищенаведене свідчить про існування значного масиву нормопроєктувальної роботи для законодавця та необхідність залучення до неї представників наукової спільноти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 4, ст.43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#text>
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст.131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)* 1984, додаток до № 51, ст.1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
4. 中华人民共和国公务员法. URL: <https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/fgwj/fffg/webinfo/2014/05/1601761496733526.htm>
5. Ольшевська Ю.М. Юридична відповідальність державних службовців: проблеми та перспективи розвитку. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 3 (81). С. 254-259.
6. Lietuvos Respublikos valstybės tarybos istatymo pakeitimo įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/45f12782ed6711edb649a2a873fdbdfd>
7. Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-2140>
8. Ustawa o służbie cywilnej. URL: <http://www.lexlege.pl/ustawa-o-sluzbie-cywilnej/>
9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public: Lege din 04.07.2008 № 158. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2008. № 230–232. art. 840.
12. Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında: Azərbaycan Respublikasının Qanunu 31.05.2007-ci № 352-IIIQ. Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusuda. 2007. № 8. maddə 750.
13. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, Fassung vom 12.02.2024. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>
14. 5 U.S. Code Pt. II: Civil Service Functions and Responsibilities. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-II>
15. Code pénal. En vigueur depuis le 01 septembre 1990. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/
16. Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf>