

АНТИКОРУПЦІЙНІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*Червякова О.Б., кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття 4 нового Закону «Про державну службу» (далі – Закон) серед принципів державної служби називає добросесність, тобто спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Рушійною силою корупції є саме домінування приватного інтересу державного службовця над публічними інтересами, що призводить до виникнення конфлікту інтересів. Між тим, відповідно до пунктів 9,10 частини 1 ст.8 Закону державний службовець зобов'язаний додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції та запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби. Йдеться про запровадження такого правового регулятора суспільних відносин, як антикорупційні стандарти державної служби, спрямовані на втілення державної політики в цій царині.

На міжнародному рівні антикорупційні стандарти державної служби закріплені у Конвенції ООН проти корупції, Модельному Законі «Про засади законодавства про антикорупційну політику», Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, Модельному кодексі поведінки для державних службовців, Антикорупційному наборі

інструментів та ін. Зазначені документи покликані спрямувати зусилля держав у боротьбі з корупцією за допомогою базових рекомендацій, яких національним посадовим особам слід дотримуватися під час виконання покладених на них обов'язків. Звідси випливає, що антикорупційні стандарти є частиною загальних стандартів поведінки державних службовців.

Антикорупційні стандарти визначаються як єдині для уособленої сфери правового регулювання гарантії, обмеження чи заборони, які забезпечують попередження та зменшення впливу корупції на функціонування даної сфери суспільного життя. Тож складниками антикорупційних стандартів є правові стимули належної поведінки державних службовців у вигляді гарантії, обмежень та заборон превентивного характеру. В узгальному вигляді такі стимули розглядаються як адміністративно-правові засоби протидії корупції, покликані забезпечити профілактику та попередження корупційних проявів у середовищі державних службовців.

В теорії права домінуючими є погляди вчених про різну правову природу таких категорії, як обмеження та заборони. Так, якщо заборона на державній службі спрямована на недопущення корупційної поведінки під страхом притягнення до відповідальності, то обмеження розглядаються як складник загального статусу громадянина, якого особа позбавляється при вступі на державну службу. В подальшому після залишення державної служби особа у відповідності із законом не має права користуватися такими правами протягом визначеного часу. Такі погляди поділяємо і ми.

Вочевидь, що особа, яка вступає на державну службу, добровільно та свідомо відмовляється від частини своїх конституційних прав і бере на себе зобов'язання дотримуватися зазначених правообмежень (які є частиною її адміністративно-правового статусу) з метою недопущення дій, які можуть призвести до використання її статусу та заснованому на ньому авторитеті в особистих, групових чи інших неслужбових інтересах. Зазначене має компенсуватися шляхом надання додаткових гарантії державному службовцю. Тож чітке розмежування вказаних складників антикорупційних стандартів є запорукою правильного розуміння та застосування регулюючого впливу правових засобів на суспільні відносини, що складаються на державній службі.

Разом з тим, аналіз положень Закону «Про запобігання корупції» свідчить, що у вітчизняному правовому полі при формулюванні складників антикорупційного статусу державного службовця не закріплені відмінності між заборонами та обмеженнями. Такий підхід базується на поглядах деяких вчених, які вживають зазначені терміни, як синоніми.

В той же час, виходячі із зазначених підходів, передбачені Законом заходи запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушеннями можуть бути класифіковані на заборони : використання службових повноважень чи свого становища з метою одержання неправомірної вигоди (ст. 22 Закону); вимагання одержання подарунків (ч. 1 ст. 23 Закону) та обмеження на : прийняття подарунків (ч. 2 ст. 23 Закону); сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону); спільну роботу близьких осіб (ст. 27 Закону), а також на певну діяльність після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону).

Серед правових обмежень, близьких до заборони, виділяють також припинення, які містять примусові елементи, спрямовані на припинення відповідних правідносин, стримуючи настання можливих суспільно-шкідливих наслідків. Так, відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону «Про державну службу». державний службовець-

який займає посаду державної служби категорії «А», зобов'язаний на час державної служби на такій посаді зупинити своє членство в політичній партії.

Разом з тим, у вітчизняному правовому полі відсутній мехнізм реалізації окремих обмежень та заборон. Наприклад, ст.26 Закону «Про запобігання корупції» забороняє колишнім посадовцям, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо такі посадовці здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Також забороняється протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Вочевидь, хоча йдеться про реальний конфлікт інтересів, втім шляхи його вирішення не визначені. До того ж на нового роботодавця не покладається обов'язок повідомляти про укладання угоди із колишнім державним службовцем представнику наймача (роботодавця) за останнім місцем його публічної служби. Так само не визначені і юридичні наслідки вказаної діяльності колишнього державного службовця та відповідальність причетних до них осіб.

Метою створення антикорупційних стандартів на державній службі є закріплення моральних та професійно-етичних аспектів антикорупційної поведінки державних службовців, заснованої на єдиній системі заборон, обмежень та гарантій. Тому, відповідно до міжнародних зобов'язань України такі стандарти мають стати важливим складником кодексів (правил) поведінки державних службовців.

Хоча у новому Законі «Про державну службу», на відміну від діючого, відсутні посилання на етичні засади державної служби та професійну етику державних службовців, ст.64 Закону, що аналізується, передбачає дисциплінарну відповідальність державного службовця й за порушення правил етичної поведінки. Водночас ст. 37 Закону «Про запобігання корупції» визначає, що загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання службових повноважень встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Загальні ж правила етичної поведінки державних службовців має затверджувати Національне агенство з питань запобігання корупції. Втім, не дочекавшись такого нормативно-правового акту, Кабінет Міністрів України постановою від 11 лютого 2016 р. № 65 затвердив свої Правила етичної поведінки державних службовців, які аж ніяким чином не узгоджуються із антикорупційними стандартами державної служби та положеннями Закону «Про запобігання корупції».

В підсумку зазначимо, що чітке закріплення антикорупційних стандартів у кодексах професійної етики має сприяти створенню доброчесної та професійної публічної служби в нашій державі.