

14. Кубко Е. Про предмет адміністративного права / Е. Кубко // Право України. – 2000. – №5. – С. 3–6.
15. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: навчальний посібник / Є.В. Курінний – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
16. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
17. Авер'янов В.Б. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Правова держава. Випуск 16. – К.: Ін-т держави та права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – 672 с.
18. Адміністративне право України: посіб. для підготовки до іспитів / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О.В. Терещук, В.К. Шкарупа. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с.
19. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
20. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і ф-тів] / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук М.В.; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
21. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – №8. – С. 8–13.
22. Соловьев В. История и будущность теократии: Собр. соч./ В. Соловьев. – СПб., 1914. – Т. IV. – 440 с.

УДК 342.98: 342.6

ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Старцев О.В., к.ю.н., гол. редактор

видавництво «Істина»

У статті розглядаються питання недостатньої законодавчої визначеності статусу державних службовців в органах виконавчої влади. Увага приділяється актуалізації розробки критеріїв встановлення конкретних розмірів штрафів та підстав застосування інших примусових заходів до державних службовців, винних у вчиненні корупційних правопорушень.

Ключові слова: орган виконавчої влади, посадові обов'язки, персональна юридична відповідальність, регрес, корупційні правопорушення.

Старцев О.В. ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ / Издательство «Истина», Украина

В статье рассматриваются вопросы недостаточной законодательной определенности статуса государственных служащих в органах исполнительной власти. Внимание уделяется актуализации разработки критериев установления конкретных размеров штрафов и оснований применения иных мер принуждения к государственным служащим, виновным в совершении коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, должностные обязанности, персональная юридическая ответственность, регресс, коррупционные правонарушения.

Startsev O.V. QUESTIONS OF INCREASE OF EFFICIENCY OF THE LEGISLATIVE ADJUSTING OF LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS IN THE ORGANS OF EXECUTIVE POWER / Publishing house «Istyna», Ukraine

In the article the questions of insufficient legislative definiteness of status of civil servants are examined in the organs of executive power. Attention is spared actualization of development of criteria of establishment of concrete sizes of fines and grounds of application of other measures of forcing to the civil servants, to guilty in the feaseance of corruption offences.

Key words: organ of executive power, position requirements, personal legal responsibility, regress, corruption offences.

Реальні позитивні перетворення в суспільстві слід очікувати лише в разі наполегливої роботи в напрямі підвищення ефективності правових механізмів. Цей процес передбачає проведення аналізу чинного законодавства на предмет виявлення застарілих, непрацюючих норм, а також законодавчих прогалин. Зважаючи на це, привертають увагу положення прийнятих минулого року законів України від 17 листопада 2011 р. «Про державну службу» (який набирає чинності з 1 січня 2013 р.), від 7 квітня 2011 р. «Про засади запобігання і протидії корупції», а також Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Загальновідомо, що в переліку прав державних службовців узагальнюються професійно-кар'єрні, економічні, матеріально-технічні, інформаційні, морально-психологічні, соціальні та інші умови успішного виконання ними посадових обов'язків – складової реалізації функцій управління як специфічного виду трудової діяльності. Проте успіх у виконанні посадових обов'язків досягається в разі наділення державних службовців достатнім для цього обсягом повноважень. Визначеність статусу державного службовця є необхідною умовою додержання проголошеного Концепцією реформи адміністративного права в Україні принципу діяльності в органах виконавчої влади: « дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Згідно з п.2 ч.1 ст.10 «Права державного службовця» Закону «Про державну службу» державний службовець має право на «чітке визначення своїх посадових обов'язків». А в ч.1 ст.12 «Виконання державним службовцем доручень» цього Закону зазначено, що «державні службовці під час виконання посадових обов'язків діють у межах повноважень, визначених законодавством та відповідно до посадових інструкцій». Зі змісту ч.2 цієї самої статті випливає, що доручення керівників є обов'язковими до виконання підлеглими державними службовцями, коли вони не виходять за межі їх повноважень. Інформація щодо фактичного дотримання посадових інструкцій, певних регламентів надання управлінських послуг становить об'єктивну основу проведення службових розслідувань. Оскільки рішення та дії державних службовців органів виконавчої влади за визначенням характеризуються правомірністю і обов'язковістю, при доведенні вини досліджуються питання не тільки ставлення до наслідків заподіяної шкоди, а, насамперед, правомірності меж реалізованих ними службових повноважень.

У положеннях ч.3 ст.12 Закону «Про державну службу» встановлюється, що в разі виникнення сумніву щодо законності наданого керівником доручення державний службовець має право вимагати письмового підтвердження цього доручення, після отримання якого зобов'язаний його виконати. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності, якщо доручення буде визнане незаконним у встановленому порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу. Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідне доручення.

Але якщо посадова інструкція містить чіткий перелік обов'язків, меж повноважень державного службовця, ймовірність виникнення зазначених вище ситуацій мінімізується.

Питання статусної визначеності при проходженні державної служби в органах виконавчої влади і підвищення ефективності останньої вимагають проведення законотворчої роботи з метою забезпечення збалансованості не тільки закріплених за державним службовцем посадових обов'язків із межами посадових повноважень, а й зі ступенем персональної юридичної відповідальності за несумлінне виконання обов'язків, перевищення меж повноважень, протиправну бездіяльність, вчинення корупційних правопорушень тощо.

Так, у п.1 ч.7 ст.53 «Види та порядок застосування дисциплінарних стягнень» Закону «Про державну службу» встановлено, що попередження про неповну службову відповідність може застосовуватися як за систематичне невиконання або систематичне неналежне виконання посадових обов'язків, рішень державного органу, наказів, розпоряджень, доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, так і за перевищення службових повноважень.

У ст.60 «Відшкодування шкоди державним службовцем» зазначеного вище Закону закріплений принцип відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця, за рахунок держави, і передбачено право суб'єкта призначення на зворотну вимогу (регрес) до винного державного службовця. Розмір регресних вимог ставиться в залежність від ступеня персональної вини в заподіянні шкоди під час здійснення ним своїх повноважень: «...державний службовець несе майнову відповідальність тільки за шкоду, спричинену його протиправними діями або бездіяльністю». На жаль, у цій статті Закону не розкритий принциповий механізм притягнення державного службовця до майнової відповідальності в порядку регресу.

Істотним недоліком Закону «Про державну службу» є те, що як і в Законі 1993 р. питання юридичної відповідальності державних службовців викладені із значними прогалинами. Підстави притягнення, види стягнень, процедури та інші принципові аспекти розроблені лише щодо дисциплінарного її виду (ст.ст.52–59 Закону).

Законом «Про засади запобігання і протидії корупції» власне поняття «корупція» визначається як «... використання особою наданих їй службових повноважень» та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі... або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей (абз.5 ч.1 ст.1 «Визначення термінів» Закону).

А в ч.2 ст.25 «Відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення» Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлено, що збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Отже, означеним Законом взаємовідносини між органом управління та винним у вчиненні корупційного правопорушення державним службовцем виводяться зі сфери застосування до нього законодавства про працю. За відсутності в цій нормі Закону пояснення можна припустити, що такий підхід законодавця пов'язаний із тим, що розмір відшкодування шкоди за нормами трудового права має чітко визначені обмеження. Це не відповідає поставленому завданню: у порядку регресу до винної особи повернути (за певними винятками) виплачену з Державного бюджету суму відшкодування.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», до якої увійшла ст.172-2 «Порушення обмежень щодо використання службового становища». У ній передбачено, що порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує 5 н.м.д.г., або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, – тягне накладення штрафу від 50 до 150 н.м.д.г. з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру. Те саме правопорушення з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує 100 н.м.д.г., або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, – тягне накладення штрафу від 150 до 500 н.м.д.г. з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної винагороди матеріального характеру. Стаття наводиться разом із приміткою про те, що суб'єктом правопорушень у ній є особи, визначені в пунктах 1-3 ч.1 ст.4 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

Внесені зміни і до Кримінального кодексу України: ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень» викладена в такій редакції: «Перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони завдали істотної шкоди охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб, – карається виправними роботами на строк до 2 років, або обмеженням волі на строк до 5 років, або позбавленням волі на строк від 2 до 5 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років та зі штрафом від 250 до 500 н.м.д.г.

Аналіз розглянутих законів у контексті питань підвищення ефективності законодавчого регулювання правового статусу державного службовця в органах виконавчої влади дозволяє дійти висновку, що розкриття потенціалу чинних норм вимагає усунення ряду прогалин.

Так, у Законі «Про державну службу»:

- у п.2 ч.1 ст.10 за державним службовцем слід закріпити право на отримання посадової інструкції із чітко встановленими і збалансованими посадовими обов'язками, межами повноважень і конкретною юридичною відповідальністю;
- у ч.7 ст.53 додати п.3, у якому визначити, що попередження про неповну службову відповідність як дисциплінарне стягнення застосовується до керівного складу органу виконавчої влади в разі порушення його представниками прав підлеглого державного службовця на отримання посадової інструкції;
- сконцентрувати положення щодо всіх видів юридичної відповідальності державних службовців в окремому розділі. Розкрити в ньому такі принципові питання, як: види стягнень, підстави притягнення до кожного з видів відповідальності, процедура запровадження заходів відповідальності і оскарження прийнятих щодо державного службовця рішень. Також необхідно конкретизувати механізм реалізації зворотної вимоги (регресу) у випадках настання майнової відповідальності.

Унесену Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» ст.172-2 до Кодексу України про адміністративні правопорушення та змінену редакцію ст.365 Кримінального кодексу України слід доопрацювати шляхом запровадження в них критеріїв накладення на винних державних службовців штрафів конкретних розмірів. Також слід з'ясувати підстави застосування кожного з інших, передбачених означеними статтями кодексів, примусових заходів.

Урахування в законотворчій роботі вищевикладених пропозицій, спрямованих на забезпечення належності регламентованості дій і відповідальності державних службовців в органах виконавчої влади, на мою думку, здатне підвищити рівень об'єктивності в питанні застосування до них заходів покарання; сприятиме скороченню кількості правопорушень, зокрема корупційного характеру.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.
5. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.