

ІВАНЦОВ В. О.,

кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри адміністративної діяльності
органів внутрішніх справ
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 350.862

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У РАЗІ ПОРУШЕННЯ НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»: ЗМІСТ ТА УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ

У даній статті проаналізовано положення нормативно-правових актів, які регламентують питання притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до відповідальності. Як наслідок, автор визначає конкретні умови реалізації дисциплінарної відповідальності за недотримання норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та систему заходів дисциплінарного впливу, що відображають її застосування.

Ключові слова: *корупція, корупційне правопорушення, дисциплінарна відповідальність.*

В данной статье проанализированы положения нормативно-правовых актов, которые регламентируют вопрос привлечения лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений, к ответственности. Как следствие, автор определяет конкретные условия реализации дисциплинарной ответственности за несоблюдение норм Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» и систему мер дисциплинарного характера, которые отображают ее применение.

Ключевые слова: *коррупция, коррупционное правонарушение, дисциплинарная ответственность.*

This article analyzes the provisions of legal acts regulating the issue of bringing those guilty of committing corruption offenses to justice. As a result, the author defines the specific conditions of implementation of disciplinary action for failure to comply with the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption» and the system of disciplinary measures that reflect its use.

Key words: *corruption, corruption offense, disciplinary responsibility.*

Вступ. Сучасна ситуація у сфері запобігання і протидії корупції в Україні може бути охарактеризована проведенням реформування вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема, прийняттям законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» [1], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [2] та низки інших нормативно-правових актів, що визначають, з одного боку, заходи, які мінімізують корупційні ризики та зловживання, пов'язані з корупцією, а з іншого, – встановлюють юридичну відповідальність за вчинені корупційні правопорушення. Чинне місце серед видів юридичної відповідальності, передбачених за вчинення корупційних правопорушень, займає дисциплінарна відповідальність, що випливає з визначення поняття «корупційне правопорушення» (ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Дисциплінарна відповідальність настає за дисциплінарний проступок, тобто за порушення трудової та службової дисципліни. Її особливістю є те, що особа, до якої застосовується подібний вид відповідальності, підпорядковується по службі (роботі) органу, що накладає стягнення.

Аналізу проблем дисциплінарної відповідальності у своїх роботах різного часу торкалися вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як С. С. Алексєєв, Ю. С. Адушкін, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. М. Братусь, В. С. Венедиктов, І. О. Галаган, С. А. Калужний, В. М. Кудрявцев, С. В. Ківалов, В. М. Лебедев, О. Е. Лейст, М. С. Малєїн, В. М. Манохін, І. С. Самощенко, Ю. М. Старілов, М. Х. Фарукшин, Р. О. Халфіна, П. С. Елькінд, Р. Давид, Р. Уолкер та ін.

Питанням боротьби з корупцією приділили свою увагу К. М. Абдієв, Л. Ю. Аркуша, Л. В. Астафєв, Б. В. Волженкін, О. О. Дудоров, А. П. Закалюк, М. І. Камлик, А. І. Кірпи́чніков, М. І. Мельник, М. Й. Коржан-



ський, Є. В. Невмержицький, Р. М. Тучак, М. І. Хавронюк, С. О. Шатраватаін. Безпосередньоаспектам юридичної відповідальності як засобу протидії (боротьби) з корупцією присвятили свої дослідження С. М. Клімова, Т. В. Ковальова, Н. М. Мужикова, М. О. Тучак, в тому числі під час вивчення заходів адміністративного примусу – А. В. Гайдук, С. С. Рогульський, О. В. Терещук.

Разом з тим проблема дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень є однією з найактуальніших, що обумовлено беззаперечною новизною закріплення для вітчизняного законодавства дисциплінарної відповідальності у якості одного з видів юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Як наслідок, сучасні дослідження проблем дисциплінарної відповідальності обмежені розумінням її змісту, виходячи з положень Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», переважно як другорядної, що застосовується у разі притягнення особи, винної у скоєнні корупційного правопорушення, до кримінальної чи адміністративної відповідальності (наприклад, навчальний посібник «Юридична відповідальність за корупційні правопорушення» [3, с. 86-100], «Порядок та підстави притягнення до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення» [4, с. 20-25]). Натомість аналіз положень законів, прийнятих у різний часовий проміжок (в тому числі під час внесення змін у зв'язку з прийняттям Закону «Про засади запобігання і протидії корупції») дає підстави стверджувати про існування цілої низки невирішених питань щодо змісту та умов реалізації дисциплінарної відповідальності, що пов'язано не лише з вчиненням корупційних правопорушень, а і загалом – порушенням антикорупційного законодавства.

Постановка завдання. Отже, мета даної статті полягає у визначенні конкретних умов (підстав) реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та заходів дисциплінарного впливу у межах кожної з них.

Результати дослідження. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлює необхідність звільнення з роботи (служби) осіб, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень зазначеного закону. Більше того, з прийняттям останнього було внесено зміни до нормативно-правових актів, які встановлюють підстави для припинення трудових відносин, звільнення зі служби тощо.

Підстави для припинення трудового договору у разі вчинення особою адміністративного чи кримінального корупційного правопорушення сформульовані у п. 7 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України [5] (далі – КЗпП України): «... набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи» або п. 7-1, а саме: «набрання законної сили судовим рішенням, відповідно до якого працівника притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»». При цьому стаття 7 КЗпП України передбачає, що підстави для припинення трудового договору деяких категорій працівників за певних умов встановлюються законодавством.

Серед підстав припинення державної служби ст. 30 Закону України «Про державну службу» [6] названо недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених ст. ст. 16, 16-1 зазначеного Закону (п. 2), та виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (ст. 12 цього Закону) (п. 5).

Ст. 16 Закону України «Про державну службу» встановлено обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Чинне місце серед яких віднесено обмеженням, передбаченим Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Проаналізувавши положення останнього, можемо зробити висновок, що законодавство у сфері запобігання та протидії корупції закріплює наступні обмеження:

- обмеження щодо використання службового становища (ст. 6);
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 7);
- обмеження щодо одержання дарунків (пожертв) (ст. 8);
- обмеження щодо роботи близьких осіб (ст. 9).

Окремо маємо відзначити, що порушення обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» прямо пов'язано зі встановленням кримінальної чи адміністративної відповідальності. Виключенням з цього переліку є лише обмеження щодо роботи близьких осіб. Отже, порушення саме цих обмежень складають об'єктивну сторону корупційних правопорушень, за яку передбачено дисциплінарну відповідальність.

Цікаво, що Закон «Про державну службу» фактично встановлює два шляхи отримання такого висновку. Ми маємо на увазі п. 5 ст. 30 Закону «Про державну службу», який відсилає нас до ст. 12 зазначеного закону, яка серед обмежень, пов'язаних з прийняттям на державну службу, називає безпосереднє підпорядкування близьких осіб. Аналогічний підхід сповідує законодавець під час визначення підстав припинення служби в органах місцевого самоврядування (аб. 5 ч. 1 ст. 20, ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7]). Положення про порядок проходження служби



рядовим та начальницьким складом ОВС, затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. № 114 [8], серед підстав звільнення працівників ОВС зі служби прямо називає «підпорядкування близькій особі» (пп. «ї» п. п. 63, 64).

З викладеного можна зробити висновок, що до дисциплінарної відповідальності за порушення обмежень, передбачених Законом «Про запобігання і протидії корупції», може бути притягнуто у разі не поглинення останніх нормами кримінального та деліктного адміністративного законодавства, тобто у разі не встановлення відповідальності за весь перелік обмежень, передбачених відповідним законом.

У цьому контексті особливої уваги потребує вирішення питання, чи може бути «заборона», встановлена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», визнана обмеженням, за порушення якого можуть бути застосовані заходи дисциплінарної відповідальності.

З положень ст. ст. 6, 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» випливає, що законодавець зміст «обмеження» тих чи інших дій (бездіяльності) у сфері запобігання чи протидії корупції розуміє ширше ніж зміст дефініції «заборони», а згідно ст. 8 обмеження і заборона розглядаються окремо під загальним поняттям «обмеження».

Тож порушення заборон, передбачених ст. 17 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», на нашу думку, можна вважати підставою для притягнення суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення до дисциплінарної відповідальності.

Окремий випадок реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» можна простежити у контексті викладення змісту наступних законодавчих положень.

Ст. 16-1 Закону України «Про державну службу» передбачає необхідність врегулювання конфлікту інтересів під час проходження державної служби. При цьому, що стосується питань негайного повідомлення державним службовцем про виникнення конфлікту інтересів свого безпосереднього керівництва, то така бездіяльність складає діяння, за яке передбачено адміністративну відповідальність згідно ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [9] (далі – КУпАП). Відповідно, за недотримання вимог про повідомлення про конфлікт інтересів буде застосовано дисциплінарну відповідальність як наслідок притягнення особи до адміністративної відповідальності у вигляді звільнення з роботи (служби). Зазначена вимога щодо урегулювання конфлікту інтересів закріплена у ст. 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Разом з тим не підпадає під диспозицію ст. 172-7 КУпАП така вимога, передбачена ст. 16-1 Закону «Про державну службу», як обов'язок безпосереднього керівництва державного службовця вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів шляхом доручення виконання необхідного службового завдання іншому державному службовцю особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством. Як ми відмічали вище, недотримання зазначеної вимоги буде тягнути за собою звільнення державного службовця зі служби.

Ст. 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» також закріплено ширший перелік вимог, ніж ті, за порушення яких встановлено відповідальність ст. 172-7 КУпАП. Так, положеннями ч. 3 ст. 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлено вимогу, відповідно до якої особи, зазначені у п. 1, п. п. «а» п. 2 ст. 4 зазначеного закону, зобов'язані протягом 10 днів після призначення «обрання» на посаду передати управління іншій особі належними їм підприємствами та корпоративними правами у порядку, встановленому законом. У такому випадку до державного службовця може бути застосовано будь-яке дисциплінарне стягнення, передбачене чинним законодавством. Так, згідно ст. 14 Закону «Про державну службу» до службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (ст. 147 КЗпП України – догана, звільнення), можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Такі висновки стають можливими в результаті аналізу положень ст. 14 Закону України «Про державну службу», згідно якої дисциплінарні стягнення до державного службовця застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До змісту останнього, як уявляється, може бути віднесено порушення державним службовцем норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

На відміну від положень Закону «Про державну службу», Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено припинення служби в органах місцевого самоврядування у разі неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (аб. 4 ч. 1 ст. 20). В свою чергу, ст. 172-6 КУпАП передбачено відповідальність лише за «неподання або несвоєчасне подання декларації по майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії



корупції»». Виходить, що за подання неправдивих відомостей стосовно доходів особу, яка є державним службовцем органів місцевого самоврядування, може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у формі звільнення зі служби, натомість особу, яка є державним службовцем, може бути притягнуто до будь-якого з описаних нами вище стягнень у порядку, встановленому законом, адже загальні вимоги щодо подання декларації про доходи, видатки та зобов'язання фінансового характеру встановлені ст. 12 «Фінансовий контроль» Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

При цьому маємо підкреслити, що порушення правил щодо урегулювання конфлікту інтересів чи фінансового контролю не пов'язано з обмеженнями, передбаченими Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», а, відповідно, мова у таких випадках йде про недотримання норм (правил поведінки) зазначеного закону, що вказує на окрему умову (підставу) реалізації дисциплінарної відповідальності.

Для обґрунтування нашої позиції щодо можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності того чи іншого суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення за недотримання норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» опишемо логічну схему притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ОВС.

Згідно зі ст. 5 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [10], за вчинення дисциплінарних проступків особи рядового і начальницького складу несуть дисциплінарну відповідальність згідно Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України. Відповідно до ст. 2 даного закону дисциплінарний проступок – це невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни. В свою чергу, під службовою дисципліною Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України розуміє дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України (виділено мною – І. В.), актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України (ст. 1).

Окремо маємо відзначити, що описувані нами ситуації щодо порушення вимог закону щодо урегулювання конфлікту інтересів чи фінансового контролю ми не можемо визнати корупційним правопорушенням згідно з визначенням поняття останнього. Так, під корупційним правопорушенням Закон «Про засади запобігання і протидії корупції» розуміє умисне діяння, що містить ознаки корупції. В свою чергу, корупція являє собою використання суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, наданих йому службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/ пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або, відповідно, обіцянка/ пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб'єкту відповідальності за корупційні правопорушення, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного виконання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. За такою логікою не можна визнати корупційними правопорушеннями також діяння, передбачені КУпАП: ч. 1 ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)»; ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», 172-7 «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів»; 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»; 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції». Очевидно, що ми маємо справу з прогалинами антикорупційного законодавства. Не вдаючись у полеміку з цього приводу, саме через ці обставини у межах даного дослідження ми ведемо мову про дисциплінарну відповідальність у разі порушення норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність у разі порушення норм Закону України «Про засади застосування і протидії корупції» настає:

- 1) у разі притягнення особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення. Полягає у звільненні з роботи (служби) осіб, які вчинили корупційні правопорушення;
- 2) не поглинення нормами кримінального та деліктного адміністративного законодавства обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Полягає у звільненні з роботи (служби) осіб, які не дотримуються обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- 3) у разі недотримання особою норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Полягає у застосуванні будь-якого дисциплінарного стягнення, яке передбачено для конкретного суб'єкта відповідальності, закріпленого ст. 4 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», за порушення службової (трудова) дисципліни.

На завершення відзначимо, що у межах одного дослідження неможливо дослідити правові аспекти реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про засади



запобігання і протидії корупції» щодо усіх суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Разом з тим ми зупинилися на основних та найпроблемніших з них, що загалом не заперечує можливості поширення одержаних нами висновків на усі випадки реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання і протидії Корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40 – Ст. 404.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41 – Ст. 414.
3. Клімова С. М. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / С. М. Клімов, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак. – Х. : Магістр, 2012. – 260 с.
4. Порядок та підстави притягнення до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення / Черніг. Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг. ; уклад: Н. М. Мужикова. – Чернігів : ЦППК, 2012. – 87 с.
5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII (Тлумачення від 15.10.2013) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50.
6. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
8. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 № 114 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

