

УДК 342.951:351

**ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СУЧАСНОСТІ ТА ОНОВЛЕНОГО
ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»**

**MEASURES COMBATING CORRUPTION MODERN AND UPDATED
LAW OF UKRAINE «ON STATE SERVICE»**

Дем'янчук Ю.В.,
*кандидат юридичних наук, докторант кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Університету державної фіскальної служби України*

Стаття присвячена аналізу оновленої законодавчої бази щодо Закону України «Про державну службу» в контексті запобігання та протидії корупції в Україні, що набуває чинності 1 травня 2016 року. У роботі здійснено перспективний аналіз упровадження в силу нових законів, що передбачають виконання вимог Єврокомісії. Основна спрямованість оновленого закону – це профілактика корупційних проявів.

Ключові слова: закон, протидія корупції, державні службовці, хабарництво, судова система.

Статья посвящена анализу обновленной законодательной базы относительно Закона Украины «О государственной службе» в контексте предотвращения и противодействия коррупции в Украине, вступающего в силу 1 мая 2016 года. В работе осуществлен перспективный анализ внедрения в силу новых Законов, предусматривающих выполнение требований Еврокомиссии. Основная направленность обновленного закона – это профилактика коррупционных проявлений.

Ключевые слова: закон, противодействие коррупции, государственные служащие, взяточничество, судебная система.

This article analyzes revised legislative framework for Law of Ukraine «On civil service» for purposes of preventing and combating corruption in Ukraine, which take effect May 01, 2016. The work carried prospective analysis because of introduction of new Laws which provide for requirements of European Commission. The main thrust of revised Law – is prevention of corruption.

Key words: law, anti-corruption, public officials, corruption, judicial system.

Актуальність статті. Принципові зміни нових нормативних положень полягають у тому, щоб попередити правопорушення, усунути прогалини в нормотворчості, щоб впливали і сприяли вчиненню таких злочинів, як, наприклад, розкрадання шляхом зловживання службовим становищем та хабарництво в усіх його формах, особливо у сфері державного управління.

Вирішення питань проблеми протидії та запобігання корупції відображено в численних публікаціях дослідників. Зокрема, ефективні шляхи досліджено у працях С. Алфьорова, В. Гвоздецького, Є. Невмержицького, О. Костенко, І. Печенкіна, О. Ярмиш.

Мета статті – здійснити аналіз оновленого закону в контексті запобігання та протидії корупції у сфері державної служби України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні боротьба з корупцією в Україні перетворилася на центральне питання державної політики. Про неї говорять на всіх рівнях, при цьому і представники влади.

Після революції Гідності новий Президент України і уряд під тиском громадськості почали проводити нові антикорупційні реформи. Було прийнято Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», спрямований на реформування судової системи «Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки»; Закон щодо визначення кінцевих вигод юридичних осіб та громадських діячів; утворені нові органи – Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України [21].

Розвивається електронне управління. Було створене Державне бюро розслідувань і антикорупційну прокуратуру (із процесом створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури пов'язані перспективи візової лібералізації між Україною та Європейським Союзом) [4].

Ефективним засобом боротьби з корупцією вважається дерегуляція, адже вона призводить до скорочення «корупційних» функцій держави. У даному напрямі робляться кроки (затверджений план заходів із дерегуляції господарської діяльності та спрощення регуляторної бази; скасовані деякі ліцензії, сертифікати, дозволи).

Боротьба з корупцією сприймається, як важливий чинник опору російській агресії.

Посол США в Україні Пайєтт висловив думку, що «корупція на вищому рівні є для України більшою загрозою, ніж російські танки». Однак результати нової антикорупційної політики влади у 2015 році не були помітні громадськістю. Соціологічне дослідження «Рівень сприйняття корупції бізнесом», проведене серед керівників українського бізнесу в лютому–березні 2015 року, показало, що рівень корупції у державних органах влади за останні півроку не знизився, а навіть підвищився [8].

16 квітня 2015 року Президентом України було утворено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – правоохоронний орган із широкими силовими повноваженнями, на який покладається попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів.

Позиція експертів та чиновників, які стверджують, що через сім років Україна нарешті виконала абсолютно всі вимоги ЄС для скасування віз, децю некоректна. Звіт Єврокомісії про виконання Україною критеріїв Плану дій візової лібералізації (ПДВЛ) дійсно позитивний. Але в пункті звіту 2.3.1.3 «Запобігання та боротьба з корупцією» чітко перераховані п'ять антикорупційних вимог офіційного Брюсселя, що належить виконати до кінця першого кварталу 2016 року [21].

Перші дві вимоги Єврокомісії стосуються прозорої роботи Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) і Спеціальної антикорупційної прокуратури (САП), що діють у зв'язці. При цьому НАБУ ствердно можна назвати центральним антикорупційним органом держави. Згідно із Законом воно підпорядковується Президенту. Проте слід зазначити, що саме прокурори САП мають повноваження видачі дозволу на розслідування справ проти корупціонерів детективам НАБУ і передачу їх до суду.

Своєчасний запуск роботи НАБУ і САП були в переліку вимог ЄС.

Як і вимагав офіційний Брюссель, українська влада запустила роботу НАБУ і САП до 01 грудня. Зважаючи на такі злагоджені дії влади ЄС повинні схвалити дії української влади, однак експерти ЄС вимагають змін Закону України «Про прокуратуру», що стосується частини набору і звільнення прокурорів САП [12].

Аналіз законодавчої бази в частині конкурсної основи дає підстави припустити, що мова йде про можливість розширення участі в конкурсах на посади, як у прокуратурі, так і САП. Із набуттям чинності Закону 889-VIII (набрав чинності, поточна редакція – від 10.12.2015) у конкурсі зможуть брати участь особи «для посад категорії «А» – загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи». «На державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили» [14].

Також Єврокомісія рекомендує внести зміни в Закон України «Про прокуратуру», щоб вивести САП з-під контролю ГПУ. Але це лише рекомендація.

Історія даної рекомендації давня і стосується перепідпорядкування спеціальних антикорупційних прокурорів. Ще на етапі другого читання нового Закону України «Про прокуратуру» народний депутат від «Блоку Петра Порошенка» (БПП) Віктор Чумак пропонував внести в Закон правку, згідно з якою функція призначення прокурорів САП від генпрокурора переходила б безпосередньо керівнику САП. Але пропозиція не набрала необхідної кількості голосів [2].

Третій пункт звіту Єврокомісії стосується запуску Національного агентства по запобіганню корупції (НАПКА), що буде підпорядковуватися уряду. У сфері його повноважень – моніторинг та перевірка декларацій чиновників. Також із початком роботи Агентства запустять державний аудит партій. Політичні сили, які пройшли перевірку, отримають гроші з бюджету на свою діяльність.

Саме після запуску Нацагентства запрацює онлайн-декларування чиновниками свого майна (адже саме НАПКА має затвердити онлайн-форму декларації) і вступить у силу криміналізована стаття за невчасно подану декларацію або за декларування недостовірної інформації [5].

Зокрема, якщо зараз у законодавстві за це було передбачено адміністративну відповідальність у розмірі 10 тисяч гривень штрафу, то після того, як запрацює НАПКА за дані порушення передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на строк до двох років.

Саме європейські партнери свого часу наполягли на тому, щоби Президент і Прем'єр розділили сфери антикорупційного впливу: за гарантом залишили НАБУ, а за главою уряду – НАПКА. Україна дещо прострочила дату запуску НАПКА, продовживши терміни до кінця першого кварталу 2016 року.

Проте до 01 травня НАПКА має затвердити форму декларацій і запустити їх онлайн-реєстр. В іншому випадку онлайн-декларування, кримінальна відповідальність за неправдиву інформацію і зобов'язання декларувати готівкові заощадження, золото і антикваріат відкладається ще на рік – до

01 квітня 2017 року.

Казусна ситуація склалася із законами щодо спеціальної конфіскації і арешту майна корупціонерів. Їх прийняття було потрібне для запуску Нацагентства з розшуку та управління активами. Закон про його створення Президент підписав 09 грудня. У Верховній Раді і на Банковій заздалегідь знали позицію ЄС. Офіційний Брюссель підтримував закони № 2540а і 2541а в редакції Кабміну. Про це відкрито говорив глава представництва ЄС в Україні Ян Томбінський [6].

І, можливо, процес прийняття документів пройшов би спокійно, якби на етапі підготовки до другого читання у профільному парламентському комітеті із правоохоронної діяльності законопроекти не переписали б до невпізнання.

Деякі правки, які внесли в Закон, громадськість назвала абсурдними.

Так, наприклад, щоб на етапі досудового слідства накласти арешт на позолочену вазу экс-президента Віктора Януковича, прокурору потрібно довести її незаконне походження і заподіяну даною вазою громадську шкоду.

Фактично «Законопроекти про арешт і спеціальної конфіскації» ускладнюють процедуру арешту. Для того, щоб заарештувати будь-яке майно корупціонера, слідчому або детективу НАБУ потрібно довести в суді, якої шкоди було завдано цим злочинцем [8].

Експерти зазначають, що досить ускладниться процедура арешту активів, записаних на третіх осіб. Фактично потрібно буде доводити, що або актив був переданий за ціною нижче ринкової, або був переданий із метою уникнути конфіскації. Але в реальності дуже складно довести, що це третя особа заздалегідь знала, що власник передає їй майно, щоб уникнути конфіскації.

Україна має достатню законодавчу базу у сфері боротьби з корупцією, але немає політичної волі.

Новий Закон України «Про державну службу» № 889-VIII дає можливість побудувати систему, в якій починають формуватися професійні кадри у сфері державного управління. За словами В. Гройсмана, за кілька років функціонування даної системи Україна отримає нову і якісну державну службу.

Серед іншого Закон № 889-VIII вводить:

- конкурси на всі посади державної служби;
- поділ політичних посад і посад державної служби. Закон виводить із державної служби депутатів та міністрів, а також їх помічників, радників, прес-секретарів, обслуговуючий персонал;
- перелік причин для звільнення чиновника і заборона для вищої категорії державних службовців бути членами політичних партій;
- збільшення зарплати чиновникам і зменшення частки премій і доплат у структурі оплати праці державного службовця;
- введення 3-х категорій посад, замість існуючих на даний момент 7-ох: «А» – вищий корпус державної служби, «Б» – керівники структурних підрозділів та «В» – інші державні службовці.

Із введенням у дію нового Закону України «Про державну службу» з'явиться нова посада – державний секретар. До його обов'язків буде входити призначення керівників апаратів міністерства. Відповідно буде створена комісія з питань вищого корпусу державної служби. До комісії передбачено залучення представників Верховної Ради, АП, Кабміну, Національних агентств та громадськості (не менше ¼ від загального складу). Комісія буде обирати чиновників категорії «А». Решту державних службовців оберуть у результаті конкурсу, який проведуть самі керівники.

Важливим здобутком та перевагою нового закону є відсторонення політиків від державної служби. У Національному агентстві з питань державної служби зазначають, що закон сприятиме залученню на роботу в органи влади талановитих фахівців.

Проте варто наголосити і на ризиках даного закону, а саме: корупційні ризики представників патронатної служби, які можуть тепер не декларувати свої доходи, звуження конституційних прав громадян, які мають рівне право доступу до державної служби, ризик політичної упередженості державних службовців категорій «Б» та «В».

Загалом можемо зазначити, що Україна має абсолютно робоче законодавство. Єдине, чого не вистачає – це наявність політичної волі керівництва. А це означатиме, що не повинно бути недоторканих корупціонерів, які за своєю природою не можуть

бути своїми або чужими. Корупціонер за своєю природою – це вже ворог країни [11].

Експерти наводять приклад Грузії, яка за останні кілька років у значній мірі пододала корупцію, хоча до цього була однією з найкорумпованіших країн. На думку юристів, у Грузії була політична воля для ефективної боротьби з корупцією в усіх ешелонах влади. І результатом цього стало те, що значно підвищилося неприйняття корупції.

Щодо ефективних методів боротьби з корупцією в Україні варто зазначити кілька міфів, що існують у даній сфері. Так, А. Ситник зазначає, що, зокрема, приклад Грузії свідчить про те, що завдяки бажанню і політичній волі можна подолати все, навіть ментальність.

Окрім того, в Україні неможливо боротися з корупцією в умовах, коли існує відразу кілька відповідних державних органів. У зв'язку з цим варто зазначити, що це є подвійним викликом для ефективності протидії корупції.

Таким чином, можемо зазначити, що основна спрямованість оновленого закону – це профілактика корупційних проявів. Уся сутність нових законодавчих положень полягає в тому, щоб попередити правопорушення, усунути прогалини в нормотворчості, що впливали і сприяли вчиненню таких злочинів, як, наприклад, розкрадання шляхом зловживання службовим становищем та хабарництво в усіх його формах, особливо у сфері державного управління.

У новому правовому акті знайшли відображення та суспільні громадянські ініціативи. Наприклад, введено інститут громадського контролю для боротьби з корупцією, встановлюються форми участі громадян у його діяльності.

Висновки. На етапі аналізу законопроекту виявлено положення, що матимуть негативний внесок у реформу. Серед них – створення цілого штату співробітників, які не відносяться до категорії державної

служби. Це – патронат, обслуговуючий персонал, помічники депутатів. Зазначені особи, маючи доступ до службової інформації та істотний вплив на процеси прийняття рішення без особливих зобов'язань і вимог до роботи та кваліфікації, несуть у собі низку ризиків: від корупційних до бездіяльності, в масштабі країни такі наслідки можуть бути суттєвими.

Другий негативний фактор – це недостатній рівень матеріального і соціального забезпечення державного службовця. Загалом це не створює стимулів для заохочення ефективної та не корумпованої діяльності, не забезпечує основу для залучення професіоналів високого рівня із приватного сектора, а також не дозволяє зменшити плінність кадрів на державній службі.

Негативно оцінюється і відсутність умов перезапуску служби, наприклад, така передумова, як проведення реструктуризації органів влади, скорочення або збільшення чисельності персоналу, а також створення нових органів влади.

Бракує комплексного функціонального аналізу всієї системи органів влади і кожного її елемента окремо в контексті цілей та завдань державної політики, позначених у програмних документах розвитку і реформування відповідних сфер соціально-економічної діяльності. Перехідний період, установлений законопроектом (2 роки), не захищає керівників від тотальних оновлень працівників. При цьому з огляду на встановлений рівень заробітної плати нові державні службовці можуть мати низький кваліфікаційний рівень, але не мати досвіду державного управління. В результаті держава буде витратити додаткові кошти на підвищення кваліфікації можливо непотрібних у майбутньому службовців.

На даному етапі важко передбачити ефективність застосування положень оновленого законодавства. Це буде залежати від тлумачення нових законів українськими правозастосовними органами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Антонов С. Нові правоохоронні органи у системі боротьби з корупцією : науковий підхід. Право України. – 2015. – № 5. – С. 157–162.
2. Білоцький О. Основні засоби запобігання та протидії корупції в Україні / О. Білоцький, Н. Гулій // Економіка та держава. – 2014. – № 7. – С. 120–123 с.
3. Гвоздецький В. Корупція – відображення стану суспільного організму. Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право. – 2011. – № 3/4. – С. 124–132.
4. Гвоздецький В. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, підтверджене революцією Гідності: аналіз нового антикорупційного законодавства. Міліція України. – 2014. – № 11 / 12. – С. 20–29.
5. Горган О. Правові аспекти державного механізму боротьби з корупцією в Україні / О. Горган, М. Фещук // Вісник прокуратури. – 2015. – № 3. – С. 71–79.
6. Дмитрієв Ю. Спеціальна перевірка державних службовців, як основний механізм запобігання корупції. Вісник. Право знати все про податки і збори. – 2015. – № 27 / 28. – С. 44–46.
7. Законодавство України про боротьбу з корупцією: збірник законодавчих актів. – К. : Алерта, 2014. – 135 с.
8. Заліско О. Боротьба з корупцією в умовах нового законодавства. Голос України. – 2015. – 12 серп. – 11 с.
9. Костенко В. Ключові заходи попередження корупційних правопорушень. Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 4. – С. 116–122.
10. Лазаренко С. Причинно-наслідковий комплекс деформації апарату публічної адміністрації / С. Лазаренко, К. Бабенко // Економіка та держава. – 2015. – № 1. – С. 6–9.
11. Невмержицький Є. Корупція в Україні : проблеми посилення протидії. Право України. – 2014. – № 1. – С. 298–309.
12. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні : місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. Віче. – 2015. – № 4. – С. 24–27.
13. Про запобігання корупції : Закон України, 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Голос України. – 2014. – 25 жовт. – С. 32–39.
14. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-vii>.
15. Ситник А. Боротьба з корупцією : перші кроки / А. Ситник; розмову вела О. Витак // Правовий тиждень. – 2015. – 26 трав. (№ 10 / 11). – С. 1, 8–9.
16. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.