

УДК 342.951

О. І. Кисельова

доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ЗВІЛЬНЕННЯ З ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЗАХІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню системи заходів протидії корупції на державній службі в Україні, а також питанням звільнення з державної служби, включаючи позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю - один із заходів, що має основоположне значення для протидії та запобіганню корупції.

Ключові слова: державна служба, запобігання корупції, корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією, дисциплінарна відповідальність, звільнення з державної служби.

Постановка проблеми. Сьогодні стає очевидним, що основним чинником, який стоїть на заваді соціальному прогресу в Україні є корупція. Адже проблема корупції в різних напрямках діяльності органів державної влади та управління набула глобального та системного характеру. Корупція є безпосередньою загрозою національній безпеці, перешкоджає розвитку в нашій країні інститутів демократії та громадянського суспільства, реалізації громадянами своїх конституційних прав у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, майнових відносин. Крім того, корупція негативно позначається на розвитку економіки, а також фінансової системи і всієї інфраструктури нашої держави.

Фактори і причини виникнення, а також заходи протидії корупції – актуальні проблеми у вітчизняному державному управлінні та законодавстві. Серед антикорупційних механізмів у системі державної служби слід, насамперед, виділити адміністративні процедури, що зумовлюють порядок її проходження, зокрема проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, атестацій, кваліфікаційних іспитів та ін.. Особливе місце в системі антикорупційних заходів належить відстороненню корупціонера від державної служби шляхом звільнення або позбавлення права обіймати певні посади державної служби.

Це пояснює актуальність подальшого дослідження та вдосконалення законодавства у сфері протидії корупції. Звільнення державних службовців за корупційні правопорушення може стати головним і по-справжньому дієвим заходом запобігання корупції, якщо буде невідворотно застосовуватися.

Мета статті - науково проаналізувати теоретичні та організаційні проблеми звільнення державних службовців за вчинення корупційних правопорушень і виробити пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності антикорупційних заходів, вдосконалення антикорупційного законодавства, державної антикорупційної політики досліджували такі вчені: О. Андрійко, В. Бавін, Є. Додін, С. Дрьомов, Д. Заброта, С. Ківалов, В. Коваленко, Н. Литвин, О. Федотов, М. Мельник та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні правову основу протидії корупції складають такі документи: Конституція України, загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори, Закони України «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші нормативно-правові акти антикорупційного законодавства.

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Відповідно до закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Пов'язане з корупцією правопорушення – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинені особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [1].

Отже, закон оперує двома схожими термінологічно поняттями: «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією». Водночас він визначає, що під корупційним правопорушенням слід розуміти діяння, що містить ознаки корупції, вчинене вказаною в законі особою, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. З огляду на вказане, під корупційними правопорушеннями розуміють корупційні злочини, за які передбачена кримінальна відповідальність. Але кримінальний закон не містить визначення поняття корупційного злочину й розкриває його зміст шляхом перерахування у ст. 45 усіх діянь, що можуть бути корупційними. Так, примітка до ст. 45 Кримінального кодексу (далі – КК) України під корупційними злочинами розуміє злочини, передбачені ст. ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст. ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 КК.

Більшість корупційних злочинів передбачають в санкціях статей додатковим покаранням, позбавленням права

обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Крім того, відповідно до ст. 55 Кримінального Кодексу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (як додаткове покарання) може бути призначене у випадках, коли воно не передбачене в санкції статті Особливої частини цього Кодексу за умови, що з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із займанням певною діяльністю особи засудженого, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за ним права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Деякі санкції статей за корупційні злочини передбачають можливість призначення одразу двох додаткових покарань: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та конфіскацію або штраф (ст. 364 КК, ст. 368-2 КК).

Позбавлення права обіймати певні посади полягає у звільненні засудженого на вказаний у вирокі суду строк від посади, яку він займав під час вчинення злочину, і позбавленні його права обіймати аналогічні посади на інших підприємствах, в установах, організаціях.

Відповідно до ст. 36 Кодексу законів про працю (далі – КЗпП) України, адміністрація підприємства, установи, організації за місцем роботи засудженого у випадках, передбачених пунктами 7 і 7-1 ч. 1 ст. 36, зобов'язана його звільнити в триденний термін із дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало чинності, а у випадку, передбаченому пунктом 7-2, особа підлягає звільненню з посади в порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади» [2].

Тобто наслідком засудження особи за корупційний злочин, може стати звільнення з роботи у зв'язку з позбавленням права обіймати певні посади. Тому суд, як третя сторона, що стала ініціатором вимоги про звільнення працівника, зобов'язаний не допустити порушення трудових прав працівника.

Так, наука трудового права визначає, що припинення трудового договору є правомірним за одночасної наявності таких умов: 1) передбаченої законодавством підстави припинення трудового договору; 2) дотримання порядку звільнення; 3) юридичного факту припинення трудового договору (наказу чи розпорядження роботодавця, заяви працівника, відповідного документа особи, уповноваженої вимагати розірвання договору).

Тут є певне протиріччя зі ст. 55 Кримінального Кодексу, де передбачено позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове покарання у випадках, коли воно не передбачене в санкції статті Особливої частини цього Кодексу. На нашу думку, таке розширене трактування повноважень щодо застосування цього покарання є порушенням конституційного права, адже саме Конституцією України громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, інші дисциплінарні стягнення можуть установлюватися винятково законами України.

Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення передбачена главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) «Адміністративні корупційні правопорушення».

Зазначеним Кодексом передбачені такі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5);
- порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);
- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7);
- незаконне використання інформації, що стала відомою особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8);
- невживання заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9).

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупці-

єю, може бути накладене протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Слід зауважити, що на цей час у КУпАП передбачено відповідальність тільки за правопорушення, пов'язані з корупцією, та не закріплено відповідальність за корупційні правопорушення. Крім того, згідно зі ст. 1 Закону, корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень не передбачено. Отже, використання терміна «корупційне правопорушення» (замість «правопорушення, пов'язане з корупцією») у ст. 257 КУпАП є лише наслідком унесення несистемних змін до КУпАП.

Окрім кримінальної та адміністративної відповідальності, винна у вчиненні «корупційного правопорушення» та «правопорушення, пов'язаного з корупцією» особа несе матеріальну відповідальність.

Так, збитки і шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

Водночас законодавство не передбачає особливої цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення, вона настає на загальних підставах.

Відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 1166 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Ця особа звільняється від її відшкодування, якщо вона доведе, що шкоди завдано не з її вини. Згідно з ч. 1 ст. 1172 ЦК, юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов'язків [3].

Виходячи з цього, якщо посадова (службова) особа юридичної особи публічного права внаслідок корупційних дій

(наприклад, комерційного підкупу) за подіє шкоду інтересам певної особи і ця особа звернеться з позовом про відшкодування, то юридична особа повинна відшкодувати громадянину цю шкоду в установленому законом порядку.

Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, відповідно до п. 2 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції», є корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо судом до винної особи не застосовано покарання або не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [1].

Тому Законом України «Про запобігання корупції» внесено зміни до окремих статей кодексу законів про працю України щодо підстав припинення трудового договору. Так, згідно з ч. 1 ст. 36 Кодексу, однією з підстав припинення трудового договору є укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення. Водночас п. 4 ч. 1 ст. 41 кодексу встановлено, що трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний також у разі перебування працівника (всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції») у прямому підпорядкуванні близької особи.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців має свою специфіку, пов'язану з особливим суб'єктом відповідальності, який здійснює не просто трудову, а професійну службову діяльність.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналеж-

ному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Враховуючи викладене, можна виділити такі ознаки дисциплінарного проступку державного службовця:

1) дії (бездіяльність), які визначені в законі як невиконання або неналежне виконання покладених на нього посадових обов'язків;

2) відповідальність, яка настає лише за винні дії, тобто вина виступає обов'язковою ознакою дисциплінарного проступку;

3) вираження у вигляді порушень службової дисципліни;

4) за вчинення дисциплінарного проступку на державного службовця може бути накладено дисциплінарне стягнення.

Відповідно до Закону «Про державну службу», дисциплінарними проступками державного службовця є:

1) порушення Присяги;

2) порушення правил етичної поведінки;

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 неподавання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівникові державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул (зокрема відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття 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 рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [4].

Що стосується системи дисциплінарних стягнень, то в юридичній літературі досить традиційним є їх поділ на загальні і спеціальні. До загальних належать стягнення, передбачені КЗпП України, до спеціальних - передбачені іншими законодавчими і підзаконними актами (зокрема про державну службу). Загальні дисциплінарні стягнення, вказані в ст. 147 КЗпП України, - це догана та звільнення. Законодавство про державну службу також передбачає всі ці стягнення.

Таким чином, звільнення як захід відповідальності за вчинення корупційних правопорушень належить до загальних дисциплінарних стягнень.

Додаткові стягнення відрізняються залежно від виду державної служби. Відповідно до Закону «Про державну службу», до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службу відповідність;
- 4) звільнення з посади.

Дисциплінарні стягнення, передбачені п. 2-4 ч. 1, накладаються лише за пропо-

зицією Комісії, поданням дисциплінарної комісії. Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише в разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених пунктами 1, 3, 7, 9-11, 13, 14 ч. 2 ст. 65, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого п. 12 ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу» [4].

Крім того, відповідно до ст. 19 Закону «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. Ця заборона суворіша за застосовувану раніше загальну норму, за якою, якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

За ст. 84 вказаного закону, підставою для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення та набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави. У таких випадках, керівник, як суб'єкт призначення, зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк із дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом.

Висновки. Отже, у Законі України «Про запобігання корупції» норма щодо обов'язкового звільнення державного службовця за вчинення корупційного правопорушення відсутня. Обмеження щодо заборони особи, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю,

пов'язаною з виконанням функцій держави, встановлюється лише за вмотивованим рішенням суду. Водночас Законом «Про запобігання корупції» визначено, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому Законом порядку. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності передбачається Кодексом законів про працю та спеціальним законодавством, зокрема Законом «Про державну службу», який встановлює антикорупційні обов'язки, обмеження і за-

борони щодо виконання функцій державної служби, порушення яких є підставою для застосування різних заходів юридичної відповідальності, ключове місце серед яких займає звільнення з державної служби.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції : Закон України 14 жовтня 2014 року. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

Киселёва Е. И. Освобождение от государственной службы как мера противодействия коррупции

Статья посвящена исследованию системы мер противодействия коррупции на государственной службе в Украине, а также вопросам увольнения с государственной службы, включая лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, как одна из мер, которая имеет основополагающее значение для противодействия и предотвращения коррупции.

Ключевые слова: государственная служба, предотвращение коррупции, коррупционное правонарушение, правонарушение, связанное с коррупцией, дисциплинарная ответственность, увольнение с государственной службы.

Kyselova O. Exemption from the civil service as a measure of combating corruption

The article is devoted to the study of the system of anti-corruption measures in the civil service in Ukraine, as well as issues of dismissal from the civil service, including deprivation of the right to occupy certain positions or engage in certain activities as one of the measures of fundamental importance for the prevention and prevention of corruption.

Key words: public service, prevention of corruption, corruption offense, corruption offense, disciplinary liability, dismissal from civil service.