

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлено питання щодо взаємозв'язку запобігання корупції та формування сучасної моделі правового становища державного службовця. Звернуто увагу на ключові проблеми її формування в сучасних умовах. Зроблено відповідні висновки та пропозиції.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, корупція.

Просування України шляхом системних, демократичних перетворень передбачає якісно нове ставлення до основних, базових інститутів держави, одним із яких є інститут державної служби. Він тісно пов'язаний із визначеним в Конституції України правом громадян на участь в управлінні державними справами – правом на державну службу [1]. У зв'язку із цим, варто підкреслити, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [2]. У юридичній літературі підкреслено, що державна служба – суспільно корисна діяльність зі здійснення управління, його забезпечення, обслуговування людей, яка виконується на професійній основі працівниками державних органів, пов'язана зі здійсненням функцій керівництва, управління, контролю, нагляду, обліку та з іншими формами державної діяльності [3, с. 12].

Закономірно, що, сформований в умовах здобуття незалежності нашої держави, інститут державної служби перебуває на перехідному етапі свого розвитку, що зумовлено такими складовими: застарілість, недостатньо чітка, системне та взаємоузгоджене законодавство з питань державної служби; недостатньо чітка законодавча та нормативно-правова модель правового становища державного службовця; відсутність чіткої ієрархічної структури інституту державної служби; недостатньо чітка правова модель співіснування та взаємодії органів державної влади; відсутність ефективного громадського контролю за функціонуванням інституту державної служби; відсутність чіткої, концептуальної стратегії розвитку інституту державної служби тощо.

Складність розбудови інституту державної служби супроводжується впливом на нього перманентних політичних та інших пов'язаних із ними негарazitів сьогодення. Тим не менше, не вдаючись у детальний теоретико-правовий ана-

ліз сучасного стану інституту державної служби, доречним буде підкреслити його тісний взаємозв'язок із формуванням на сучасному етапі розвитку суспільства та держави ефективної і дієвої концепції правового становища державного службовця. Однак, брак об'єктивних та закономірних змін та якісного поступу у державно-правових реформах засвідчує очевидні проблеми формування конструктивної моделі правосуб'єктності державного службовця, що вимагає якісно нового оновлення базового законодавства з цих питань. Одним із ключових факторів становлення ефективного правового становища державного службовця є забезпечення належних умов для запобігання та протидії корупції [4]. Можна погодитися із М. І. Іншиним, який підкреслює, що правовий статус державного службовця як суб'єкта службово-трудова правовідносин характеризується такими ознаками: а) їхні права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер; в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; г) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; г) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; д) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру; е) передбачені обмеження їх загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності; є) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за здійснення правопорушень [5, с. 17–18].

Метою цієї наукової статті є науково-теоретичне дослідження проблем формування ефек-

тивної моделі правового становища державного службовця крізь призму протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

У юридичній літературі проблеми розбудови ефективної моделі правового становища державних службовців розглядалися у працях таких вчених-юристів: Н. Б. Болотіна, Ю. Б. Битяка, І. П. Грекова, І. В. Зуба, М. І. Іншина, І. П. Лаврінчук, М. І. Мельника, Н. М. Неумивайченко, П. Д. Пилипенка, В. І. Прокопенка, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенка та ін. Між тим, концептуально питання формування ефективної та дієвої моделі правового становища державних службовців на сучасному етапі розвитку суспільства та держави залишається невирішеним ні на теоретичному, ні на практичному рівнях.

Слід зазначити, що правове становище державних службовців у трудовому праві відображає службово-трудова правосуб'єктність, яка є окремим видом трудової правосуб'єктності працівника, що формується під впливом низки об'єктивних чинників, пов'язаних із умовами набуття та проходження громадянами державної служби, у тому числі встановлених у законодавчому порядку обмежень, обумовлених попередженням та протидією корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування тощо. У юридичній літературі підкреслено, що умови трудової діяльності державних службовців чи не найбільше регламентовані централізовано виданими нормативними актами, що залишають менше вибору сторонам трудового договору при визначенні його змісту [6, с. 16]. Необхідно констатувати, що найбільш концептуальні питання щодо запобігання вчинення державними службовцями корупційних діянь визначено на підставі Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», у яких міститься перелік корупційних діянь. У службово-трудовах відносинах державний службовець зобов'язаний дотримуватися низки обмежень, які унеможливають використання його службового стану всупереч інтересам суспільства, держави чи інших суб'єктів.

Змістовний теоретико-правовий аналіз пропонування обмежень засвідчує, що вони є необхідною передумовою, насамперед, ефективного функціонування інституту державної служби та належного виконання державними службовцями своїх обов'язків. Тим не менше, зважаючи на особливості функціонування інституту державної служби, буде доречним згадати про необхідність внесення коректив у зміст обмежень державних службовців як необхідну умову запобігання та протидії корупції. Це пов'язано із об'єктивними процесами еволюції та розвитку інституту державної служби, розширенням спек-

тру державної служби тощо. Протягом 2009 р. Верховна Рада України ухвалила низку ключових законів, спрямованих на вирішення зазначених проблем [7; 8], зокрема Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». Концептуальними новелами цього Закону стало чіткіше розмежування термінів «корупція» та «корупційне правопорушення», конкретизація суб'єктів корупційних діянь, посилення обмежень щодо проходження державної служби тощо. У цьому Законі «корупційне правопорушення» розглядається як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. На противагу цьому термін «корупція» – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з 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 такої особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Видається, що пропонувані законодавчі положення є не достатньо коректними. Термін «корупція», по суті, – це правопорушення. Тому логічніше було б терміни «корупція» та «корупційне правопорушення» об'єднати.

Слід зазначити, що законодавець дещо скорегував обмеження для державних службовців. Зокрема, до них віднесено заборону: 1) використовувати своє службове становище з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі: а) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти); б) неправомірно сприяти призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду; в) неправомірно втручатися в діяльність інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; г) неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків; 2) займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, що здійснюються в позаробочий час) безпосередньо або

через інших осіб, якщо інше не передбачено законом; 3) входити, у тому числі через інших осіб, до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляють інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено законом; 4) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено законом, надавати недостовірну чи не в повному обсязі інформацію.

Змістовний науково-теоретичний аналіз передбачених обмежень дає змогу констатувати, що вони є недостатньо правомірними. Не можна погодитися із таким обмеженням, як заборона «займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, що здійснюються в позаробочий час) безпосередньо або через інших осіб, якщо інше не передбачено законом». Адже, по суті, така норма спрямована на обмеження конституційних прав та свобод людини, зокрема, визначених в Основному Законі України права на працю (ст. 43) та права на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї (ст. 48). Крім того, обмеження на зайняття державними службовцями викладацької, наукової та творчої діяльності є чинником, що здатен не покращити, а навпаки, погіршити професійні та ділові якості державного службовця, який має постійно підвищувати науковий, теоретичний та практичний рівень своїх знань. Можна наводити й інші приклади, які засвідчують недостатню науково-теоретичну обґрунтованість законодавчих новел.

Водночас, достатньо позитивний характер має норма про обмеження прийняття державними службовцями подарунків, розмір яких, як правило, не може перевищувати податкової соціальної пільги. Також справедливими є положення щодо обмеження спільної праці близьких родичів.

Слід зазначити, що стосовно осіб, які претендують на обіймання посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто. Організацію проведення спеціальної перевірки покладено на керівника органу державної влади, органу місцевого самоврядування, на обіймання посади в якому претендує особа. До проведення спеціальної перевірки залучають спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а в разі потреби – інші цен-

тральні органи виконавчої влади. Спеціальній перевірці підлягають відомості про: 1) притягнення особи до кримінальної відповідальності та відповідальності за корупційні правопорушення; 2) достовірність інформації про доходи, їх джерела та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, щодо особи, яка претендує на посаду, та близьких їй осіб; 3) наявність у особи та близьких їй осіб корпоративних прав; 4) особу, яка претендує на зайняття посади, у тому числі про стан її здоров'я, освіту, наявність наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Законодавець запроваджує громадський контроль у сфері протидії корупції. Об'єднання громадян та їхні члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання, виявлення та протидії корупційним правопорушенням можуть (крім випадків, коли це віднесено законом до виняткової компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції): 1) брати участь у діяльності щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та встановлення осіб, які їх вчинили, у межах повноважень, визначених законом; 2) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості; 3) запитувати та одержувати в установленому порядку від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання та протидії корупції; 4) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування; 5) брати участь у відкритих парламентських слуханнях з питань запобігання та протидії корупції; 6) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання та протидії корупції; 7) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання та протидії корупції; 8) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання та протидії корупції; 9) здійснювати громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

Отже, з огляду на вищезазначене можна констатувати, що запобігання корупції є одним із

соціально-правових факторів, який зумовлює формування цілісної та конструктивної конструкції службово-трудої правосуб'єктності державного службовця в умовах демократичних перетворень у суспільстві та державі. Запобігання корупції полягає у покладенні на державного службовця системи додаткових обов'язків, спрямованих на унеможливлення вчинення державними службовцями дій, які суперечитимуть інтересам суспільства та держави.

Подальша розбудова конструктивної моделі службово-трудої правосуб'єктності державно-

го службовця передбачає внесення системних коректив у проект Трудового кодексу України [9], в окремому розділі якого доцільно було б визначити: 1) сутність та зміст службово-трудої правосуб'єктності державного службовця; 2) систему трудових прав та соціально-трудова гарантій державного службовця; 3) систему трудових обов'язків, зокрема обмежень, встановлених для державного службовця; 4) спеціальну дисциплінарну відповідальність державного службовця; 5) підстави припинення державної служби.

1. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. № 254-к // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про державну службу. Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / Ю. П. Битяк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 40 с.
4. Про боротьбу з корупцією. Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
5. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук / М. І. Іншин ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 39 с.
6. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / І. П. Лаврінчук ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 20 с.
7. Про засади запобігання та протидії корупції. Закон України від 11 червня 2009 року №1506-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення. Закон України від 11 червня 2009 року №1508-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.
9. Проект Трудового кодексу України (текст законопроекту підготовлений до повторного другого читання за станом на 04.12.2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

V. Kostiuk

PREVENTION OF CORRUPTION AND LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS: SCIENTIFIC AND LEGAL ASPEKTS

This article highlights the issues concerning the relationship of corruption prevention and formation of the modern model of the legal status of civil servant. Calls attention to the problems of its formation in modern conditions. Made appropriate conclusions and proposals.

Keywords: civil service, civil servant, corruption.