

Губанов О. О.,
кандидат юридичних наук,
провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації
законодавства України до законодавства ЄС
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Анотація. Автор розглядає питання про необхідність існування дисциплінарної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення. Досліджений інститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців, визначена відповідність діючої системи юридичної відповідальності за корупційні правопорушення заходам, які спрямовані на запобігання корупції. Зроблений висновок про те, що, по-перше, наразі не встановлено дисциплінарну відповідальність публічних службовців за корупційні правопорушення, зважаючи на вимоги Конституції України, і, по-друге, встановлення такої відповідальності є юридично необґрунтованим.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, корупція, публічні службовці, корупційні правопорушення.

У зв'язку із започаткуванням комплексної реформи публічної служби в Україні шляхом прийняття Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р. (далі – Закон № 889), а також прийняття Верховною Радою України у другому читанні проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489, актуальним постає питання щодо юридичного аналізу статусу державного службовця, визначення змін в ньому і висловлення пропозицій щодо покращення його правового регулювання.

Оскільки статус державного службовця формують його права, обов'язки і відповідальність, визначення юридичної обґрунтованості проведених заходів, а також спрямування реформування в напрямку утвердження прав людини і забезпечення ефективності державної служби вимагає ґрунтовного з'ясування кожного із елементів статусу державного службовця.

Водночас, слід звернути увагу на те, що метою прийняття нового законодавства про публічну службу, відповідно до заяв як членів парламенту, так і представників виконавчої влади, було перш за все подолання корупції. Таке подолання можливе двома основними шляхами: створення умов, в яких корупція не може існувати і притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення.

При цьому науковці, зокрема В.Б. Авер'янов, В.М. Гащук, Л.В. Коваль, О.Г. Кальман, Є.О. Неосвіт тощо, приділили достатню увагу дослідженню адміністративної та кримінальної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення.

Крім того, щодо адміністративної та кримінальної відповідальності сформована чітка судова практика, зокрема:

– Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією»;

– Постанови Верховного Суду України у справах № 5-19кц12, 5-72кц15 (16), 5-124кц15 тощо;

– значна кількість узагальнень судової практики щодо адміністративних корупційних правопорушень на рівні судів першої та апеляційної інстанції.

Разом із тим, в судовій практиці відсутня не тільки єдина, але і в багатьох випадках відсутня взагалі позиція щодо дисциплінарної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення.

Отже, оскільки питання дисциплінарної відповідальності публічних службовців є складовою частиною загального уявлення про їх правовий статус, а метою реформи публічної служби є, перш за все, подолання корупції, вирішення питання щодо дисциплінарної відповідальності публічної службовців за корупційні правопорушення є важливим для вираженого продовження реформ у цій сфері. Крім того, через відсутність єдиної судової практики із зазначеного питання, таке дослідження має проводитись радше на науковому, а не на практичному рівні.

Зазначене питання лише частково досліджувалось українськими вченими, серед яких О.З. Захарчук, В.К. Колпаковим, Т.О. Коломоєць, В.Л. Костюком, М.І. Мельниковим, Є.В. Невмержицькою та іншими.

Таким чином, наразі відсутнє системне дослідження дисциплінарної відповідальності державного службовця за корупційні правопорушення.

Водночас, перш ніж перейти до дослідження ознак такої відповідальності і її реального застосування слід визначити із наявністю правових підстав для застосування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців до корупційних правопорушень, що і становить предмет цієї статті.

Для досягнення зазначеної мети слід проаналізувати:

1. Мету існування інституту дисциплінарної відповідальності публічного службовця;

2. Ступінь охоплення корупційних правопорушень нормами кримінального та адміністративно-деліктного права;

Крім того, необхідно визначитись, чи може дисциплінарна відповідальність публічних службовців виступати в ролі додаткового (субсидіарного) виду відповідальності поряд із адміністративною та кримінальною за одні і ті ж самі види правопорушень.

Розкриваючи зміст інституту дисциплінарної відповідальності публічного службовця, вважаємо за доцільне розглянути поняття дисциплінарної відповідальності і її загальні ознаки.

Так, на думку К.В. Коваленка, дисциплінарна відповідальність — це зазнання особою, винною в порушенні норм трудової дисципліни (дисциплінарний проступок), негативних наслідків із боку уповноваженого суб'єкта, що виражаються в дисциплінарних стягненнях [1].

Дисциплінарній відповідальності публічного службовця притаманні такі ознаки [2, с. 47]:

- підстава – дисциплінарний проступок;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності можливе тільки за наявності вини;
- за скоєння дисциплінарного проступку передбачено накладення дисциплінарного стягнення у виді обмежень особистого, майнового чи організаційного характеру;
- за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення;
- має позасудовий характер;
- стягнення застосовує уповноважений на те орган (посадова особа) в порядку підлеглості;
- межі «дисциплінарної влади» цього органу (посадової особи) чітко встановлено правовими нормами;
- відповідальність є персоніфікованою, тобто враховуються ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяна ним шкода, обставини, за яких учинено проступок, і попередня робота винної особи;
- порядок оскарження дисциплінарного стягнення – адміністративний (вищій посадовій особі) або судовий.

Аналізуючи інститут дисциплінарної відповідальності публічного службовця, слід звернути увагу на тісний взаємозв'язок ознак, притаманних дисциплінарній відповідальності, а також на мету існування цього інституту.

Так, можливість застосування заходів дисциплінарної відповідальності до державного службовця спирається на його потреби, пов'язані із державною службою. Від міри їх задоволення залежить якість його життя і через це такі потреби є «сферою його залежності від роботодавця». Я. Ейдельман виділяє примусову мотивацію, яка не стільки орієнтує суб'єкта на придбання нових благ, скільки створює загрозу втрати вже наявних, підкреслюючи, що до мотивів такого типу відносяться «страх» і «обов'язок». Примус визнається методом мотивації, що ґрунтується на загрозі заподіяння шкоди. Описуючи механізм дії примусу, Ван дер Лінден зазначає, що примус складається з дисциплінарних правил і санкцій за їх порушення і застосовується в якості покарання за недостатню або деструктивну активність [3]. Т.Г. Озерникова вказує на те, що примусом є особлива система стимулів до праці, характерними рисами якої є:

- використання негативних стимулів – санкцій (загроз погіршення становища суб'єкта);
- обмежена свобода вибору суб'єктом способів поведінки в трудовій сфері;
- механізм примусу діє на рівні первинних, вітальних потреб, задоволення яких необхідне для забезпечення існування суб'єкта.

Таким чином, дисциплінарна відповідальність має на меті, перш за все, мотивування державних службовців діяти відповідно до мети існування відповідної посади і належним чином виконувати свої обов'язки.

Вирішуючи друге із поставлених в цій статті питань, слід висловити переконання щодо того, чим саме є корупція та чи повний спектр можливих корупційних правопорушень охоплюється нормами кримінального та адміністративно-деліктного права.

Відповідно до абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупція – «використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання

неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [4].

Аналізуючи зазначене визначення слід дійти висновку, що корупції властиві декілька ознак, які мають значення в рамках цього дослідження:

- а) корупція передбачає наявність в особи службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей;
- б) корупція передбачає вчинення дій або утримання від вчинення дій в приватних інтересах, які при цьому суперечать інтересам публічної служби.

При цьому відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупційне правопорушення – «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [4].

Таким чином, однією із обов'язкових ознак кримінального правопорушення є встановлення за нього кримінальної, адміністративної або дисциплінарної відповідальності.

Наразі Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність за низку корупційних правопорушень:

- зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України);
- декларування недостовірної інформації (стаття 366-1 КК України);
- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України);
- незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України);
- зловживання впливом (ст. 369-2 КК України);
- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП України);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП України);
- порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП України);
- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП України);
- незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП України);
- невикиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП України);
- зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем (ст. 172-13 КУпАП України);
- перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (ст. 172-14 КУпАП України).

Водночас, жодним законом України не визначено перелік корупційних правопорушень, які тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність.

Отже, відповідно до визначення корупційного правопорушення, наданого в абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», наразі відсутня дисциплінарна відповідальність саме за корупційні правопорушення, так як саме існування такого виду правопорушень пов'язане із наявністю чи відсутністю такої відповідальності.

Водночас, оскільки відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюються дисциплінарні правопорушення та відповідальність за них, слід дійти висновку, що для наявності дисциплінарної відповідальності за корупційні правопорушення має бути перш за все чітко визначено склад таких правопорушень за структурою: суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона та об'єктивна сторона.

Відповідно до пп. 1 п. 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України № 7-рп від 30 травня 2001 р. [5], діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, а також відповідальність за них не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.

Таким чином, на сьогодні, із дотриманням вимог Конституції України, законодавством не встановлено дисциплінарну відповідальність публічних службовців за корупційні правопорушення.

Разом із тим, дослідження буде неповним, якщо не визначити необхідність у встановленні дисциплінарної відповідальності за певні корупційні правопорушення на рівні законодавчого акту.

Основним законодавчим актом, який накладає певні обмеження на публічних службовців, є Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII).

Зазначеним законом вибудовано систему заходів протидії корупції, яка складається з трьох основних елементів:

- запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням (статті 22-27 Закону № 1700-VII);
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (статті 28-36 Закону № 1700-VII);
- фінансовий контроль (статті 45-521 Закону № 1700-VII).

Разом із тим, слід дійти висновку, що всі зазначені елементи системи заходів боротьби з корупцією знайшли своє відображення у вигляді встановленої кримінальної або адміністративної відповідальності:

- а) обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст.22 Закону) – ст.364 та 369-2 КК України;
- б) обмеження щодо одержання подарунків – ст.172-5 КУпАП України;
- в) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності – ст.172-4 КУпАП України;
- г) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави – ст.172-8 КУпАП України;
- д) обмеження спільної роботи близьких осіб та порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – ст. 172-7 КУпАП України;
- е) порушення вимог фінансового контролю – ст. 172-6 КУпАП України та ст.368-2 КК України.

Таким чином, система відповідальності, сформована в чинному адміністративно-деліктному та кримінальному законодавстві України повністю відповідає системі обмежень, спрямованих на боротьбу із корупцією, які встановлені Законом, а отже необхідність у додатковому встановленні дисциплінарної відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення відсутня.

Разом із тим, для повного висвітлення зазначеної позиції слід також прокоментувати питання щодо можливості застосу-

вання дисциплінарної відповідальності в якості субсидіарного (додаткового) виду юридичної відповідальності за корупційні правопорушення.

Встановлення субсидіарної дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення не є необхідним в силу приписів п. 1 ч. 1 ст. 83 та п. 3, 4, 5 ч. 1 ст. 84 Закону № 889.

Зазначені положення встановлюють підстави для припинення публічної служби у випадку вчинення особою корупційного правопорушення або наявності відносин прямої підпорядкованості близьких осіб.

Таким чином, у випадку настання основної – кримінальної чи адміністративної відповідальності, публічного службовця за корупційне правопорушення, публічна служба підлягає припиненню.

В такому випадку найсуворіша дисциплінарно-правовий наслідок – звільнення з публічної служби, настає автоматично, а тому відсутній сенс у, наприклад, попередженні про неповну службу відповідності чи догані.

Отже, проаналізувавши інститут дисциплінарної відповідальності публічних службовців, інститут відповідальності за корупційні правопорушення, а також доцільність суміщення зазначених інститутів, автори дійшли наступних висновків:

а) метою дисциплінарної відповідальності публічного службовця є заохочення до належного здійснення посадових обов'язків;

б) діючим законодавством не встановлена, у відповідності до Конституції України, дисциплінарна відповідальність публічних службовців за корупційні правопорушення;

в) встановлення дисциплінарної відповідальності публічних службовців за корупційні правопорушення є недоцільним, оскільки:

1) діюча система кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення у повній мірі встановлює відповідальність за недотримання публічним службовцем обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції»;

2) у випадку вчинення корупційного правопорушення публічна служба підлягає припиненню, а тому дисциплінарна відповідальність фактично не матиме жодного впливу на порушника.

Література:

1. Коваленко К.В. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність / К.В. Коваленко // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 231–236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-/08kkvsdv.pdf>.
2. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2016. – 464 с.
3. Озерникова Т.Г. Принуждение к труду и вынужденная мотивация в современной России / Т.Г. Озерникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/text/16214927/>.
4. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VIII від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
5. Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>.

Губанов О. А. Дисциплинарная ответственность публичных служащих за коррупционные правонарушения

Аннотация. Автор поднимает вопрос необходимости установления ответственности публичных служащих за коррупционные правонарушения. Исследован институт дисциплинарной ответственности публичных служащих, определено соответствие действующей системы юридической ответственности за коррупционные правонарушения ограничениям, направленным на противодействие коррупции. Автор пришёл к выводу, что, во-первых, в настоящий момент не установлена дисциплинарная ответственность публичных служащих за коррупционные правонарушения в соответствии с Конституцией Украины, а во-вторых, установление такой ответственности будет юридически необоснованным.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, коррупция, публичные служащие, коррупционные правонарушения.

Hubanov O. Disciplinary responsibility of public officials for corruption offenses

Summary. The author raises the issue of whether disciplinary liability of public officials should exist. Author researched the institute of the disciplinary liability of public officials and found out whether the current system of the legal liability is in line with restrictions, provided by the anti-corruption legislation. The author came to the conclusion, that, by the moment the disciplinary liability of the public officials for corruption doesn't exist and its introduction would be legally ill-founded.

Key words: disciplinary liability, corruption, public officials, offenses.