

**М. І. Зубрицький**

доктор юридичних наук, проректор з науково-педагогічної роботи  
ПУ «Науково-дослідний інститут соціальної безпеки, політики, права, фінансів та бізнесу»

## **ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: НАПРЯМИ ЗАПОЗИЧЕННЯ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

*У статті проаналізовано специфіку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців у Німеччині. Деталізовано переваги німецького законодавства у вказаній сфері. Запропоновано конкретні напрями запозичення позитивного досвіду у національне законодавство.*

**Ключові слова:** Німеччина, правове регулювання, юридична відповідальність, державні службовці, національне законодавство, службово-трудова діяльність.

Реформування та модернізація державної служби в розвинених країнах Європи та світу стосується, передусім, змін у доборі персоналу, умовах праці, оцінюванні діяльності, розвитку системи ефективності на державній службі. В основі реформування перебуває демократизація державної служби, спрямована на задоволення інтересів громадянина як клієнта та споживача державних послуг. Ефективний державний менеджмент є неможливим в умовах, коли сам державний службовець не зацікавлений у власній ефективності та у правомірній поведінці. Тому не остання роль приділяється питанням правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. У результаті зазначених змін, які були проведені у більш розвинених державах, значно підвищилась якість державних послуг та суттєво скоротилась кількість державних службовців в умовах забезпечення належної поведінки таких осіб. Подальше реформування державної служби в Україні потребує визначення стратегічних напрямів вдосконалення її правового регулювання. У цьому контексті важливим є і позитивний зарубіжний досвід.

Європейський досвід правового регулювання державної служби постійно перебуває у полі зору вітчизняних науковців. Серед дослідників даного питання відзначимо таких, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, І.А. Березовська, Ю.П. Битяк, Н.О. Богданова, Н.Ю. Голобор, Н.Т. Гончарук, І.А. Грицяк, Х.М. Дейнега, С.В. Загороднюк, Л.С. Єрмоленко-Князева,

Ю.Ю. Кізілов, А.В. Кірмач, М.М. Клемпарський, Ю.В. Ковбасюк, Л.М. Корнута, Л.В. Курносенко, О.М. Лисенко, О.Ф. Мельников, А.М. Михненко, Д.В. Неліпа, О.Ю. Оболенський, Л.Л. Прокопенко, С.М. Серьогін, Н.М. Скороход, Т.А. Соколова, Г.Д. Стратієнко, О.Г. Стрельченко, В.П. Тимощук, А.Л. Федорова, М.І. Цуркан, А.М. Школик та ін. Проте зазначені науковці переважно звертали увагу на зарубіжний досвід функціонування державної служби у цілому, а європейський та зарубіжний досвід правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців залишається малодослідженим питанням і на сьогодні.

Вибір саме Федеративної Республіки Німеччина для аналізу можна обумовити наступними особливостями: 1) досвід цієї держави найбільш широко представлений у працях вітчизняних науковців [1; 2; 3; 4]; 2) Федеративна Республіка Німеччина має давні традиції побудови інституту державної (публічної) служби; 3) німецьке законодавство про публічну службу є одним із найвдаліших зразків серед європейських держав.

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі і вже із перших днів свого існування вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності. У ФРН на сьогодні відсутнє поняття «державна служба», оскільки вже після Першої світової війни з'явився термін «публічна служба», який і наразі залишається актуальним. Державна (публічна) служба

в Німеччині відрізняється високою ефективністю, престижем і пошаною серед населення, у зв'язку з чим для адаптації державної служби до умов сучасного світу, що змінюється, була вибрана тактика «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». Серед таких «кроків» А.О. Чаркіна відзначає децентралізацію державної служби, дивергенцію статусу держслужбовців, переорієнтацію державної служби на «клієнтні» відносини з громадянами [5, с. 98]. Ще однією особливістю є ретельна увага законодавця до питань, пов'язаних із юридичною відповідальністю державних службовців.

Так, перша особливість – порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності – вже розглядалась нами раніше у даній роботі. У Федеративній Республіці Німеччина він регулюється Федеральним дисциплінарним статутом Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [6]. У даному контексті нами було запропоновано на підставі німецького досвіду прийняти в Україні подібний дисциплінарний статут, яким врегульовувалася б відповідальність усіх державних службовців України. В нашій державі вже діють дисциплінарні статuti окремих органів державної влади: Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV [7], Дисциплінарний статут Збройних Сил України від 24.03.1999 № 551-XIV [8] тощо, а основні засади притягнення державних службовців України до дисциплінарної відповідальності встановлені в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [9].

О.О. Губанов звертає увагу на те, що Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [6] відповідно до параграфу 1 поширюється як на державних службовців, так і на відставних державних службовців у разі виявлення дисциплінарних проступків, які були ними скоєні під час колишньої зайнятості на державній службі [3, с. 98]. У Законі ж України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [9] відсутні подібні положення, а зазначений нормативно-правовий акт поширюється виключно на осіб, які перебувають на державній службі

У параграфі 5 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [6] визначено наступні види дисциплінарних стяг-

нень: 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. Підкреслимо, що в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [9] встановлено значно менший перелік дисциплінарних стягнень (зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби). Українське законодавство не містить матеріальних дисциплінарних стягнень, а також не поширюється на державних службовців, звільнених із служби. Звернемо увагу на спеціальні стягнення у вигляді зменшення пенсії та позбавлення пенсії. Вважаємо справедливим та цілком доцільним запозичення такого досвіду у вітчизняній реальності, адже цілком звичними є ситуації, за яких колишні корупціонери після виходу на пенсію користуються максимальним рівнем соціального та пенсійного забезпечення, в той час як санкції в Україні мають переважно моральний, соціальний та організаційний характер.

Згідно з нормами Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [6] підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є скоєння ним службового проступку, під яким розуміють порушення державним службовцем своїх обов'язків. Кожне порушення обов'язків тягне за собою застосування заходів дисциплінарної відповідальності [1, с. 52]. На відміну від України, в німецькому законодавстві відсутній вичерпний перелік підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. У Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [9] службовим проступком вважається будь-яке порушення обов'язків державним службовцем, якщо воно не містить ознак адміністративного правопорушення або злочину, а до підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності відносяться, зокрема, такі:

- 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;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу. У даній роботі нами раніше зверталась увага на існування цієї проблеми та необхідність її вирішення. Тому вважаємо, що на підставі досвіду Федеративної Республіки Німеччина доцільно виключити із змісту Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [9] вичерпний перелік підстав притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

Наступна особливість регулювання притягнення державних службовців Федеративної

Республіки Німеччина до відповідальності виділяється І.П. Лопушанським, який, аналізуючи положення Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [6], відзначає, що лише догана оголошується безпосереднім начальником, всі ж інші заходи відповідальності застосовуються лише за рішеннями спеціальних дисциплінарних судів у ході офіційного дисциплінарного процесу [1, с. 53]. Тобто ще одна суттєва відмінність законодавства України та Федеративної Республіки Німеччина полягає у наявності в останній спеціальних суб'єктів призначення дисциплінарних стягнень – спеціальних дисциплінарних судів. В Україні згідно із статтею 68 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються) таким чином: 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 Комісії; 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. Отже, наступними відмінностями норм німецького та українського законодавства є наступні: 1) в Україні дисциплінарні стягнення накладаються виключно суб'єктом призначення за участю дисциплінарної комісії; 2) у Федеративній Республіці Німеччина суб'єктами призначення дисциплінарних стягнень є спеціальні дисциплінарні суди та суб'єкти призначення, тобто керівники державної служби.

Погодимось із О.О. Губановим [3, с. 100] в аспекті того, що, враховуючи сучасний стан розвитку правової системи України, наша держава наразі не готова до створення нових дисциплінарних судів у зв'язку з відсутністю матеріальних, організаційних та інших ресурсів. Саме тому розробниками Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [9] були досить детально прописані положення про дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ, які фактично і є спеціальним суб'єктом призначення дисциплінарних стягнень в Україні.

О.О. Губанов [3, с. 100] та І.П. Лопушанський [1, с. 53] виділяють наступні особливості дисциплінарних судів Федеративної Республіки Німеч-

чина: 1) згідно з параграфами 45-46 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [8] дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції, для чого у їх структурі формуються палати з дисциплінарних питань; 2) відповідно до параграфа 52 Федерального дисциплінарного статуту Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [8] дисциплінарне провадження розпочинається 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, й інші факти і докази, які мають відношення до вирішення справи; 3) у системі судів Федеративної Республіки Німеччина функціонує Федеральний дисциплінарний суд, який знаходиться у Франкфурті-на-Майні.

Отже, підводячи підсумок аналізу законодавства про державну службу Федеративної Республіки Німеччина, варто зробити висновок, що вітчизняне законодавство, незважаючи на нещодавнє оновлення, цілком доцільно удосконалити із урахуванням досвіду даної держави. До особливостей **досвіду правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців Федеративної Республіки Німеччина** варто віднести наступні:

1) дисциплінарну відповідальність можуть нести як чинні державні службовці, так і ті, що вже вийшли на пенсію, за вчинені проступки під час своєї службової діяльності;

2) у даній державі прийнято Федеральний дисциплінарний статут Федеративної Республіки Німеччина від 09 липня 2001 року (Bundesdisziplinargesetz) [8], який власне і врегульовує питання, пов'язані із притягненням державних службовців до дисциплінарної відповідальності;

3) перелік дисциплінарних стягнень є ширшим, аніж в Україні, він включає заходи матеріального характеру, у тому числі й щодо пенсіонерів;

4) у Федеративній Республіці Німеччина на законодавчому рівні не встановлено підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Саме тому питання про міру покарання належить до компетенції безпосереднього керівника і вищої інстанції, якою є Дисциплінарний суд Федеративної Республіки Німеччина.

Таким чином, на підставі здійсненого дослідження виділимо наступні напрями вдосконалення вітчизняного законодавства із урахуванням досвіду Федеративної Республіки Німеччина:

1) прийняття спеціального нормативно-правового акта для врегулювання питань, пов'язаних із притягненням державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

У даній роботі ми вже пропонували прийняти Дисциплінарний статут державного службовця. Нами встановлено, що в такому нормативно-правовому акті важливо деталізувати підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності: перелік підстав, розкриття сутності кожної із них тощо, дисциплінарні стягнення: види, суб'єкти, уповноважені накладати дисциплінарні стягнення, порядок накладання дисциплінарних стягнень, обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність, строки накладання дисциплінарних стягнень, виконання та зняття дисциплінарних стягнень, правові наслідки накладання дисциплінарних стягнень, співвідношення між підставами для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності та видами дисциплінарних стягнень. Якщо буде прийнято такий нормативно-правовий акт, то відповідні розділи Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III та «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII мають бути виключені з них, а дисциплінарна відповідальність повинна врегульовуватись виключно Статутом;

2) перелік дисциплінарних санкцій доцільного розширити із використанням досвіду Федеративної Республіки Німеччина. Стягнення, передбачені німецьким законодавством, вважаємо більш досконалими із огляду на матеріальний характер деяких із них.

З цієї метою пропонуємо внести наступні зміни до статті 66 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII:

«Стаття 66. Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування.

1. 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; 5) штраф; 6) скорочення заробітної плати...»;

3) вважаємо доцільним використання досвіду щодо притягнення до відповідальності



колишніх державних службовців за правопорушення, вчинені ними під час несення служби. Для реалізації даного напрямку пропонується:

а) доповнити статтю 64 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII пунктом 3 такого змісту: «Стаття 64. Дисциплінарна відповідальність державного службовця.

3. За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни, може бути притягнуто до відповідальності особу, яка раніше перебувала на державній службі та скоїла правопорушення під час служби, яке завдає шкоди авторитету державної служби в Україні»;

б) доповнити статтю 66 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII пунктом 4, виклавши його у такій редакції: «Стаття 66. Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування.

... 4. До особи, яка раніше перебувала на державній службі та скоїла правопорушення під час служби, яке завдає шкоди авторитету державної служби в Україні, застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зменшення пенсії; 2) позбавлення пенсії»;

4) на нашу думку, позитивним є досвід Федеративної Республіки Німеччина щодо встановлення невичерпного характеру підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Для цього пропонуємо виключити із змісту статті 65 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII частину 2.

#### Список використаної літератури:

1. Лопушинський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України Публічне управління: теорія та практика. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf> (дата звернення: 12.02.2017)
2. Зеленський В.М. Особливості правового регулювання конкурсного відбору на державну службу за трудовим законодавством європейських країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. № 32. Т. 2. С. 129-132.
3. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97-101.
4. Гейвах П.П. Порівняльний аналіз організації державної служби Німеччини, Австралії та України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 1 (12). С. 163-172.
5. Чаркіна А.О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 95-99.
6. Bundesdisziplinalgesetz vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510). URL: <http://www.gesetzeim-internet.de/bdgb/BjNR151010001.html> (дата звернення: 17.11.2016).
7. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.
8. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 197.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2016. № 4. Ст. 43.

#### Zubrytskyi M. I. German experience in the legal regulation of civil servants' liability: areas for borrowing into national legislation

*In the article the specifics of legal regulation of legal liability of civil servants in Germany are analyzed. The advantages of German legislation in this area are detailed. Specific directions of borrowing positive experience in the national legislation are offered.*

**Key words:** *Germany, legal regulation, legal liability, civil servants, national legislation, labor-service activities.*