

УДК 349.2:[35.08:35.083.94]

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПОЛОЖЕНЬ
У ТРУДОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Демченко О. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Абакумов А. С.,

студент 6 курсу
юридичного факультету
освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр»
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація Статтю присвячено аналізу регулювання трудових відносин державних службовців, як специфічної категорії працівників, які під час реалізації своїх повноважень знаходяться в зоні підвищеного ризику до корупції. Досліджується проблематика корупції як системного явища в трудових відносинах. Зосереджено увагу на превентивних заходах недопущення корупції у сфері державної служби. Зазначено про важливість застосування антикорупційної програми в діяльності юридичних осіб публічного права.

Ключові слова: трудові відносини, превентивні антикорупційні заходи, державна служба, вступ до державної служби, антикорупційна програма, корупція.

Аннотация Статья посвящена анализу регулирования трудовых отношений с государственными служащими, как специфической категорией работников, которые находятся в зоне повышенного риска коррупции при реализации своих полномочий. Исследуется проблематика коррупции как системного явления в трудовых отношениях. Сосредоточено внимание на применении превентивных мер недопущения коррупции в сфере государственной службы. Подчеркнута важность применения антикоррупционной программы в деятельности юридических лиц публичного права.

Ключевые слова: трудовые отношения, превентивные антикоррупционные меры, государственная служба, поступление на государственную службу, антикоррупционная программа, коррупция.

Annotation This article analyzes the regulation of labor relations of public law with a specific category of workers, who are at heightened risk of corruption in the exercise of its powers. Investigate issues of corruption as a systemic phenomenon in labor relations. Focusing on the application of preventive measures to prevent corruption in the public service. The importance of the use of anti-corruption program in the activities of legal entities of public law.

Key words: labor relations, preventive anti-corruption measures, the civil service, the civil service induction, anti-corruption program, corruption.

Сьогодні, коли Україна проходить шлях становлення як сучасна правова держава, одним з найгостріших та актуальніших питань є проблема корупції в органах влади, чим і пояснюється обрана тематика статті. В нашій державі, як і в усьому світі, корупція визнана одним з найзагрозливіших явищ сьогодення. Її негативний вплив розповсюджується на всі сфери суспільного життя, підриваючи довіру до влади, принципи верховенства права, порушуючи такі важливі демократичні принципи, як рівність перед законом, справедливість та відповідальність за вчинені правопорушення.

Вказана проблематика є предметом дослідження таких науковців, як М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, М.І. Хавронюк, Т.Є. Кагановська, С.С. Рогульський, І.Ю. Хомишин, Л.В. Багрій-Шахматов, Л.Ю. Аркуша, М.І. Камлик, К.В. Ростовська, В.С. Лукомський. Важливим вважається дослідити реалізацію антикорупційних

положень у трудовій діяльності окремої категорії працівників – державних службовців.

Вивчаючи проблему корупції у сучасному суспільстві, неможливо не розглядати специфіку її виникнення та розповсюдження. Погоджуючись з І.Ю. Хомишином, можна зазначити, що державне управління та місцеве самоврядування вважаються основним об'єктом корупційних посягань у нашій державі [1]. Державні службовці є суб'єктами підвищеного корупційного ризику, оскільки вони наділені владними повноваженнями для реалізації державної політики.

Як зазначено вище, державні службовці є особливою категорією працівників, оскільки, реалізуючи свої службові повноваження, державні службовці фактично виконують функції держави. Роботодавцем державного службовця є держава, оскільки заробітну плату такий працівник отримує з державного бюджету, а на посаду призначається наказом органу державної влади.

З викладеного вище вбачається, що державні службовці, як представники особливої категорії працівників, мають відповідати більш суворим вимогам, ніж працівники юридичних осіб приватного права.

Одними з таких специфічних вимог, що висуваються до працівників органів публічної влади, є антикорупційні вимоги. Зараз наша держава знаходиться на етапі реформування законодавства. Новими антикорупційними законами привнесено багато новел, покликаних побороти корупцію. Так, нещодавно набрав чинності Закон України «Про державну службу», до якого включено антикорупційні вимоги. Але, враховуючи те, що, незважаючи на специфічний статус, державні службовці знаходяться з державою саме в трудових відносинах, реформуванню необхідно піддати і трудове законодавство України також, включивши до нього антикорупційні заборони та обмеження.

Нерідкими є випадки, коли державні службовці, покликані виявляти та запобігати правопорушенням, що негативно впливають, зокрема, на фінансовий стан держави, через корупцію порушують закон та перешкоджають функціонуванню системи правопорядку. Наприклад, протягом січня-липня 2016 року розпочато 338 кримінальних проваджень, виявлено 60 випадків хабарництва та 149 фактів зловживання владою з боку працівників Державної фіскальної служби України [2].

Такі факти свідчать про те, що посилення лише репресивних методів боротьби з корупцією у вигляді посилення адміністративної та кримінальної відповідальності не сформують у суспільства взагалі, та, зокрема, у державних службовців, таких поглядів і переконань, що не дозволять допустити корупційні прояви в їх трудовій діяльності. Основою успішної протидії корупції є втілення в життя соціальних реформ, створення превентивного механізму попередження корупційних проявів, застосування управлінських методів утримання від незаконних дій, та вже як крайній захід – адміністративна та кримінальна відповідальність.

Але неможливо говорити про проблему корупції у державній службі суто з точки зору законодавства. Особистість державного службовця також відіграє велику роль у корупції під час реалізації владних повноважень, адже казати про стовідсоткову корумпованість державних службовців є вкрай неправильним. Корупція в системі державної служби безпосереднім чином пов'язана з моральним якостями державних службовців [3].

Слід погодитись з Т.Є. Кагановською в тому, що велике значення для ефективного функціонування всієї системи управління правами держави і суспільства має забезпеченість цієї системи відповідними кадрами та розумне управління кадровим потенціалом державної служби [4].

Велике значення в формуванні компетентного та не корумпованого контингенту державних службовців має якісний підбір кандидатів на службу. Такий підбір несе найважливішу превентивну функцію – недопущення наділення повноваженнями представництва інтересів держави громадян, що з великою долею ймовірності можуть допустити

корупційні прояви під час виконання службових обов'язків.

Ураховуючи те, що сьогодні в трудовому законодавстві України відсутні обмеження та заборони, пов'язані з корупцією, для такої категорії працівників, як державні службовці, при укладанні трудового договору, просуванні по службі та контролі їх службової діяльності слід керуватись антикорупційними законами.

1 травня 2016 року набрав чинності Закон України від 10.12.2015 року №889-VIII «Про державну службу». Окреме місце в цьому законі займають обмеження щодо прийняття на посаду державної служби. Тобто ці обмеження слід розглядати як такі, що безпосередньо впливають на трудові правовідносини, адже їх недотримання напругу впливає на неможливість укладання трудового договору з кандидатом на заняття посади державної служби.

Обмеженнями для прийняття на державну службу є:

- досягнення шестидесятип'ятирічного віку;
- визнання особи непрацездатною або її дієздатність обмежена;
- судимість за вчинення умисного злочину (не погашена або не знята в установленому законом порядку);
- позбавлення права займатись діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або зайняття відповідної посади рішенням суду;
- якщо особа була піддана адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом 3 років з дня набрання законної сили відповідного рішення суду;
- громадянство іншої держави;
- якщо особа не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення;
- якщо особа підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [5].

Всі вищевказані відомості про особу, що претендує на зайняття державної служби, підлягають перевірці в ході проведення спеціальної перевірки. Механізм проходження спеціальної перевірки та юридичні підстави для її проведення визначено положенням Закону України «Про запобігання корупції» та Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 року №171 «Про затвердження порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких Постанов Кабінету Міністрів України».

Спеціальна перевірка проводиться лише за письмовою згодою претендента на посаду державної служби. У випадку ненадання згоди особою, що претендує на посаду, спеціальна перевірка не проводиться та питання призначення цієї особи на посаду не розглядається [6].

Вказана норма покликана стати основним з важелів, що покликані забезпечити якісний підбір не корумпованих державних службовців. Оскільки спеціальна перевірка проводиться такими органами влади, як Національна поліція України, Державна

судова адміністрація України, Міністерством юстиції України, Національним агентством з питань запобігання корупції, Службою безпеки України та іншими в межах їх компетенції, це унеможливило подання неправдивих відомостей про себе кандидатам на зайняття посади державної служби.

Проведення спеціальної перевірки кандидата як превентивний захід боротьби з корупцією в сфері державної служби унеможливає укладання трудового договору з особами, які потенційно можуть стати суб'єктами корупційних правопорушень у сфері державного управління. Законодавчо закріплені норми ретельної перевірки особи, що претендує на зайняття посади державної служби, створюють перший бар'єр на шляху трудових відносин державним з майбутнім корупціонером.

Однією з важливих умов прийняття на посаду державної служби є недопущення призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. Ця норма закріплена статтею 32 Закону України «Про державну службу», та прямо пов'язана із положеннями Закону України від 14.10.2014 р. №1700-VII «Про запобігання корупції». Відповідно до статті 2 Закону України «Про державну службу», терміни «пряме підпорядкування» та «близькі особи» вживаються у значенні, визначеному Законом України «Про запобігання корупції». Близькими особами, відповідно до їх законодавчого визначення, є особи, які спільно проживають із державним службовцем, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням державного службовця.

Порівняно із попереднім антикорупційним законом (Закон України від 07.04.2011 р. №3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції»), законодавці більш чітко та повно визначили коло осіб, що відносяться до близьких.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає механізм уникнення порушень обмеження спільної роботи близьких осіб, а саме особи, що претендують на зайняття посад державної служби, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб. У випадку, якщо відносини безпосереднього підпорядкування все ж таки виникли, законодавством встановлено чіткий алгоритм дій:

- добровільне виконання особами, які вже призначені на посади, а також близькими їм особами обов'язку вжити в п'ятнадцятиденний строк заходів щодо усунення обставин, що порушують вимоги щодо обмеження спільної роботи близьких осіб;

- виконання обов'язку посадовими особами відповідного рівня щодо прийняття організаційно-кадрових рішень у місячний строк з моменту виникнення обставин стосовно осіб або близьких їм осіб, якими впродовж встановленого терміну

добровільно не усунуто ці обставини, переведення їх в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення – звільнення із займаної посади особи, яка перебуває у підпорядкуванні [7].

У першому випадку, тобто в разі, якщо у особи відсутні трудові правовідносини з державою, але вона претендує на зайняття посади державної служби, положення статті 32 Закону України «Про державну службу» забороняють укладання трудового договору та призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи.

Заборона прямого підпорядкування близьких осіб є досить дієвим превентивним механізмом боротьби з корупцією. Ця законодавча норма має попередити виникнення «клановості» в державному апараті: тобто направлена проти державних службовців, що намагаються побудувати корупційні схеми, спираючись на родичів та близьких осіб.

Серед інших відомостей та документів, що вивчаються під час проведення спеціальної перевірки, помітне місце займає декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік (далі - декларація).

Пункт 1 статті 25 Закону України «Про державну службу» наголошує на тому, що декларація є одним з обов'язкових документів, що подаються для участі у конкурсі на вакантну посаду державної служби.

Достовірність відомостей, зазначених особою у декларації, перевіряється Національним агентством з питань запобігання корупції. У випадку, якщо вищевказаний орган під час здійснення спеціальної перевірки встановлює розбіжності у наданій претендентом декларації, особі, що претендує на зайняття посади державної служби, надається п'ять робочих днів на надання письмових пояснень та (або) виправлення розбіжностей. Якщо під час здійснення спеціальної перевірки та розгляду пояснень встановлено факт подання неправдивих відомостей, претенденту на посаду відмовляють у призначенні на посаду [8].

Законодавчо закріплена процедура спеціальної перевірки, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб та перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в межах проведення спеціальної перевірки, повною мірою можна охарактеризувати як найважливіші заходи, що направлені на формування якісного кадрового забезпечення державної служби.

Але обмежуватись лише превентивними антикорупційними заходами, що проводяться до оформлення трудових відносин між державним службовцем та державою, неможливо. Адже навіть такі особи, що не мали б стати суб'єктами корупційних проявів за своїми морально-діловими якостями, на практиці бувають задіяні в корупційних відносинах під час проходження ними державної служби.

Прийняття нового антикорупційного закону розширило обов'язки роботодавця щодо попередження корупції. Однією з таких новел є необхідність створення та затвердження юридичними

особами антикорупційної програми. Відповідно до статті 62 Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційна програма в обов'язковому порядку затверджується керівниками державних підприємств.

Для органів публічної влади затвердження антикорупційної програми є доцільним, оскільки саме в антикорупційній програмі міститься опис та перелік заходів, що направлені на попередження та боротьбу з корупцією, порядок здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, умови конфіденційності осіб, що повідомляють про корупційні прояви та інші.

Обов'язковим є попереднє обговорення антикорупційної програми з працівниками. Тобто, до кожного з працівників мають бути доведені положення, що стосуються попередження корупції, а також, після обговорення та затвердження керівником, повний текст антикорупційної програми повинен перебувати у постійному відкритому доступі для працівників.

Відповідно до антикорупційного законодавства України, положення щодо обов'язковості дотримання антикорупційної програми мають бути включеними до трудових договорів юридичної особи, а отже, кожна особа, укладаючи трудовий договір, бере на себе обов'язок дотримуватись правил попередження та запобігання корупційних проявів у трудовій діяльності, а також попереджаються про наслідки порушення антикорупційних зобов'язань. У трудові договори співробітників, що були складені до прийняття антикорупційної програми юридичної особи, положення щодо обов'язковості її дотримання мають бути включені у вигляді додаткових угод до трудового договору.

Необхідність розробки антикорупційної програми для роботодавців як юридичних осіб публічного права є дуже важливим нововведенням, адже, по-перше, законом створено превентивний механізм попередження корупційних проявів, що працює за допомогою спеціально розробленого плану дій, направлених на безумовне дотримання трудового законодавства. По-друге, ознайомлення всього трудового колективу з антикорупційною програмою юридичної особи, більш того, включення положень із запобігання корупції до трудових договорів та правил внутрішнього розпорядку, створює своєрідний психологічний механізм стримання, який має бути покликаний запобігти особі вдатися до вчинення корупційних правопорушень.

Однією з основних причин політичної, економічної та соціальної нестабільності в Україні є

корупція. Вона завжди присутня там, де є публічна влада [9]. Превентивні антикорупційні заходи, що застосовуються до кандидатів на державну службу є дієвим механізмом формування не корумпованого корпусу державних службовців. Втілення антикорупційних заходів має повернути владним інститутам держави довіру громадян, та сприяти демократичним та соціальним перетворенням в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хомишин І.Ю. Профілактики корупційних правопорушень в системі державної служби / І.Ю. Хомишин // Митна справа. – № 2 (98). – 2015. – 198 с.
2. Повідомлення про викриті корупційні правопорушення за січень-липень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sta-sumy.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts/insha-informatsiya-pro/262827.html>.
3. Ростовська К.В. Попередження і припинення корупції у державній службі / К.В. Ростовська // Збірник тез доповідей науково-практичної конференції «Профілактика корупційних правопорушень». – Харків, 2015. – 234 с.
4. Кагановська Т.Є. Проблеми протидії корупції в системі державної служби в Україні / Т.Є. Кагановська // Збірник тез доповідей науково-практичної конференції «Профілактика корупційних правопорушень». – Харків, 2015. – 80 с.
5. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Роз'яснення щодо обмеження спільної роботи близьких осіб відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» Служби з питань запобігання і виявлення корупції та проведення люстрації відділу адміністративно-аналітичної та правової роботи апарату командувача Національної гвардії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/content/other/Anti-Corruption%20Program.pdf>.
8. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком: Постанова Кабінету Міністрів України № 171 від 25.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>.
9. Кагановська Т.Є. Організаційно-правові аспекти боротьби з корупційними проявами в державній службі / Т.Є. Кагановська // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – № 16. – 2013. – 12 с.