

ОСОБЛИВОСТІ ВІДСТОРОНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ ВІД ПОСАДИ ЯК ЗАХІД ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

FEATURES SUSPENSION OF PUBLIC SERVANT OF POSTS AS A MEASURE OF PREVENTION OF CORRUPTION

Конєва С.О.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

У статті автор аналізує систему юридичної відповідальності посадових осіб публічної служби за порушення вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Формулюються проблеми застосування такого виду санкцій дисциплінарної відповідальності, як відсторонення від посади або від виконання посадових обов'язків. Автором визначається необхідність передбачення спеціальних процедур відсторонення від виконання посадових обов'язків осіб, які займають політичні посади.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, антикорупційне законодавство, відсторонення від посади, державна служба, дисциплінарна відповідальність, корупційні правопорушення, публічна служба, юридична відповідальність.

В статье автором анализируется система юридической ответственности должностных лиц публичной службы за нарушение требований законодательства в сфере предотвращения коррупции. Автором определяются проблемы применения такого вида санкций дисциплинарной ответственности как отстранение от должности или от исполнения должностных обязанностей. Автором определяется необходимость предусмотреть специальные процедуры отстранения от выполнения должностных обязанностей лиц, которые занимают политические должности.

Ключевые слова: административная ответственность, антикоррупционное законодательство, отстранение от должности, государственная служба, дисциплинарная ответственность, коррупционные правонарушения, публичная служба, юридическая ответственность.

In the article the author analyzes the system of legal responsibility of officials of the public service for violating the requirements of the legislation in the field of preventing corruption. The author determines the problems of applying this type of disciplinary sanctions as dismissal or performance of official duties. The author determines the need to provide for a special procedure for removing persons who hold political posts from performing their duties.

Key words: administrative responsibility, anti-corruption legislation, removal from office, public service, disciplinary responsibility, corruption offenses, public service, legal liability.

Постановка проблеми. Події, які відбуваються в нашій країні, дають підстави стверджувати, що масштаби поширення корупції становлять значну небезпеку для функціонування органів публічної влади, принципів верховенства закону. Корупційність державних структур негативно впливає на темпи економічного розвитку, умови ведення бізнесу і підприємницької діяльності, рівень інвестицій у різні сфери народного господарства. Загальновідомо, що Україна в індексі сприйняття корупції опустилася з 134 місця в 2010 році на рекордно низьке 152 – в 2011 році, про що заявила неурядова організація Transparency International у щорічній доповіді про стан корупції у 183 країнах світу. Натомість, Росія у цьому ж рейтингу була на 143 місці, Казахстан – 107. У 2016 році у світовому Індексі сприйняття корупції (СРІ) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих, у порівнянні з 2015 роком, і посідає 131 місце з 176 країн світу. Безумовно, певні зрушення у процесі запобігання корупції є, однак вони є незначними і вимагають активізації роботи урядових структур у цій сфері [1].

Одним із завдань Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки [2] визначено створення добросесної публічної служби.

Правове регулювання проходження публічної служби передбачає застосування адміністративно-

процедурних норм. Тривалий час і за великим рахунком в умовах сьогодення адміністративні процедури розглядаються не як різновид правового конфлікту, яким є, зокрема, процедури притягнення до кримінальної відповідальності, а з позицій відсутності конфлікту. Це обумовлюється і традиціями регулювання суспільних відносин, які панували за радянських часів і характеризувалися нехтуванням принципів верховенства права, прозорості прийняття управлінських рішень, дотримання прав та законних інтересів людини.

Передумови формування адміністративних процедур закріплено в Конституції України. До основ конституційного ладу належить зокрема і пріоритетне для держави значення людини, її інтересів, визнання її найвищою цінністю (ст. 3 Конституції України – С.К.).

Ю.М. Фролов з цього приводу зазначає, що процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що, за наявності об'єктивної необхідності, може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес» [3, с. 694]. Варто погодитися з О. В. Кузьменко, яка головною ознакою адміністративної процедури вважає відсутність подовженості у часі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних

переходах від одного стану до іншого, а процедура визначається як дискретність такого руху [4, с. 167].

У цілому більшість вчених погоджується з визначенням поняття адміністративної процедури як діяльності суб'єктів публічного управління (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ін.), яка здійснюється в порядку, встановленому законодавством, з метою вирішення індивідуальних адміністративних справ, наслідком якої є прийняття адміністративного акта чи іншого управлінського рішення [5, с. 24; 6, с. 276; 7, с. 29; 8, с. 4].

Звільнення з публічної служби у випадку його застосування як заходу запобігання корупції також відноситься до адміністративних процедур, адже його реалізація спрямована на задоволення публічного інтересу.

Однією з найбільш ефективних адміністративних процедур у сфері проходження публічної служби є відсторонення посадових осіб, що є винними у вчиненні корупційних правопорушень або відносно яких порушено кримінальне чи адміністративно-деліктне провадження, ввід виконання покладених на них службових функцій і завдань.

Сучасне антикорупційне законодавство передбачає позбавлення права займати посади публічної служби як захід відповідальності за вчинення кримінальних, адміністративних та дисциплінарних корупційних правопорушень. Позбавлення права займати певні посади державної та муніципальної служби як вид кримінального чи адміністративного стягнення, безумовно, пов'язується зі звільненням з публічної служби, тобто з порушенням дисциплінарного провадження.

Дисциплінарне провадження у сфері публічної служби – це врегульована правовими нормами діяльність суб'єктів публічного управління, спрямована на застосування до посадових осіб публічної служби дисциплінарних стягнень за порушення вимог службового законодавства.

Обґрунтованим є висновок Р.В. Миронюка про визначення категорії дисциплінарної відповідальності посадових осіб публічної служби як категорії службового права, що є підгалуззю адміністративного права. Предметом службового права Р.В. Миронюк розглядає «врегульовані нормами публічної служби суспільні відносини публічно-правового характеру, які формуються між державою (або територіальною громадою) в особі її органів та фізичною особою з приводу її прийняття на публічну службу, під час проходження нею служби на посаді публічного службовця, а також у зв'язку з припиненням проходження з публічної служби, тобто звільненням» [9, с. 133]. Ю.Б. Носова підкреслює, що дисциплінарне провадження є одним з різновидів адміністративних проваджень, під яким розуміється врегульована адміністративно-правовими процесуальними нормами діяльність з притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності [10].

М.Б. Добробаба виокремлює таку категорію, як службово-деліктний процес як унікальну форму реалізації виконавчої влади. Об'єктом службово-деліктного процесу вченим визначається службовий спір,

вирішення якого спрямовується на забезпечення встановленого порядку публічного управління. Характерною ознакою службово-деліктного процесу вченим вважається наявність двох способів захисту процесуальних прав його учасників [11].

До аргументів віднесення дисциплінарної відповідальності публічних службовців до сфери адміністративно-правового регулювання належать такі: 1) застосування відповідних дисциплінарних стягнень пов'язується з необхідністю забезпечення реалізації публічного інтересу, належного виконання функцій держави, що є змістовним наповненням компетенції органу державної влади чи місцевого самоврядування; 2) необхідність встановлення імперативного прозорого механізму притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що не є характерною ознакою дисциплінарної відповідальності працівників за законодавством про працю.

До адміністративних процедур із застосування заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців відносяться: 1) звільнення публічного службовця з посади через порушення вимог трудового законодавства; 2) звільнення з посади з огляду на вчинення корупційного правопорушення (в порядку притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності); 3) звільнення з посади з огляду на вчинення правопорушення, суміжного з корупцією (корупціогенного правопорушення); 4) процедура відсторонення від виконання покладених функціональних обов'язків.

Стадіями дисциплінарного провадження у сфері публічної служби є: 1) порушення справи про дисциплінарне правопорушення; 2) службове розслідування; 3) розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення; 5) виконання рішення; 6) оскарження рішення; 7) дострокове зняття дисциплінарного стягнення.

При цьому строки, характеристика особливостей реалізації зазначених стадій не завжди визначаються законодавчими нормативно-правовими актами. Спостерігається ситуація надмірного захоплення законодавця впровадженням різноманітних адміністративних процедур звільнення з публічної служби. Отже, дисциплінарне провадження з розгляду корупційних правопорушень є врегульована процедурними нормами діяльність уповноважених суб'єктів з притягнення до відповідальності публічних службовців за отримання неправомірної винагороди за виконання покладених на них службових обов'язків чи за вчинення інших корупціогенних діянь.

Завданнями дисциплінарного провадження з розгляду справ про вчинення правопорушень у сфері запобігання корупції є всебічне, повне, об'єктивне та своєчасне з'ясування обставин вчинення корупційного чи корупціогенного правопорушення публічним службовцем, що відбувається під час проведення спеціальних адміністративних процедур (спеціальних перевірок) задля прийняття вірного управлінського рішення, його виконання, а також виявлення причин, які сприяли вчиненню корупційних правопорушень.

Неоднозначним є підхід, визначений у юридичній науці, до застосування категорій «відсторонення від роботи», «відсторонення від посади», «відсторонення від виконання посадових обов'язків».

І.М. Ваганова розглядає відсторонення від роботи як примусовий захід запобіжного характеру, що тимчасово призупиняє виконання працівником трудової функції на підставі письмового розпорядження (наказу) роботодавця або інших уповноважених законодавством органів із метою запобігання настанню можливих негативних наслідків та профілактики правопорушень, як правило, з припиненням виплати заробітної плати [12, с. 33].

Заслуговує на увагу науковий підхід, запропонований Л.В. Межевською, яка зазначає, що «відсторонення від виконання повноважень за посадою не є юридичною відповідальністю, оскільки не є остаточною оцінкою діяльності посадової особи чи інших службовців» [13, с. 51]. Цей захід спрямований на призупинення службової діяльності певних осіб з метою попередження настання шкідливих наслідків і відноситься до категорії обмежень. Такими шкідливими наслідками, зокрема, вбачається створення умов для поширення корупції, що є можливим, якщо публічний службовець буде продовжувати обіймати певну посаду. В. О. Бабенко, не погоджуючись з підходом, запропонованим І.М. Вагановою, підкреслює, що припинення виплати заробітної плати, навіть за умови висунення підозри про вчинення публічним службовцем корупційного правопорушення, є порушення прав особи, адже на час відсторонення від виконання покладених службових обов'язків не припиняються фактично службово-трудова відносини [14, с. 363].

Складність процедури відсторонення від виконання покладених посадових обов'язків публічними службовцями полягає у відсутності законодавчого єдиного підходу до визначення її строків, підстав застосування, переліку обмежень, що можуть бути застосовані до особи. До складу публічної служби належать такі суб'єкти: 1) державні службовці; 2) муніципальні службовці; 3) посадові особи правоохоронних органів (зокрема – Збройних Сил України) (так звана мілітаризована служба – С.К.); 4) посадові особи судових органів; 5) особи, які обіймають політичні посади (прем'єр-міністра, міністрів, їх заступників, народних депутатів України тощо).

Водночас, процедура відсторонення від посади окремих категорій осіб публічної служби передбачається нормативно-правовими різної юридичної сили: як підзаконними нормативно-правовими актами, так і законодавчими актами.

Зокрема, чинною є Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Однак, враховуючи існуючу сукуп-

ність законодавчих актів у сфері публічної служби, пріоритет у правовому регулюванні віддається їм. Наприклад, у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» передбачено, що відсторонення як тимчасовий запобіжний захід застосовується до судді у випадку: 1) притягнення його до кримінальної відповідальності (ч. 5, 6, 8, 9 ст. 49) – при цьому суддя відстороняється від здійснення правосуддя, а виконання ним інших службових обов'язків вимагається і, відповідно, зберігається оплата; строк такого відсторонення становить два місяці, в окремих випадках – може бути подовжено ще на два місяці (ч. 5, 6 ст. 49); 2) притягнення до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання покладених обов'язків – допускається застосування відсторонення, яке розглядається законодавцем вже як вид дисциплінарного стягнення (п. 4 ч. 1 ст. 109) і строк відсторонення в такому разі обчислюється строком навчання судді у Національній школі суддів України, необхідним для підвищення кваліфікації службовця, при цьому період такого навчання оплачується у розмірі посадового окладу без доплат. Натомість вчинення корупційного правопорушення визнається відповідно до п. 9 ч. 9 ст. 109 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» істотним дисциплінарним проступком і не допускає подальше перебування на посаді судді.

На відміну від судді, якого відсторонено від справляння правосуддя, поліцейський, якого відсторонили від виконання службових обов'язків, позбавляється права носіння службового знака, вогнепальної табельної зброї і службового посвідчення. При цьому в обох випадках за службовцями зберігається грошове забезпечення, однак суддям не виплачується доплата за перебування на посаді судді, а поліцейським не виплачуються премії (відповідно – не визначено прямо нормою законодавства, що відсторонений від посади поліцейський не отримує надбавки за вислугу років, зокрема). Відповідно, у цьому аспекті колізійною є норма абз. 3 ч. 5 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції», де зазначається, що у випадку звільнення особи від адміністративної чи кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення через відсутність його складу, публічному службовцю надається відшкодування в розмірі середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Очевидно, що таке нормативно-правове положення вимагає уточнення.

Однак існують категорії публічних службовців, відносно яких загалом не передбачена процедура відсторонення від виконання покладених на них обов'язків, або ж така процедура має низький рівень правової ефективності. Такими службовцями є особи, які обіймають політичні посади.

До таких осіб, зокрема, належать Президент України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів (крім заступників Міністра Кабінету Міністрів України), народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Необхідно зазначити, що безпосередніх особливостей процедури відсторонення від посади публіч-

них службовців, які обіймають політичні посади, чинним законодавством України не встановлено. Встановлюються механізми імпичменту Президента України, висловлення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що розглядаються як захід їх політико-правової відповідальності, підставою застосування якої є неспроможність таких публічних службовців реалізувати проголошені державною політикою пріоритети розвитку економіки, суспільства, країни в цілому. І наслідком такої резолюції є припинення їх повноважень.

Процедура відсторонення публічних службовців, що обіймають політичні посади, прямо законодавством не передбачається, однак на практиці застосовується.

Наприклад, 24.02.2015 року прем'єром А.П. Яценюком прийнято рішення про відсторонення від посади голови Фіскальної служби України та його першого заступника, голови Державної митної служби України на підставі звернень підприємців щодо корупційності системи зборів в Україні [15; 16]. Вбачається, що, виходячи із сутності повноважень, що виконуються особами, які обіймають політичні посади, не можливо до них застосовувати уніфікований підхід, і, відповідно, враховуючи особливий порядок їх звільнення, вбачається за доцільне передбачити відповідними нормами спеціальних законодавчих актів процедуру їх відсторонення від посади.

Задля забезпечення контролю за діяльністю осіб, які обіймають керівні посади в центральних органах виконавчої влади, а також спеціального контролю за діяльністю таких управлінців, як голови Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Національного банку України тощо. Процедура відсторонення має враховувати позицію громадськості, і має бути передбачена можливість її ініціювання власне з громадської ініціативи також.

Наприклад, чинна редакція Закону України «Про Національний банк України» не передбачає порядок і підстави відсторонення від роботи голови Національного банку України, його заступників. Однак редакція Закону України «Про Національний банк України» (ст. 62), що втратила чинність, встановлю-

вала порядок і підстави відсторонення від посади голови Національного банку України. Вбачається, що, виходячи з порядку призначення на посаду, голова Національного банку України може бути відсторонений від посади на час проведення службового розслідування, причина ініціювання якого визначається як втрата довіри з боку громадськості. Ініціювання такої процедури має бути передбачене як повноваження Верховної Ради України.

Висновки. Наразі чинний порядок проведення службових розслідувань щодо осіб, які обіймають політичні посади, визначається підзаконними нормативно-правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування», що суперечить вимогам Конституції України. Тому вимагається визначення на рівні окремих статей Конституції України (в частині правового регулювання відсторонення Президента України), чинних Законів України («Про Кабінет Міністрів України», «Про регламент Верховної Ради України», «Про Національний банк України» та інших) передбачити порядок застосування відсторонення від посади, спрямованого на забезпечення як прав та законних інтересів населення (адже, політична діяльність головною метою має організацію управління суспільством), так і прозорості діяльності органів публічного управління.

Окрім того, на практиці однією з проблем залишається низька правова ефективність застосування процедури відсторонення від посади. Як правило, її застосування є, умовно кажучи, «передумовою» подальшого звільнення публічного службовця, і якщо рішення про звільнення часто стають предметом адміністративних позовів, то питання правомірності застосування відсторонення від посади не є предметом адміністративного оскарження. Причиною такої ситуації є застосування на практиці підходу, сутність якого полягає у тому, що відсторонення від посади не є порушенням прав особи, а розглядається лише як попереджувальний захід. Такий підхід, зокрема, є наслідком недосконалого правового регулювання питань притягнення до відповідальності публічних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні // Transparency international Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://ti-ukraine.org/research/index-koruptsiyi-cpi-2016/>.
2. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.
3. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698.
4. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
6. Адміністративне право України: навч. посіб. [у 2 т.] / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В.В. Галуцька]. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
7. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.
8. Талапина Э.В. Административные процедуры и право / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомирова // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

9. Миронюк Р.В. Новітні підходи до встановлення дисциплінарної відповідальності в публічній службі / Р.В. Миронюк // Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 200–207.
10. Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации / Ю.Б. Носова. – Воронеж, 2011. – С. 133.
11. Добробаба М.Б. Служебно-деликтный процесс как составная часть административного процесса / М.Б. Добробаба // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 25–27.
12. Ваганова І.М. Запобіжні заходи у трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / І.М. Ваганова; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 200 с.
13. Межевська Л.В. Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Л.В. Межевська. – Дніпро, 2017. – 182 с.
14. Бабенко В. О. Особливості звільнення державних службовців / В. О. Бабенко // Держава і право. Юридичні та політичні науки. – 2011. – Вип. 51. – С. 361–367.
15. Про відсторонення Макаренка А.В. від виконання повноважень за посадою заступника Голови Державної фіскальної служби України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2015 р. № 122–р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 36. – 26 лютого.
16. Про відсторонення Білоуса І.О. від виконання повноважень за посадою Голови Державної фіскальної служби України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2015 р. № 120–р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 36. – 26 лютого.