

СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

THE ESSENCE AND CONTENT OF THE RESPONSIBILITY OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE

Іщук Д.О., к.ю.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів розглянуто проблему відповідальності Національного антикорупційного бюро України. Встановлено, що відповідальність Національного антикорупційного бюро України є одночасно й елементом правового статусу, і певною гарантією належної реалізації адміністративно-правового статусу цього правоохоронного органу. Виокремлено складові елементи відповідальності Національного антикорупційного бюро України. Наголошено, що сама по собі присяга не є єдиним проявом перспективної соціальної відповідальності працівників Антикорупційного бюро, що її приймають, але й взагалі свідомістю наслідків діяльності, залежності від їх належної реалізації певних соціальних наслідків, пов'язаної із загальним рівнем правосвідомості, освітньою професійною підготовкою, особистими та моральними якостями особи. Проявом позитивної відповідальності може слугувати й законодавче закріплення обов'язку працівників Національного бюро самостійно приймати рішення в межах своїх повноважень та обов'язку відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом. Визначено, що відповідальність працівників Антикорупційного бюро слід розглядати у двох вимірах: як позитивну (перспективну) та негативну (ретроспективну). Позитивна (перспективна) відповідальність працівників Антикорупційного бюро полягає в усвідомленні ними своїх діянь як таких, що відповідають чи не відповідають законодавству, а також негативних наслідків, які тягнуть за собою вчинення таких діянь всупереч чинному законодавству. Негативна (ретроспективна) відповідальність – це безпосередня відповідальність працівників у разі вчинення ними протиправних дій чи бездіяльності, пов'язаних із реалізацією їх правового статусу саме як працівників Антикорупційного бюро, проявляється в таких видах, як: дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна та кримінальна відповідальність.

Ключові слова: відповідальність, ретроспективна відповідальність, позитивна відповідальність, Національне антикорупційне бюро.

In the article, based on the analysis of norms of the current legislation of Ukraine and scientific views, the problem of responsibility of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is considered. It is established that the responsibility of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is at the same time an element of legal status, and a certain guarantee of the proper implementation of the administrative and legal status of this law enforcement agency. The components of responsibility of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine have been separated. It is emphasized that the oath itself is not the only manifestation of the prospective social responsibility of the employees of the Anticorruption Bureau that accepts it, but also a general awareness of the consequences of activity, depending on their proper realization of certain social consequences, which is connected with the general level of justice, educational and professional education, personal and moral qualities of the person. Positive responsibility can also be a legislative endorsement of the duty of employees of the National Bureau to make their own decisions within the limits of their authority and the obligation to refuse to comply with any orders, orders or instructions that are contrary to the law, as well as to take other measures provided for by law. It is determined that the responsibility of the employees of the Anti-Corruption Bureau, which should be considered in two dimensions: as positive (perspective) and negative (retrospective). Positive (prospective) responsibility of employees of the Anti-Corruption Bureau, which consists in their awareness of their actions as being responsible or not in compliance with the law, as well as the negative consequences that entail such acts contrary to the current legislation. Negative (retrospective) liability is the direct responsibility of employees in the case of committing illegal acts or omissions related to the realization of their legal status as employees of the Anti-Corruption Bureau, and manifests itself in such disciplines as: disciplinary, civil, administrative and criminal liability.

Key words: responsibility, retrospective liability, positive liability, National Anti-Corruption Bureau.

Постановка проблеми. Національне антикорупційного бюро є специфічним правоохоронним органом, який має повноваження, пов'язані зі здійсненням оперативно-розшукових заходів у межах оперативно-розшукових справ, а також гласних чи негласних слідчих (розшукових) дій під час кримінального провадження в такій важливій для безпеки країни категорії справ, яку умовно називають «елітна корупція». Діяльність Національного антикорупційного бюро України пов'язана з обмеженням низки прав і свобод певної категорії високопосадовців. Означена специфіка Бюро пов'язана з можливістю певного тиску на працівників, що може призвести до вчинення ними незаконних діянь, а також певним чином підірвати довіру як до самого Антикорупційного бюро, так і до держави як суб'єкта, що провадить у життя антикорупційну політику як певний результат перемоги нації над корумпованим режимом Януковича. Тому важливим є питання про відповідальність НАБУ.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо функціонування Національного антикорупційного бюро України у своїх наукових працях розглядали: Ю.І. Паршин, Ю.Г. Масікевич, О.В. Шестопапов, А.А. Негадайло, К.О. Сорочка, І.О. Ключко, О.І. Добровольський, М. В. Цвік, В.А. Дем'янюк, В.В. Доненко, В.Д. Бабкін та багато інших. Втім, притягнення працівників, винних у порушенні під час виконання ними своїх службових обов'язків

прав чи свобод особи, до юридичної відповідальності потребує більш детального дослідження.

Саме тому метою статті є визначити сутність і зміст відповідальності Національного антикорупційного бюро України.

Виклад основного матеріалу. Слід вказати на те, що працівники Антикорупційного бюро мають особливий правовий статус. З одного боку, всі вони є громадянами України, отже, в разі скоєння ними правопорушення підлягають притягненню до того чи іншого різновиду юридичної відповідальності, як і будь-які інші особи, за загальними підставами та в загальному для всіх порядку. З іншого боку, вони є працівниками правоохоронного органу зі спеціальним правовим статусом, реалізація якого має особливе значення для підтримання належного функціонування всього механізму держави. Тому особливий правовий статус працівників Антикорупційного бюро пов'язаний із притягненням їх до юридичної відповідальності спеціального порядку в разі вчинення ними порушень, пов'язаних із реалізацією цього спеціального правового статусу.

Відзначимо, що позитивна відповідальність працівників Антикорупційного бюро законодавчо відображена у змісті присяги, яку складають: працівники, котрі є державними службовцями, і працівники – особи начальницького складу. До останніх згідно зі ст. 10 Закону України

«Про Національне антикорупційне бюро України» належать працівники підрозділів швидкого реагування, захисту учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників відповідно до цього Закону, оперативно-технічних підрозділів і підрозділів детективів Національного бюро. Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, за ст. 17 Закону України «Про державну службу» складають присягу такого змісту: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, із гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки» [1]. Подібно до цієї присяги згідно зі ст. 12 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» громадяни України, які вперше зараховуються на посади начальницького складу Національного бюро й у відповідних випадках пройшли встановлений строк випробування, складають присягу. Наведені тексти свідчать про приділення уваги законодавцем формуванню державними службовцями взагалі й особами начальницького складу Антикорупційного бюро т. зв. соціальної відповідальності. Під соціальною відповідальністю в літературі розуміють усвідомлення державними службовцями свого обов'язку, свого соціального призначення перед громадянами, перед суспільством за свої дії або, навпаки, бездіяльність і можливі соціальні наслідки [2].

З огляду на зазначене слід вказати, що сама по собі присяга не є єдиним проявом перспективної соціальної відповідальності працівників Антикорупційного бюро, що її складають, але й взагалі свідомість наслідків діяльності, залежності від їх належної реалізації певних соціальних наслідків, що пов'язана з загальним рівнем правосвідомості, освітньою професійною підготовкою, особистими та моральними якостями особи. Проявом позитивної відповідальності може слугувати й законодавче закріплення обов'язку працівників Національного бюро самостійно приймати рішення в межах своїх повноважень та обов'язку відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом.

Окрім позитивної (перспективної) відповідальності, вагоме значення має й негативна (ретроспективна) відповідальність працівників Бюро. Ч. 2 ст. 20 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що працівники Національного бюро за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. Водночас названий закон не містить конкретних посилань на норми КК, ЦК чи КпАП України. Основна увага розглядуваним законом приділена саме дисциплінарній відповідальності працівників. На думку Г. Петришиної-Дюг, дисциплінарна відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності є особливим елементом у структурі правової системи, важливим забезпечуючим фактором правомірної поведінки. Вона характеризується наявністю власної підстави – дисциплінарного проступку, особливих санкцій – дисциплінарних стягнень, суб'єкта дисциплінарного проступку та суб'єкта дисциплінарної влади, який уповноважений застосовувати дисциплінарне стягнення в позасудовому порядку [3, с. 37].

У літературі виділяють загальну і спеціальну дисциплінарну відповідальність. Загальна дисциплінарна відповідальність регулюється КЗпП України та правилами внутрішнього трудового розпорядку і поширюється на всіх працівників, окрім працівників, для яких встановлено спеціальну дисциплінарну відповідальність. Загальну дисциплінарну відповідальність встановлено для всіх робітників і службовців. Її правила, що визначають види стягнень, порядок їх застосування й зняття, певною мірою

віддзеркалюються також у спеціальній дисциплінарній відповідальності, проте остання має багато особливостей і є винятком. Саме тому в усіх випадках, коли не може бути застосовано спеціальну дисциплінарну відповідальність, діє загальна. Спеціальна дисциплінарна відповідальність передбачається лише для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів і положень про дисципліну та спеціальних нормативних актів [4]. З огляду на предмет дослідження доцільно зупинитися саме на спеціальній дисциплінарній відповідальності.

Згідно із ч. 6 ст. 10 на осіб начальницького складу Національного бюро поширюється положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ і Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України. Також серед підстав притягнення працівників Національного бюро, які є особами начальницького складу, до дисциплінарної відповідальності у п. 6 ч. 4 ст. 28 названо підстави, передбачені Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України. У зв'язку з діяльністю щодо прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції, яким планувалося замінити Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, в літературі висловлювалися думки щодо необхідності зміни вищевказаних норм Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [5]. Однак законодавча практика пішла іншим шляхом і Законом України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [6] було доповнено преамбулу Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, словами, що дія цього Статуту поширюється на осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України та податкової міліції, котрі повинні неухильно додержуватися його вимог. Таким чином, Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України залишився чинним для розглядуваної групи працівників Антикорупційного бюро.

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» ч. 4 ст. 28 підставами для притягнення працівника Національного бюро до дисциплінарної відповідальності названі такі: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) незаконне розголошення інформації з обмеженим доступом, яка стала відомою працівнику у зв'язку з виконанням його повноважень; 3) порушення встановленого законом порядку і строків подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) публічне висловлювання, що є порушенням презумпції невинуватості; 5) негативні результати перевірки на доброчесність або моніторингу способу життя працівника; 6) інші підстави, передбачені Законом України «Про державну службу» для працівників Національного бюро, які є державними службовцями, або Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України для працівників Національного бюро, котрі є особами начальницького складу [7].

Не зупиняючись на аналізі положень Закону України «Про державну службу» та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, звернемо увагу на порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з дисциплінарними правопорушеннями всіх працівників бюро. Для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників Національного бюро утворюється Дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб. До складу Дисциплінарної комісії входять дві особи, визначені Радою громадського контролю при Національному бюро. Притягнення до дисциплінарної відповідальності здійснюється на підставі висновку Дисциплінарної комісії про наявність у діях працівника Національного бюро дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення. Такий висновок складається на підставі службового розслідування,

яке проводиться підрозділом внутрішнього контролю. Рішення про застосування дисциплінарного стягнення на підставі висновку Дисциплінарної комісії приймає директор Національного бюро. Зазначене рішення може бути оскаржено в суді [7].

У літературі цивільно-правова відповідальність розглядається як різновид санкції, що полягає у покладенні на правопорушника оснований на законі невиконаних правових наслідків, які виявляються у позбавленні його певних прав або в заміні невиконаного обов'язку новим, або у приєднанні до невиконаного обов'язку нового додаткового [8, с. 23]. Згідно зі ст. 1166 та 1167 Цивільного кодексу 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, котра її завдала. Моральна шкода, завдана фізичній або юридичній особі неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю, відшкодовується особою, що її завдала, за наявності її вини [9].

Адміністративно-правова відповідальність посадових осіб розглядається в літературі як регламентована адміністративно-деліктними нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння посадової (службової) особи, які виявилися в порушенні нею встановлених законом заборон або невиконанні покладених на неї обов'язків, що полягає в застосуванні до посадової (службової) особи заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які мають несприятливі наслідки особистого, майнового та іншого характеру й владний осуд винного суб'єкта з метою запобігання та припинення правопорушення [10, с. 937]. Основою для притягнення працівників Антикорупційного бюро до адміністративної відповідальності є вчинення ними адміністративних правопорушень. Основним нормативно-правовим актом, що містить склади останніх, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Слід звернути увагу на окрему його главу, присвячену саме корупційним правопорушенням, оскільки йдеться про притягнення до відповідальності особливої категорії суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» названого кодексу передбачено притягнення до адміністративної відповідальності за такі корупційні правопорушення, що можуть бути скоєні працівниками Антимонопольного бюро: ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; ст. 172-5 КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»; ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю»; ст. 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»; ст. 172-9 КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції» [11].

До кримінальної відповідальності може бути притягнено працівника Антикорупційного бюро лише за наявності в його поведінці ознак складу злочину, передбаченого КК України. Ю. Комарова при розгляді кримінальної відповідальності працівників Антикорупційного бюро виокремила такі групи злочинів, за вчинення яких вони потенційно можуть бути притягнуті до відповідальності [5, с. 119]: злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина; злочини у сфері трудових та інших прав громадян при здійсненні посадових (службових) обов'язків; злочини у сфері службової діяльності [5, с. 119].

Якщо інші працівники Антикорупційного бюро мають подвійний правовий статус, то його директор вочевидь має потрійний: загальногромадянський, статус працівника Бюро, а також є керівником Бюро, що несе за нього відпо-

відальність. Таким чином, директору властивий ще один рівень відповідальності, розглянемо його більш детально. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 8 розглядуваного закону директор несе відповідальність за діяльність Національного бюро, зокрема: законність здійснюваних Національним бюро оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод осіб. Також слід вказати на п. 11 ч. 4 ст. 6 закону, який відносить до підстави звільнення директора з посади наявність висновку комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро про неефективність діяльності Національного бюро та неналежне виконання обов'язків його Директором [7].

Висновок. Таким чином, відповідальність Національного антикорупційного бюро України є одночасно й елементом правового статусу, і певною гарантією належної реалізації адміністративно-правового статусу цього правоохоронного органу. До складових елементів відповідальності Національного антикорупційного бюро України доцільно віднести:

- по-перше, відповідальність самого Національного бюро, що полягає у відповідальності за належне виконання покладених на нього завдань, що одночасно входить до відповідальності директора як керівника, а також відповідальність Антикорупційного бюро за неправомірні дії своїх працівників шляхом вчинення заходів із поновлення цих прав і свобод, відшкодування завданої матеріальної та моральної шкоди, притягнення винних до юридичної відповідальності у разі порушення працівником Національного бюро під час виконання своїх службових обов'язків прав чи свобод особи;

- по-друге, відповідальність працівників Антикорупційного бюро, котру слід розглядати у двох вимірах: як позитивну (перспективну) та негативну (ретроспективну). Позитивна (перспективна) відповідальність працівників Антикорупційного бюро, яка полягає в усвідомленні ними своїх діянь як таких, що відповідають чи не відповідають законодавству, а також негативних наслідків, які тягнуть за собою вчинення таких діянь всупереч чинному законодавству. Проявом позитивної (перспективної) відповідальності є складання особами начальницького складу при їх першому зарахуванні на посаду присяги, безпосередньо у змісті якої йдеться про усвідомлення високої відповідальності посадовця та його клятву завжди залишатися відданим Українському народові, неухильно додержуватися Конституції та законів України, поважати й охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, бути чесним, сумлінним і дисциплінованим, зберігати державну та іншу охоронявану законом таємницю. Негативна (ретроспективна) відповідальність – це безпосередня відповідальність працівників у разі вчинення ними протиправних дій чи бездіяльності, що пов'язані з реалізацією їх правового статусу саме як працівників Антикорупційного бюро, та проявляється в таких видах, як: дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна та кримінальна відповідальність;

- по-третє, відповідальність директора Антикорупційного бюро, яку також слід розглядати як позитивну (перспективну) та негативну (ретроспективну). Відповідальність директора можна розглядати як дворівневу. Перший рівень – це відповідальність (позитивна та негативна), яку він несе як і інші працівники Антикорупційного бюро, зокрема його посадові особи начальницького складу. Другий рівень – це відповідальність директора як керівника Антикорупційного бюро, який несе відповідальність за діяльність бюро, і якого може бути звільнено з посади за неналежне виконання ним своїх обов'язків, а також обов'язків щодо керівництва Антикорупційним бюро, що призвели до неефективності його діяльності, та підтверджено висновком комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 52. Ст. 490.
2. Невмержицька С.М., Федоряк Р.М., Підкуйко О.О. Соціальна відповідальність муніципальних службовців у системі муніципального управління. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1079>.
3. Петришина-Дюг Г.Г. Дисциплінарна відповідальність у трудовому праві: поняття та принципи. *Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича*. 2008. Вип. 461. С. 31–39.
4. Панова Н.С. Дисциплінарна відповідальність державного службовця як інститут адміністративного права. URL: <http://dspace.opua.edu.ua/bitstream/handle/11300/6592/Panova%20nauk%20pra%2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
5. Комарова Ю.М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.
6. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 29. Ст. 233.
7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII.
8. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). Москва : МГУ, 1981. 240 с.
9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV.
10. Христинченко Н.П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб. *Форум права*. 2011. № 2. С. 933–938. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X.