

Конєва С. О.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Анотація. У статті автором проаналізовано міжнародні нормативно-правові документи, що встановлюють стандарти у сфері запобігання корупції. Автором встановлюються принципи здійснення запобігання корупції, визначені міжнародно-правовими документами. Автором аналізується досвід побудови системи органів публічного управління у сфері запобігання корупції, визначаються перспективи такої діяльності в Україні.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, державна служба, досвід зарубіжних країн, корупційні правопорушення, публічна служба.

Постановка проблеми. Трансформація відносин у сфері протидії корупції вимагає переосмислення нормативно-правових засад їх регулювання. Активізація євроінтеграційних процесів, що пов'язується з підписанням відповідних міжнародних документів Україною у 2014 р., однією з умов має удосконалення антикорупційного законодавства з метою підвищення ефективності запобігання корупційним проявам задля забезпечення прозорості діяльності суб'єктів публічного управління.

Необґрунтоване копіювання міжнародних стандартів антикорупційного законодавства вбачається недоцільним, адже необхідно враховувати не лише правові реалії, а й історичні, культурні, ментальні особливості українського народу, тому передусім необхідно говорити про конвергенцію європейського законодавства, а не про його імплементацію у сучасне національне правове поле [1, с. 33].

Мета статті – проаналізувати міжнародні нормативно-правові документи, що встановлюють стандарти у сфері запобігання корупції, встановити принципи здійснення запобігання корупції, визначені міжнародно-правовими документами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Антикорупційна діяльність має базуватися на реалізації міжнародних правових стандартів, визначених у дво- й багатосторонніх міжнародних договорах і документах міжнародних організацій. Впровадження міжнародних правових стандартів стає можливим за умови конвергенції (наближення) національної правової системи до правових систем країн Європейського Союзу, інтеграція з яким оголошена національним курсом розвитку України [2, с. 17].

Міністерство юстиції України в листі «Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції» від 22 червня 2011 р. зазначає: «Посилення взаємозалежності економік окремих країн у ХХ столітті змусило об'єднувати сили в протидії цьому небезпечному явищу. Така акумуляція зусиль, у першу чергу, відбувається в рамках міжнародних організацій, які сферу запобігання та протидії корупції визначають як один із пріоритетів їх діяльності» [3].

Встановлення міжнародних правових стандартів у сфері запобігання корупції переслідує мету визначення загально-

обов'язкових нормативних критеріїв, вимог, правил організаційного, методичного, інформаційного, статистичного й соціального характеру, що стають певним орієнтиром у формуванні вже внутрішнього національного правового поля, за умови їх ратифікації.

Стандартами прав людини визнаються ті основоположні принципи, засади, «дух» закону, які мають закріплювати такий механізм взаємовідносин людини, суспільства і держави, який відображає як пріоритетне завдання забезпечення поваги до людської гідності і має бути в основі вирішення правових конфліктів у різних формах.

Міжнародні стандарти у сфері запобігання корупції встановлюються: по-перше, у документах ООН – Конвенції ООН проти корупції, деклараціях ООН «Про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях», «Про злочинність і суспільну безпеку», Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку; по-друге, в актах Ради Європи – Цивільній Конвенції про боротьбу з корупцією, Модельному кодексі поведінки для державних службовців.

Такі нормативно-правові акти мають загальний характер дії, і їх застосування поширюється на всі категорії публічних службовців.

Зокрема, до основоположних принципів запобігання корупції, визначених у Конвенції ООН проти корупції, належать: 1) забезпечення державою-учасницею Конвенції впровадження ефективних та прозорих механізмів декларування прибутків посадових осіб органів публічного управління (ч. 5 ст. 8); 2) невідворотність застосування заходів дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідності за вчинення корупційних правопорушень (ч. 6 ст. 8); 3) запровадження обов'язку посадових осіб органів публічного управління повідомляти про випадки корупції, про які їм стало відомо під час проходження публічної служби (ч. 4 ст. 8); 4) забезпечення юрисдикційних форм компенсації збитків, заподіяних вчиненням корупційних правопорушень (ст. 35) [4].

Останній принцип реалізується шляхом запровадження державою системи органів, діяльність яких спрямована на забезпечення запобігання корупції. Немає єдиних вимог, що висуваються до системи органів запобігання корупції, однак міжнародними стандартами визначається, що до повноважень таких суб'єктів публічного управління належать проведення політики з попередження корупційних ризиків та припинення корупційних правопорушень, а також забезпечення співробітництва та інформаційної взаємодії суб'єктів такої системи. Держави-учасники Конвенції запобігання корупції мають повідомляти секретарю ООН про утворену систему публічного управління у відповідній сфері [4].

В Україні до системи органів у сфері запобігання корупції належить ряд спеціалізованих та міжгалузевих суб'єктів. При

цьому така система не є усталеною конструкцією. Постійно відбуваються трансформаційні пошуки найбільш ефективної системи.

Заради узагальнення історико-правового розвитку системи суб'єктів запобігання корупції необхідно звернутися до періодизації їх становлення.

За часи незалежності функцію запобігання корупції, як правило, виконували судові та правоохоронні органи в межах своєї компетенції. Такими органами визначалися органи міліції як суб'єкти, передусім, профілактики корупційних правопорушень, органи прокуратури, до компетенції яких належало безпосередньо досудове провадження з доказування вчинення корупційних злочинів, Служба безпеки України, залучення якої вимагалось у разі заподіяння шкоди інтересам національної безпеки. При цьому в наукових колах тривали дискусії щодо доцільності утворення спеціалізованих суб'єктів публічного управління у сфері запобігання корупції.

На користь утворення такого спеціалізованого органу наводився позитивний досвід зарубіжних країн у сфері запобігання корупції. Зокрема, показовим є досвід Гонконгу, за доволі незначний строк вдалося суттєво знизити рівень корупції в країні. У Республіці Гонконг було утворено Незалежну комісію боротьби з корупцією, яка за своєю формою є приватною установою.

На момент створення Незалежної комісії боротьби з корупцією суспільно-політична ситуація в країні характеризувалася проникненням корупції в усі ланки державної влади та місцевого самоврядування, при цьому існував низький рівень довіри населення до поліції як органу, до повноважень якого належало запобігання корупції [5, с. 124–125; 6, с. 93].

Формуванню кадрового складу Незалежної комісії запобігання корупції Республіки Гонконг було приділено значну увагу, в процесі відбору її працівників акцентовано не лише на необхідності обрання осіб, які за своїми професійними, моральними, розумовими здібностями здатні були б протидіяти корупції, а й висувалася безпосередньо вимога про те, щоб у претендента не було досвіду роботи в органах, до повноважень яких належить запобігання корупції. Крім того, значну увагу було приділено необхідності проведення активної пропагандистської роботи у сфері запобігання корупції, що реалізовувалася засобами масової інформації за допомогою різних телекомунікаційних джерел [6].

Однак практика створення спеціалізованого органу запобігання корупції не завжди «вимальовується яскравими барвами». Однією з причин таких «фіаско» Д.Г. Заброта розглядає те, що подекуди посилення темпів боротьби з корупцією є не результатом сформованої політичної волі керівництва країни, а зумовлюється «тиском певних країн або міжнародних організацій» [7, с. 138].

Коли значні засоби виділяються виключно на боротьбу з корупцією, є спокуса наділити орган, який їх використовує, монополічним правом на всі розслідування, пов'язані з корупцією, крім того, перевантаження судів свідчить про користь виключної юрисдикції боротьби з корупцією навіть на рівні судових органів. Необхідно зазначити про можливість виникнення певної здорової конкуренції між правоохоронними органами, які діють у цій галузі.

Як ідея, створення єдиного спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції пов'язується з підписанням Указу Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24 квітня 1997 р. № 371/97 [8]. Відповідно до п. 2

зазначеного Указу Президента України, до повноважень Національного бюро розслідувань належало здійснення досудового провадження в особливо тяжких злочинах, а також «інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів».

Але питання фактичного утворення спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції, яким би мало стати Національне бюро розслідувань, так і лишилось на рівні обговорень, ефективно така інституція не запрацювала (що, зокрема, зумовлено відсутністю належного фінансування з боку держави), що і тривало протягом майже 20 наступних років. Однак упродовж цього періоду питання утворення спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції викликало жваві дискусії, і пошук відповідей на нього був актуальним.

Загалом можна виділити два підходи до розуміння доцільності утворення спеціалізованого органу управління у сфері запобігання корупції.

Прихильники першого підходу підтримують в межах наявної системи правоохоронних органів позиції надання окремих повноважень у сфері запобігання корупції. Натомість прихильники другого підходу обстоюють протилежну позицію й обґрунтовують доцільність спеціалізації правоохоронних органів на питання запобігання корупції, при цьому деякі з них взагалі встановлюють залежність ефективності здійснення політики у сфері запобігання корупції від того, чи є в державі такий спеціалізований орган [9, с. 16].

Світова практика виходить з ефективності створення таких спеціалізованих структур, при цьому вони можуть бути як приватними, на зразок Національної комісії запобігання корупції Республіки Гонконг (про що йшлося вище), так і державними – наприклад, всесвітньо відоме Федеральне бюро розслідувань Сполучених Штатів Америки. Беззаперечним аргументом на користь створення єдиного спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції є можливість надання спеціального статусу, який забезпечує престиж відповідної посади, що, в свою чергу, сприяє високому рівню добору професіоналів на відповідні посади, і це є запорукою ефективності роботи такої структури. Серед очевидних недоліків є бюрократизація апарату правоохоронних органів, складність налагодження процесу їх взаємодії, необхідність залучення додаткових коштів для формування фондів фінансування діяльності такого спеціалізованого органу, а також, враховуючи нестабільність суспільно-політичної обстановки в країні, такий орган може бути засобом «політичних репресій» [10, с. 11].

В Україні з моменту підписання Угоди про Асоціацію активізувалися процеси зі створення спеціалізованого органу у сфері запобігання корупції. У 2015 р. було прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., де у ст. 1 визначено його статус як «державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових» [11]. Таким чином, Національне антикорупційне бюро України належить до юридичних осіб публічного права, має у своєму складі центральний орган та територіальні управління і прямо підпорядковується Кабінету Міністрів України.

Серед останніх новацій постало питання утворення спеціального органу судової юрисдикції з вирішення справ із вчинення корупційних правопорушень. Нині анонсовано створен-

ня Вищого антикорупційного суду України, однак станом на 1 листопада 2017 р. ще не прийнято відповідного законодавчого акта і не є остаточно визначеним його статус.

Міжнародні стандарти визначаються і встановлюються рядом найбільш важливих міжнародних документів, що стосуються проблеми запобігання корупції, до яких, зокрема, належить Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку [12], де у ст. 7 визначається прерогатива національного права у визначенні поняття корупції, однак загалом сутність його розуміння має зводитися до встановлення взаємозв'язку між ефективністю виконання покладених на правоохоронця обов'язків та отриманням ним подарунків чи інших зустрічних благ. Цим міжнародним актом підкреслюється, що правоохоронці мають повідомляти про акт корупційного правопорушення, про який йому стало відомо під час проходження публічної служби.

У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб наголошується, що перебування на посаді службовця пов'язується з наділенням особи певним ступенем «довіри населення» до неї, і тому задоволення інтересів суспільства та держави у здійсненні нею повноважень є пріоритетним [13]. Із цією метою впроваджуються суттєві обмеження діяльності посадовця, які пов'язуються зі встановленням заборони використання службового становища для задоволення власних інтересів чи членів їх сімей, поєднувати службову діяльність з іншими видами діяльності, що є несумісними з такою діяльністю, зокрема, брати участь у жодних угодах. Встановлюється заборона поширення службової інформації та інших видів інформації з обмеженим обігом, а також встановлюється заборона отримання публічних послуг чи використання державного майна з метою здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними службових функцій.

Також із метою запобігання корупції встановлюються обмеження щодо можливості подальшого працевлаштування посадовця після його звільнення. Як правило, встановлюється обмеження обіймати посади з метою уникнення конфлікту інтересів [13].

Міжнародні стандарти запобігання корупції поступово знаходять своє втілення у нормативно-правових положеннях національного законодавства України.

Наприклад, у ч. 4 ст. 21 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлено, що не може бути притягнуто до відповідальності особу, яка повідомила про обставини вчинення правопорушення іншою посадовою особою, навіть якщо таке повідомлення не було підтверджено [11].

Отже, міжнародні стандарти у сфері запобігання корупції встановлюються як документами ООН, так і спеціальними документами Ради Європи та Європейського Союзу, і вони є частиною законодавства України, у разі їх ратифікації.

Висновки. Отже, загалом сутність міжнародних стандартів запобігання корупції зводиться до встановлення зобов'язань для посадових осіб органів публічного управління діяти не в своїх інтересах, а в інтересах суспільства і держави, дотримуватись вимог законодавства, етичних норм і, у разі отримання інформації про випадки вчинення корупційних чи інших видів правопорушень, повідомляти про це уповноваженим органам.

Література:

1. Конституційне право України: підруч. / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К.: Укр. центр правн. студій, 1999. – 376 с.
2. Нуруллаєв І.С. Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією: автореф. дис. ... канд. юрид.

Наук: спец. 12.00.11 / І.С. Нуруллаєв / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.

3. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції: Лист М-ва юстиції України від 22.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws/34683/>.
4. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.
5. Заброта Д.Г. Моделі взаємодії правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією // 36. наукових праць Харківського центру по вивченню організованої злочинності спільно з Американським університетом у Вашингтоні: Випуск дев'ятий. – Харків, 2004. – С. 126–148.
6. Б. де Спеуль. Гонконг – досвід боротьби з корупцією: Доповідь, підготовлена для робочої зустрічі, організованої центром розвитку при ОЕСР, проектом розвитку при ООН-ПАКТ, 24–25 жовтня 1997 р. – 95 с.
7. Заброта Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Д.Г. Заброта. – К.: НАВСУ, 2005. – 235 с.
8. Про Національне бюро розслідувань України: Указ Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 17. – С. 9.
9. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Я. Прохоренко. – Київ, 2004. – 20 с.
10. Заброта Д.Г. Про можливість створення самостійного органу для боротьби з корупцією / Д.Г. Заброта // Бюлетень з обміну досвідом роботи. – 2003. – № 146/147. – С. 9–12.
11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
12. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку» від 17.12.1979 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
13. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU96401.html.

Конева С. А. Правовое регулирование увольнения с публичной службы за нарушение требований законодательства в сфере предотвращения коррупции

Аннотация. В статье автором анализируются международные нормативно-правовые документы, устанавливающие стандарты в сфере предотвращения коррупции. Автором устанавливаются принципы осуществления предотвращения коррупции, определенные международно-правовыми документами. Автором анализируется опыт построения системы органов публичного управления в сфере предотвращения коррупции, определяются перспективы такой деятельности в Украине.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, государственная служба, опыт зарубежных стран, коррупционные правонарушения, публичная служба.

Koneva S. Legal regulation of dismissal from public service for violation of the requirements of legislation in the field of prevention of corruption

Summary. In the article the author analyzes international legal documents establishing standards in the field of preventing corruption. The author establishes the principles for the prevention of corruption, as defined by international legal instruments. The author analyzes the experience of construction of public administration system in the field of prevention of corruption, defined the prospects of such activities in Ukraine.

Key words: anticorruption legislation, public service, foreign experience, corruption offenses, public service.