

Н. И. Чудык-Белоусова,
доцент кафедры трудового,
земельного и хозяйственного права
Хмельницкого университета управления и права,
канд. юридических наук (Украина)

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения преодоления коррупции в Украине в контексте введения кодексов этического поведения государственных служащих. Обосновывается непосредственное значение уровня правового регулирования этических правил поведения для преодоления коррупционных рисков. Предлагаются изменения в действующее законодательство Украины для его соответствия положениям международных стандартов в сфере борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, право, этика, государственные служащие, социальное обеспечение

Аңдатпа

Мақалада мемлекеттік қызметшілердің этикалық жүріс-тұрысы кодекстерін енгізу контекстінде Украинада сыбайлас жемқорлықты жеңудің нормативтік-құқықтық қамтамасыз ету мәселелері қарастырылады. Сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін жеңу үшін жүріс-тұрыстың этикалық ережелерін құқықтық реттеу деңгейінің тікелей мәніне негізделеді. Сыбайлас жемқорлықпен күрес саласында халықаралық стандарттар ережелеріне сәйкестендіру үшін Украинаның әрекеттегі заңнамасындағы өзгерістері ұсынылады.

Тірек сөздер: сыбайлас жемқорлық, құқық, этика, мемлекеттік қызметшілер, әлеуметтік қамтамасыз ету

Abstract

This article discusses the legal issues to overcome corruption in Ukraine in the context of codes of ethical behavior of civil servants. It is discussed the role of legal regulation of ethical codes of conduct to address corruption risks. Changes in the current legislation of Ukraine for its compliance to provisions of the international standards in the fight against corruption sphere are offered.

Key words: corruption, right, ethics, civil servants, social security

В соответствии с Конституцией Украины человек, его жизнь и здоровье, признаются наивысшей социальной ценностью. Поэтому одним из аспектов деятельности государства в социальной сфере является создание условий для обеспечения социальных прав и государственных социальных гарантий достаточного жизненного уровня для каждого члена общества. Поэтому социальная защита является одним из важнейших направлений развития Украины как государства. В настоящее время субъектами осуществления социальной политики и проведения реформ в сфере социального обеспечения и социальной защиты Украины являются уполномоченные государственные органы [1].

Служба в органах государственной власти является таким элементом системы государственного управления, от эффективного функционирования которого зависит не только соблюдения конституционных прав и свобод граждан, но и последовательное выполнение социальной функции украинским государством. Одним из проблемных вопросов государственной службы в органах, уполномоченных принимать решение о предоставлении определенного вида социального обеспечения, требующих урегулирования, является проблема преодоления коррупционных рисков в деятельности лиц, находящихся на государственной службе и нормативное урегулирование требований относительно их профессиональной этики. Определение морально-этических принципов служебного поведения, нормативное закрепление механизма их внедрения и соблюдения имеет существенное практическое значение, поскольку в современных условиях должно стать основной тенденцией современного развития института государственной службы Украины.

В соответствии с положениями Конвенции ООН против коррупции целью государственной политики Украины в сфере борьбы с коррупцией является создание действенной системы предотвращения и противодействия проявлениям коррупции, выявление и преодоление ее

социальных предпосылок и последствий, разоблачение коррупционных деяний, обязательной ответственности виновных в их совершении. Поэтому в законодательстве Украины необходимо предусматривать соответствующие мероприятия по предотвращению коррупции среди лиц, уполномоченных на выполнение социальной функции государства, в том числе юридическую (дисциплинарную, административную) ответственность за совершенные ими коррупционные деяния. С 1 января 2006 г. в связи с вступлением в силу Гражданской конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией Украина является членом Группы государств по борьбе с коррупцией (GRECO), взявшим на себя обязательства по участию в процессе взаимной оценки в рамках группы. Поэтому с 1 июля 2011 г. вступил в действие Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», определивший правовые механизмы предотвращения, выявления, пресечения и расследования коррупционных правонарушений в государственном и частном секторах [2]. Для уменьшения уровня коррупции, устранения предпосылок ее возникновения, внедрены превентивные мер, способствующие укреплению режима законности, формирование в обществе нетерпимого, негативного отношения к коррупции как общественно опасному явлению, совместными усилиями государства и общественных структур, с участием международных организаций в Национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 гг. [3].

Реализация государственной политики по предотвращению и борьбе с коррупцией предполагает надлежащее институциональное обеспечение путем создание соответствующего единого центрального органа исполнительной власти с определенным законом статусом, полномочиями, для улучшения координации усилий органов государственной власти, повышения общей эффективности реализации государственной политики в этой сфере [4, с. 68]. Именно поэтому предполагалось создание государственного органа с правоохранительными функциями и специальным статусом — Национальной службы противодействия коррупции, однако парламент представленный проект отправил на доработку. Несмотря на внедренные программы и мероприятия по противодействию коррупции, последняя, как способ использования должностным лицом предоставленных ему полномочий, продолжает существовать. Для преодоления коррупции необходимо создание условий, не только ограничивающих непосредственный контакт должностного лица, с лицом, нуждающимся в социальном обеспечении, но и сделают невозможным совершение коррупционного правонарушения. Безусловно «государственный служащий в своей деятельности должен избегать любых действий, воспринимающихся как основание для подозрения его в коррупции, лоббировании интересов физических и юридических лиц, использовании своего служебного положения для получения дополнительных, не предусмотренных законодательством доходов, льгот или других преимуществ, как для себя, так и для других лиц» [5, с. 175]. Ведь «субъективная предпосылкой существования коррупции во всех государствах является психологическая допустимость (склонность) определенной части людей к удовлетворению жизненных потребностей в противоправный способ, включая неправомерное использование власти или служебных полномочий» [3, с. 10].

Поэтому требует решения проблема преодоления коррупционных рисков в деятельности лиц, находящихся на службе и нормативное урегулирование требований относительно их профессиональной этики. Нормативное определение морально-этических принципов служебного поведения, закрепление механизма их внедрения и соблюдения, в современных условиях является одной из основных тенденцией современного развития института государственной службы. К коррупционными рискам, присутствующим в деятельности лиц, уполномоченных на исполнение функций государства [6], относят: недобропорядочность (формальное проведение проверки материального состояния нуждающегося лица, субъективизм в принятии решения о предоставлении социальной помощи, недобросовестное поведение всех субъектов правоотношений), возникновения конфликта интересов (наличие реальных или кажущихся реальными противоречий между частными интересами лица и его служебными полномочиями, что могут повлиять на объективность или непредвзятость принятых решений, а также на совершение или не совершение действий при выполнении предоставленных служебных полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона Украины) [2], поэтому, до вступления на государственную службу кандидат на должность должен устранить имеющийся конфликт интересов (публичный и частный), или принять меры по предупреждению его возникновения [7, с. 15]; бесконтрольность руководства органов социальной защиты (отсутствие объективного, систематического, регулярного, постоянного, всестороннего, результативного контроля со стороны руководства по вопросам и направлениям деятельности путем проверки

всех служащих, а также оказания им практической помощи в реализации поставленных задач), наличие дискреционных полномочий (позволяет органу социальной защиты оценивать юридический факт (фактический состав) по собственному усмотрению, на основании чего могут возникать, изменяться, прекращаться правоотношения, предоставляет право выбирать одну из предложенных законодательством форм реагирования на данный юридический факт; выбирать меру публично-правового воздействия в отношении физических и юридических лиц, его вид, размер, способ реализации; выбрать форму реализации своих полномочий (издание нормативного или индивидуально-правового акта, совершение (воздержание от совершения) административного воздействия), полностью или частично определять порядок осуществления юридически значимых действий, срок и последовательность их осуществления, определять способ выполнения управленческого решения, включая передачу исполнения принятого решения подчиненным лицам, другим органам государственной власти и органам местного самоуправления, устанавливать сроки и процедуру выполнения, т. е. служащий принимает решение в первую очередь на основании собственного опыта, психологического отношения к выполняемой работе, основываясь на личных убеждениях и персональном социально-материальном положении).

Преодоление коррупционных рисков, уменьшение коррупционных правонарушений будет возможным, при условии внедрения определенных направлений в деятельности органов социальной защиты: принятия внутренних этических стандартов и осуществление контроля конфликта интересов на государственной службе, повышения процедурной самостоятельности служащих на уровне исполнителей (инспектор, специалист, социальный работник); развития функции внутреннего финансового контроля и противодействия коррупции. Учитывая международные рекомендации, настоятельно поддерживаем необходимость создания систем, обеспечивающих соответствующий надзор за дискреционными решениями (присутствуют при подтверждении права на получение государственной помощи или для получения социальных услуг); регулирование конфликта интересов и обеспечение прозрачности посредством сообщения и/или контроля над личными активами и пассивами, гарантирующих, что контакты между правительственными служащими и бизнесменами неуместны, а служащие смогут сообщать о случаях коррупции без угрозы для личной безопасности и профессионального статуса.

Для реализации Национальной антикоррупционной стратегии необходимо согласовать действия государственных органов и органов местного самоуправления относительно реформирования системы государственного управления и административных процедур (совершенствование формирования и функционирования системы органов социальной защиты, активное использование инновационных технологий), обеспечение добропорядочности на государственной службе (совершенствование процедуры конкурсного отбора кандидатов на должности, установление заработной платы с учетом результатов оценки деятельности руководством), улучшение условий доступа к информации о деятельности государственных органов (определение механизма доступа к такой информации; информационный обмен между органами, обеспечение прозрачности в работе органов); совершенствование системы использования государственного имущества и бюджетных средств (обеспечение процедуры государственных закупок, усиление государственного и общественного контроля за законностью и эффективностью использования бюджетных средств и государственного имущества распорядителей бюджетных средств); усовершенствование антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов; совершенствование системы специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции (сотрудничество государственных органов с правоохранительными органами власти и общественностью); совершенствование института ответственности за коррупционные правонарушения в государственных органах (урегулирование механизма возмещения ущерба и убытков, причиненных вследствие совершения коррупционного правонарушения физическим и юридическим лицам); разработка механизма защиты лиц, принявших меры по предотвращению и прекращению коррупционного правонарушения и сообщивших о совершении правонарушения; активизация международного сотрудничества по предотвращению и противодействию коррупции путем приведения антикоррупционной политики Украины в соответствие с международными стандартами в сфере предотвращения и противодействия коррупции (принятие кодексов чести, правил этики); осуществление подготовки и подписания межгосударственных (межведомственных) двух- и многосторонних соглашений о сотрудничестве в сфере предотвращения и противодействия

коррупции; введение института защиты добродетельных информаторов (лиц, сообщивших о получении незадекларированных доходов), формирование имиджа Украины как государства, противодействующего проявлениям коррупции.

На пути противодействия коррупции на государственной службе целесообразно уделить особое внимание урегулированию профессиональной этики службы, ведь наличие стандартов такой этики имеет большое значение уже на стадии принятия лица на государственную службу, помогает сориентировать кандидата на приоритет публичного интереса и дальнейшего добросовестного выполнения функций государства [4, с. 15]. Одной из действенных мер противодействия коррупции и формирования профессионального аппарата государственных служащих является законодательное урегулирование вопросов профессиональной этики государственной службы, способствующих повышению профессионального уровня и компетентности служащих, обеспечивающих принятие обоснованных и справедливых решений [5, с. 15]. Анализ нормативно-правовых основ деятельности государственных служащих, государственных программ развития государственной службы, свидетельствует не только о стремлении к утверждению европейских ценностей и принципов в профессиональной деятельности государственных служащих, но и о нехватке концептуальных основ профессиональной этики. Отсутствие организационной структуры, занимающейся ее решением и ряд других объективных факторов, составляющих целостную государственную инфраструктуру, по примеру европейских стран, превращает попытки внедрения профессиональной этики на очередную декларацию намерений.

Этика государственной службы (разновидность профессиональной этики) — это кодекс поведения, закрепляющий не только определенный тип человеческих взаимоотношений, оптимальное выполнение служащими профессиональных обязанностей, а также социально-философское толкование культурно-гуманистического назначения их профессии. Кодекс поведения охватывает основные принципы и нормы, отображающие требования к нравственной сущности государственного служащего, назначение его деятельности, характеру взаимоотношений с государством и гражданами [7, с. 597-598]. Поэтому выделяют «этический механизма реализации принципов политической активности государственных служащих, устанавливающий и обеспечивающий определенный стиль поведения государственных служащих, элементами которого являются: этические стандарты поведения государственных служащих, правила поведения в конкретных ситуациях, включая конфликт интересов; этическую инфраструктуру, обеспечивающую соблюдение этих правил; система изучения, содержания и формирования навыков соблюдения этических стандартов и правил поведения; специальный орган, контролирующий соблюдение этических стандартов и решает спорные вопросы» (Комитет по стандартам публичной сферы в Великобритании, Служба правительственной этики в США [8]).

«Этика государственного служащего» включает «моральные и правовые (юридические) требования, предъявляемые к лицу, претендующему на занятие должности государственного служащего и к государственному служащему, выполняющему задачи и функции органов социальной защиты населения. Определение и закрепление в законодательстве основных требований к поведению служащих имеет большое значение для повышения авторитета государственной службы, укрепления репутации государственного служащего, поддержания его чести и достоинства, ужесточения требований к его деятельности» [5, с. 175]. Поэтому в антикоррупционном законе закреплены нормы о введении для государственных служащих кодексов поведения (ст. 13) и урегулировании конфликта интересов (ст. 14). Также в Украине наблюдается тенденция принятия нормативных актов и кодексов этики в определенных сферах деятельности для выполнения, прежде всего предписаний законодательства по противодействию коррупции, обобщения стандартов этического поведения, добропорядочности и предотвращения конфликта интересов в деятельности государственных служащих и способов урегулирования конфликта интересов, направленных на повышение авторитета государственной службы, укрепление репутации государственных служащих, а также информирование граждан о нормах поведения государственных служащих [9; 10].

Сфера противодействия коррупции тесно связана с соблюдением правил этики и чести государственных служащих и требует дальнейшего надлежащего урегулирования в законодательстве по вопросам добропорядочного поведения на государственной (публичной) службе. Нормотворческая деятельность в этом направлении должна учитывать европейские

и международные стандарты противодействия коррупции и норм Международного кодекса поведения государственных должностных лиц. Достижение единого понимания указанных принципов и норм на всех уровнях государственного управления, закрепление минимальных универсальных обязанностей «обязательные нормы и принципы поведения человека на государственной службе». Законом Украины «О правилах этического поведения» определены только руководящие нормы поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, при исполнении ими служебных полномочий и порядок привлечения их к ответственности за нарушение таких норм [10]. Нормы закона являются основой принятия кодексов или стандартов поведения должностных лиц органов государства. Поэтому своевременное нормативно-правовое урегулирование проблем противодействия коррупции способствует: обеспечению высокого уровня этики поведения должностных лиц, информированию физических лиц об ожидаемом поведении должностных лиц, оценить качество деятельности уполномоченных органов, сформировать положительный имидж государственных органов, репутацию их должностных лиц, укрепить авторитет и доверие к органам власти и государству в целом. Неотъемлемой чертой государственных служащих должна стать забота о повышении уровня своей общей культуры, добросовестное служение народу Украины, недопустимость проявления произвола, равнодушие к запросам граждан, их правомерным действиям и требованиям, что позволит предоставлять социальное обеспечение нуждающимся лицам в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством Украины.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Чудык-Белюсова Н. И. *Понятие, принципы, функции государственного управления системой социального обеспечения Украины [Текст] / Н. И. Чудык-Белюсова // Эффективное государственное управление: материалы III Академического симпозиума (Астана, 25 ноября 2011 г.). – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2012. – С. 135–136.*
- 2 *Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.*
- 3 *Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, схвалена Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Стр. 33. – Ст. 3020.*
- 4 *Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів: навч. посіб. – К., 2010. – 68 с.*
- 5 *Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монограф / Ю. П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.*
- 6 *Корупційні ризики в діяльності державних службовців: роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0026323-11>.*
- 7 *Государственная служба: теория и организация: курс лекций / кол. авт.: Охотский Е. В., Игнатов В. Г., Латов Б. В. и др. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – 640 с.*
- 8 *Свірін М. Г. Принципи державної служби: поняття, фактори формування та механізми реалізації [Електронний ресурс] / М. Г. Свірін, О. О. Пацюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення: зб. наук. пр. – 2007. – № 1. – URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07smgfmr.htm/odyframe.htm>.*
- 9 *Загальні правила поведінки державного службовця, затверджено наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Стр. 211. – Ст. 3208.*
- 10 *Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 р. № 4722–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Стр. 82. – Ст. 1739.*

Дата поступления статьи в редакцию: 10 сентября 2012 г.

УДК 342 (4/9)

М. Б. Гариевская,

м. н. с. научно-исследовательского института
частного права и предпринимательства
Национальной академии правовых наук (Украина)

КРИТЕРИИ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ СУДА

Аннотация

Рассмотрена роль дискреционных полномочий для защиты прав и охраняемых законом интересов. Проанализировано значение внутреннего убеждения судьи на принятие решения. Обращено внимание на ограничения осуществления дискреционных полномочий при принятии решения на основе судебного усмотрения.

Ключевые слова: защита прав, закон, интересы, дискреционные полномочия, судебное рассмотрение

Аңдатпа

Құқықтарды қорғау және заңмен қорғалатын мүдделер үшін дискрециондық өкілеттіліктердің рөлі қарастырылады. Шешімдер қабылдауға судьялардың ішкі сенімі талданды. Соттың қарауы негізінде шешімдер қабылдау кезінде дискрециондық өкілеттіліктерді жүзеге асыруды шектеуге көңіл аударылған.

Тірек сөздер: құқықтарды қорғау, заң, мүдделер, дискрециондық өкілеттік, сотта қарау.

Abstract

In the article it is examined the role of discretionary powers for protection of rights and legitimate interests. Analyzed the meaning of inner conviction judge's decision. The central attention is paid to limiting the exercise of discretionary powers in decision-making on the basis of judicial discretion.

Key words: protection of the rights, law, interests, discretionary powers, judicial review

Общественные отношения обычно детально урегулированы, что при возникновении правового спора может быть вынесено единственное правильное законное и обоснованное решение. Однако разнообразие жизненных ситуаций и индивидуальная неповторимость некоторых из них не всегда позволяют законодателю урегулировать их путем принятия абсолютно определенных норм права. Поэтому многие правовых предписаний носят относительно определенный характер, а их применение в конкретной ситуации в определенной мере зависит от усмотрения суда.

Вполне реальные случаи, когда созданная законодателем юридическая норма по каким-то причинам вышла недостаточно ясной, сложной для практического применения, и заставляет правоприменителя вносить в свою деятельность элемент усмотрения.

Одной из широко признанных современных тенденций правового регулирования в Украине является его деформализация. Она заключается в том, что, во-первых, в законодательстве повышается удельный вес юридических норм с относительно определенным содержанием, в частности норм оценочных, а во-вторых, как следствие, расширяется сфера рассудительного правоприменения. Это дает возможность полнее и точнее учесть потребности и интересы субъектов в процессе правоприменительной деятельности, а, следовательно, гуманизировать ее [1, с. 3].

Поскольку судебное усмотрение имеет значение для достижения цели гражданского судопроизводства, а именно защиты нарушенных, непризнанных или оспариваемых прав, свобод или интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц, интересов государства, важным является исследование вопросов, связанных с факторами, какие влияют на суд при принятии решения по своему усмотрению.

Анализ научной литературы и юридической практики свидетельствует о том, что предоставление суду дискреционных полномочий способствует защите прав и свобод лиц, поскольку они: позволяют принимать оптимальные решения, т. е. максимально полно обеспечивать достижение установленных правом целей, способствуя при этом согласованности интересов государства, общества и личности; являются индикатором прогрессивности, эффективности и оперативности судебного разбирательства; позволяют гибко подходить к защите прав и законных интересов; способствуют повышению эффективности правосудия, создавая условия для недопущения шаблонных решений и достижения оперативно значимой цели в нестандартных ситуациях.