

Калюжний Ростислав Андрійович –
начальник кафедри теорії держави та права
Київського національного університету
внутрішніх справ, доктор юридичних наук,
професор,

Гавловський Владислав Данилович –
начальник відділу Міжвідомчого НДЦ з
проблем боротьби з організованою
злочинністю при Раді національної безпеки і
оборони України, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,

Андрущенко Ігор Григорович –
доцент кафедри економіко-правових
дисциплін Київського національного
університету внутрішніх справ, кандидат
юридичних наук

Окремі аспекти запобігання корупції в системі державної служби України

Статтю присвячено питанням боротьби з проявами корупції в системі державної служби країни. Проаналізовано складові, що сприяють загальному зменшенню корупційних проявів у зазначеній сфері, а також розглянуто передовий історичний та світовий досвід щодо подолання цього протиправного явища.

Останніми роками практично жоден документ, що характеризує соціально-економічну та політичну ситуацію в Україні, а також – стан справ у сфері боротьби зі злочинністю, не обходиться без згадування про корупцію.

Організаційна і політична нестабільність у державі в результаті частих змін структури виконавчої влади в 90-і роки минулого століття, падіння престижу державної служби в ході боротьби з “бюрократією” та “номенклатурою”, скорочення реальної оплати праці значної частини державних службовців, ослаблення державного контролю за чиновницьким апаратом у сполученні із різко зрослими в ході економічних реформ можливостями для їх особистого незаконного збагачення призвели до падіння дисципліни у державному секторі, масштабній і системній корупції, масовому відтоку кваліфікованих кадрів з державної служби в комерційні організації. Всі ці та деякі інші обставини зробили значну частину апарату виконавчої влади малоефективною для здійснення важливих завдань, пов’язаних з регулюванням складних економічних процесів у суспільстві та проведення соціальних реформ.

Проте, заради об’єктивності слід зазначити, що явища, які пов’язані з корупцією в системі державної служби, виявлялися і виявляються практично у будь-якій державі, однак це не означає, що корупція скрізь і завжди однакова. Причини її виникнення і поширення в системах державної служби різних країн досить різноманітні, а тому і спроби виробити якісь універсальні державно-правові, у тому числі адміністративно-правові заходи по запобіганню та протидії корупції, представляється малоймовірним. У той же час дослідження показує, що у розвинених країнах світу боротьба з корупцією здійснюється переважно за допомогою різноманітних державно-правових заходів.

Необхідно зауважити, що досить значній кількості держав вдалося створити такі механізми, що дозволили обмежити вплив корупції масштабами, що не становлять серйозної небезпеки для нормального функціонування державного апарату. Аналіз наукової літератури свідчить про те, що корупція як масове явище незмінно виникає в перехідні фази суспільного розвитку, коли старі суспільні структури розкладаються і починають відмирати, а нові зароджуються в рамках ще збереженої (або вже відмираючої) старої системи правовідносин [1; 2].

Використання та врахування іноземного досвіду у сфері боротьби з корупцією в системі державної служби нашої країни обумовлено ще й тим, що основні закони функціонування чиновницького апарату універсальні і, як показує практика, багато в чому не залежать від національної специфіки. У зв'язку з чим необхідні умови для формування чесного, компетентного та дисциплінованого апарату державного управління в будь-якому суспільстві мають включати наступні елементи:

- дотримання принципу добору та просування кадрів на основі об'єктивної оцінки їх професійної придатності;
- стабільність правових норм, що регламентують відносини, які пов'язані з просуванням державного службовця по службі;
- забезпечення державним службовцям оплати праці і набору соціальних пільг, у достатній мірі стимулюючу сумлінну працю і гарантуючу високу престижність соціального стану державного службовця після своєї відставки;
- матеріальну та моральну винагороду державного службовця за результатами виконання ним своїх службових обов'язків;
- систему державного контролю за діями державних службовців, здатну запобігати та упереджувати можливі порушення і посадові зловживання з їх боку.

Ці елементи проходження державної служби дозволяють службовцю планувати кар'єру, активно займатися підвищенням своєї кваліфікації, а також створювати позитивний імідж як для себе особисто, так і для державної служби у цілому.

У нашій країні кар'єра державного службовця найчастіше позбавлена чітких орієнтирів за винятком мілітаризованої державної служби.

Одним з недоліків радянської державної служби було те, що інститут просування по службі не мав під собою суворой ні наукової, ні нормативної правової основи, у зв'язку з чим такі явища, як фаворитизм, непотизм та особиста відданість начальникові відігравали головну роль при підвищенні державного службовця по службі.

Саме поняття “право на просування по службі” не мало місця в “службовому словнику державного службовця”. Таким чином, у період існування адміністративно-командної системи добір і розміщення кадрів з врахуванням їх ділових, політичних і особистих якостей велися на вільний розсуд керівництва, а основною організаційною формою, що завершила процес утворення радянської державної служби, стала система номенклатури керівників, перелік осіб, які завжди заміщали керівні посади.

Водночас, головний результат діяльності будь-якого чиновника – це його кар'єра. У широкому значенні кар'єра визначається як загальна послідовність етапів розвитку людини в різних сферах життєдіяльності. При цьому кар'єра є динамікою соціально-економічного становища, статусно-рольових характеристик, формою соціальної активності особистості. У вузькому значенні поняття кар'єри пов'язується з динамікою становища та активності особистості у трудовій діяльності. Змістовною складовою поняття кар'єри є просування, рух уперед. Крім цього, цілком доречно використовувати такі дефініції, як зростання, прямування, перехід тощо, що по своїй суті означає просування [3].

Одним з основних принципів державної служби в країнах заходу є принцип матеріального стимулювання державних службовців. Цей принцип дозволяє забезпечувати чиновникам гідний з національними вимірами рівень життя та у такий спосіб утримувати в державному апараті кваліфіковані кадри. Звертаючись до

вітчизняної дійсності, доводиться констатувати, що держава несправедливо та зневажливо ставиться до абсолютної більшості своїх чиновників. Державні службовці найчастіше почувають себе політично і соціально незахищеними. Економія на державному апараті перетворилася на один із самих популярних способів скорочення бюджетних витрат як з боку самої влади, так і з боку опозиції. Як відзначає Я.І. Кузьминов, “ефективна держава не може бути отримана задарма” [4]. За ефективно працюючий державний апарат суспільству необхідно сплачувати досить високу ціну. Але і цього недостатньо, щоб знизити рівень корупції в системі державної служби нашої країни. Як зауважує С.В. Максимов, “цілком очевидно, що досягти повної відповідності між рівнем оплати праці чиновників і економічним еквівалентом ціни їх владних повноважень неможливо в принципі. Скільки ж потрібно платити тому, хто є розпорядником державного бюджету...” [5]. Як зазначав у свій час французький філософ Жан Жак Руссо (1712–1778 р.р.), “...немає таких законних доходів, щоб їх не перевищили незаконні” [6].

Цілком очевидно, що тільки підвищенням грошового утримування чиновникам проблему корупції в системі державної служби не вирішити. Необхідний цілий комплекс правових і організаційних заходів у цій сфері. Вкрай важливо наполегливо і цілеспрямовано формувати ефективну державну систему соціального забезпечення державних службовців. Дана система могла б містити в собі наступні гарантії: невисоку ймовірність звільнення з державної служби у зв'язку зі зміною політичного керівництва, достойну пенсію, тривалу відпустку й інші соціальні пільги для державних службовців, які найчастіше відсутні у недержавних організаціях. Серйозним додатковим стимулом може служити (у деяких випадках) можливість одержати після виходу на пенсію високооплачувану роботу в комерційних організаціях.

В умовах явного недофінансування державного апарату фіксований оклад державного службовця змушує його вишукувати різного роду можливості обходити встановлене обмеження, щоб якимось чином забезпечити більш-менш гідне існування собі та своїй родині. Як відомо, за останні роки ціни буквально на все виросли в декілька разів, а грошове утримання державних службовців майже не підвищилося. Тому абсолютна заборона, що міститься в законі на зайняття підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, як показує практика, не працює.

У цьому зв'язку вбачається за необхідне врахувати деякий вітчизняний історичний та світовий досвід з цього питання. Так, Олександром III був затверджений Указ від 3 грудня 1884 року “Про порядок суміщення державної служби з участю у торговельних і промислових товариствах та компаніях, а також у громадських і приватних кредитних установах”. Відповідно до цього Указу державна цивільна служба вищих посадових осіб визнавалася несумісною з участю в установах залізничних, пароплавних, страхових та інших торговельних промислових товариств, а також громадських і приватних кредитних асоціацій. Чиновникам інших рангів дозволялося брати участь у заснуванні компаній за умови, якщо ця участь не пов'язана зі шкідливими наслідками для державної служби і на те отриманий дозвіл керівництва, яке мало право заборонити службовцю брати участь у будь-якій формі у справах приватної компанії у випадку, якщо вважало, що це може спричинити негативні для інтересів державної служби наслідки. Таким чином, однозначної заборони для даної категорії службовців не було. Остаточне ж рішення віддавалося на розсуд відповідного керівництва [7, с. 182].

Аналогічна практика інколи мала місце й у деяких іноземних країнах, зокрема у Канаді. Так, прийнятий у 1985 році Кодекс поведінки державних службовців, надавав право державним службовцям займатися різними видами діяльності паралельно з державною службою, за винятком тих, які можуть викликати “конфлікт інтересів” [8].

Таким чином, у вітчизняному законодавстві про державну службу було б цілком виправдано передбачити певну можливість для незначної, менш оплачуваної категорії державних службовців, суміщення у тій чи іншій формі своєї основної роботи за участю в деяких комерційних організаціях, що не мають прямого або непрямого відношення до його службової діяльності. Для більшості державних службовців заборона на таку участь повинна бути збережена. Безсумнівно, перелік посад, що входять до тієї чи іншої групи, має потребу в детальному відпрацюванні та вимагає спеціального дослідження.

Ще однією проблемою, яка здійснює вплив на існування корупції в органах державної влади та заслуговує на увагу, – працевлаштування державного службовця після завершення ним державної служби. Наприклад, у США, Великобританії та деяких інших державах встановлений ряд обмежень відносно майбутнього працевлаштування державного службовця після його виходу на пенсію [9; 10; 11].

Так, федеральне законодавство Сполучених Штатів Америки в такий спосіб передбачає обмеження діяльності колишніх державних службовців після завершення ними служби в органах державної влади. Якщо чиновник, перебуваючи на державній службі, особисто та істотно брав участь у якості урядової посадової особи у вирішенні конкретних проблем, він не має права після виходу на пенсію офіційно та у будь-якій іншій формі представляти інтереси органів виконавчої влади з метою вирішення таких же проблем у перспективі. Ця заборона є постійною та поширюється на всі дії державного службовця перед будь-яким відомством, органом або судом у зв'язку з будь-якими процедурами, клопотаннями чи проханнями.

Якщо колишній державний службовець особисто та істотно не займався даною процедурою, але така процедура фактично відносилася до його службових повноважень протягом останнього року до завершення його служби, такий колишній державний службовець втрачає право займатися практикою даного роду на період до двох років. Колишній державний службовець не має права протягом двох років після виходу на пенсію здійснювати представницьку діяльність при вирішенні органами виконавчої влади конкретних проблем, що відносилися до повноважень цього державного службовця протягом року, що передувє припиненню його служби в органах виконавчої влади. Ця дворічна заборона поширюється і на колишніх державних службовців, які мають найвищі ранги. Їм заборонено підтримувати контакти з їх колишнім відомством, допомагати іншій особі власною присутністю в ході вирішення цієї особою питань, до яких колишній чиновник у свій час особисто та безпосередньо мав відношення.

Протягом одного року після виходу на пенсію колишній державний службовець найвищого рангу не має права представляти або інтереси з будь-яких питань перед тим відомством, в якому він служив або будь-яким державним службовцем цього відомства.

У вітчизняному законодавстві про державну службу подібні обмеження відсутні. Тим самим держава не подбала захистити свої інтереси аналогічними механізмами і тим самим запобігти та протидіяти корупції у системі державної служби. Вищевикладене є підставою для того, щоб запропонувати доповнити чинне законодавство ще одним обмеженням, що забороняло б державному службовцю після виходу на пенсію переходити на роботу протягом двох або трьох років у комерційні організації, що раніше перебували у сфері його безпосереднього адміністративно-правового впливу. Такий підхід, по-перше, у якійсь мірі сприяв би зменшенню корупції у державному секторі і, по-друге, – сприяв би більш ефективному застосуванню законодавства про конкуренцію та обмеження монополістичної діяльності на товарних ринках.

Необхідним елементом у сфері боротьби з корупцією у системі державної служби як нашої країни, так і закордонних держав, є питання щодо відповідальності державних службовців і, насамперед, їх дисциплінарної відповідальності. Як відзначали філософи середньовіччя, влада, що представлена сама собі, здатна

заподіяти величезного лиха. Джон Локк (1632–1704 рр.) писав, “що суспільство, яке не піклується про відповідальність влади перед своїми громадянами, нагадує несвідомого селянина, який захищає своє господарство від лис та зайців, забуваючи про вовків та грабіжників”.

Буржуазні революції XVII–XIX століть затвердили юридичну відповідальність перших осіб держави їх радників та наближених за дії, які завдають збитків безпеці держави, викликають зраду національним інтересам, зловживання владою, за лиха та нещастя, що заподіяні країні. Ці революції створили правові механізми, підсудність і караність всіх без винятку правителів, сміливо йшли на організацію відкритих судів над вищими посадовими особами держави, руйнуючи вікові упередження про їх святість та недоторканність. У правосвідомості народу зміцнювалася істина, що влада (у тому числі й найвища, династично-спадкоємна тощо) – встановлення людське, а не божественне, – засновується людьми та підлягає їх суду. “Несправедливість і злочин – одне й те саме, незалежно від того чи здійснені вони вінценосим чи дрібним негідником. Титул злочинця і кількість його поплічників не змінюють характеру злочину, хіба що обтяжують його”, – зазначав Джон Локк [12].

Питання, що стосуються дотримання дисципліни, законності та юридичної відповідальності державних службовців – більш ніж актуальні для нашої країни. На нашу думку, підхід до вирішення проблеми юридичної відповідальності державних службовців як у законодавчій, так і в практичній площині, повинен бути тісно пов’язаний із завданням запобігання та попередження корупції в системі державної служби України. Боротьба з корупцією в системі державної служби повинна припускати розробку і проведення заходів для попередження, виявлення та припинення правопорушень, пов’язаних з корупцією, усунення їх наслідків та покарання винних. Система відповідних заходів повинна базуватися на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за корупційні правопорушення, відновлення порушених прав, відшкодування громадянам, їх об’єднанням, державі збитку від правопорушень, пов’язаних з корупцією тощо. Ці заходи необхідно розглядати в якості невід’ємної складової частини реформи державної служби.

Разом з тим, не можна не торкнутися ряду питань, що стосуються адміністративної етики в системі державної служби. Ця проблема має досить важливе значення в закордонних країнах. Підтвердженням цьому є прийняті спеціальні закони, етичні кодекси або ж кодекси честі чиновників [13; 14].

У США такими актами є Принципи етичної поведінки урядових чиновників і службовців, Закон “Про етику в урядових закладах”, у Великобританії – “Статус цивільної служби”, Кодекс “Умов служби й оплати державних чиновників”, “Загальні принципи поведінки державних службовців”, у Німеччині – Федеральний закон “Про державних службовців”, Федеральний закон “Про дисциплінарний режим державної служби” та Закон “Про федеральні кадри”, у Франції – “Генеральний статус державної служби”. У цих актах підкреслюються престижність державної служби та моральна відповідальність осіб, що перебувають на службі перед суспільством [15; 16; 17].

Слід враховувати, що межі етичного осуду корупції дуже рухливі. Моральні стандарти суспільства можуть не збігатися з етикою державної служби. Навіть самі чесні та відверті уряди країн у світі іноді сприймалися суспільною свідомістю як корумповані.

Ця обставина у деяких випадках є одним з найбільш серйозних перешкод на шляху створення ефективних моделей протидії корупції в системі державної служби нашої країни. У вітчизняному законодавстві про державну службу України поки немає загальних положень про етичні вимоги на державній службі.

Передовий досвід країн світу у справі запобігання та протидії корупції при всій специфіці системи їх державного управління становить певний інтерес для України. Такі напрацювання можуть бути використані у практичній діяльності вітчизняних державних органів, покликаних боротися з корупцією та організованою

злочинністю, а також при розробці нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення впливу корупції у сфері державного управління.

Необхідно також відзначити, що боротьба з корупцією, яка здійснюється переважно заходами кримінально-правового характеру, ефективною не буде ніколи, навпаки, вона може стати небезпечною для суспільства та держави, оскільки цілковито не виключить корумпованість державного апарату, а лише підвищить ставки за корупційні дії з боку посадових осіб. Це також не вирішить проблеми професійної та моральної підготовки державних службовців, а також розробки методів з метою мінімізації корупційної поведінки посадових осіб апарату державного управління.

Список використаних джерел

1. Симония Н.А. Особенности национальной коррупции // Свободная мысль.— 2001. — № 7. — С. 4.
2. *Corruption in Government* 24 (United Nations 1990). TCD / Sem. 90 / 2 INT – 89-R 56 (Доклад на международном семинаре, проходившем в Гааге, Нидерланды 11-15 декабря 1989 г.).
3. *Социальное управление. Словарь* / Под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова. — М., 1994. — С. 67.
4. Кузьминов Я.И. Механизмы коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате // *Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы науч. конф. (Москва, 28 ноября 2001 г.)*. — М., 2002. — С. 30.
5. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. — М., 2000. — С. 241.
6. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. — М., 1938. — С. 56.
7. Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: Учеб. пособие. — М., Изд-во “Щит-М”, 2004. — 214 с.
8. Ермилин И. Законодательство Канады: что такое “конфликт интересов”? // *Советская юстиция*. — 1990. — № 23. — С. 28.
9. Саломатин А.Ю. Борьба с коррупцией в США в XIX веке и государственная модернизация // *Правоведение*. — 2001. — № 3. — С. 196.
10. Оболенский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании // *Государство и право*. — 1996. — № 6. — С. 121.
11. Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // *США. Экономика. Политика. Идеология*. — 1998. — № 5-6. — С. 88.
12. Локк Д. Избранные философские произведения. В 2-х т. М., 1960. — Т. 2. — С. 124.
13. Михайлов Л.В. Борьба с коррупцией в США (80-е годы) // *Вопросы истории*. — 1994. — № 5. — С. 149.
14. Волженкин Б.В. Коррупция. — СПб., 1998. — С. 17.
15. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) // *Гос-во и право*. — 2002. — № 9. — С. 35.
16. Koop V. Corruption // *Parliament*. — 1998. — № 9–10. — P. 2.
17. Morice A. Corruption loi et society: quelques propositions, 36 *Tiers Monde* 41, 1995.

The article is devoted to the questions of combating corruption in the public service system of our country. The authors have analysed the components promoting the general decrease of corruption in this sphere and the advanced historical and world experience concerning overcoming this illegal phenomenon.