

І. Ю. Хомишин

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права,
канд. юрид. наук, доцент

КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ ЯК ФОРМА ЗЛОВЖИВАННЯ ВЛАДОЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

© Хомишин І. Ю., 2015

Розглянуто питання зловживання владою та посадовими повноваженнями у сфері державної служби, що є політико-правовою формою владної діяльності, яка не відповідає функціональній природі владних інститутів та справляє деструктивний і шкідливий вплив на розвиток національної державності як системи взаємопов'язаних і взаємозалежних політичних, юридичних, соціально-економічних, духовно-моральних, етнокультурних та інших компонентів і відносин.

Ключові слова: державна влада, державна служба, публічна влада, зловживання владою, корупція, громадянське суспільство.

И. Ю. Хомишин

КОРРУПЦИОННЫЕ ДЕЯНИЯ КАК ФОРМА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ВЛАСТЬЮ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Рассмотрены вопросы злоупотребления властью и должностными полномочиями в сфере государственной службы, является политико-правовой формой властной деятельности, не соответствующей функциональной природе властных институтов и оказывают деструктивное и вредное воздействие на развитие национальной государственности как системы взаимосвязанных и взаимозависимых политических, юридических, социально-экономических, духовно-нравственных, этнокультурных и других компонентов и отношений.

Ключевые слова: государственная власть, государственная служба, публичная власть, злоупотребления властью, коррупция, гражданское общество.

I. Y. Khomyshyn

JOINT ACTS OF CORRUPTION, ABUSE OF POWER IN THE CIVIL SERVICE

The article deals with the abuse of power and of authority in public service, serving politico-legal form of power that does not meet the functional nature of the institutions of power and produces destructive and harmful impact on the national state as a system of interconnected and interrelated political, legal, socio-economic, spiritual, moral, ethnic, cultural and other components and relationships.

Key words: public authorities, public service, public authority, abuse of power, corruption, and civil society.

Постановка проблеми. Цілком зрозумілим є той факт, що такі деструктивні прояви, як корупція, панування чиновницького або суддівського розсуду, “клієнтизм” тощо, є формами зловживання публічною владою, тому першочергове завдання сучасного державного будівництва полягає в розробленні та впровадженні ефективних юридичних технологій запобігання різним

зловживанням з боку владних структур і окремих державних службовців на усіх рівнях українського політико-правового простору. Окрім того, упродовж останніх десятиліть українцям довелося спостерігати різного роду кризові явища, найчастіше викликані зловживаннями своїми владними повноваженнями тими чи іншими представниками державного апарату, що проявлялися в реалізації олігархічного проекту приватизації, що поставив державу на межу виживання, узурпації влади, перетворення державної служби на форму особистого збагачення та отримання всіляких пільг тощо. Не викликає сумнівів те, що питання про створення правового механізму протидії зловживанням владою у сфері державної служби має не лише юридичний характер, але й загальнодержавне значення, оскільки в умовах нестабільності, соціальних ризиків, що мають місце, а також військової агресії з боку Російської Федерації він безпосередньо пов'язаний із забезпеченням національної безпеки України.

Зауважимо й те, що процес мінімізації зловживань владними повноваженнями повинен мати системний політико-правовий характер і не зводиться до добре відомих антикорупційних та інших кампаній.

Натомість у межах сучасної юридичної науки необхідно спрямувати зусилля на визначення сутності та способів протидії зловживанням владою у сфері державної служби, виявити і проаналізувати адекватні цьому завданню правові та політичні інститути.

Аналіз дослідження проблеми. Питання, що торкаються різних аспектів зловживання владою у сфері державної служби, зокрема проявів корупції, були предметом дослідження багатьох вчених. Окремі аспекти окресленої проблематики знайшли своє відображення у працях провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців: В. Авер'янова, І. Бородіна, Н. Бортник, В. Бутенка, В. Гвоздецького, С. Головатого, І. Данова, Л. Денисенка, В. Заросила, Д. Йосифовича, О. Кальмана, М. Камлика, М. Коваліва, В. Колпакова, І. Матюхіної, М. Мельника, Є. Невмержицького, В. Ортинського, О. Остапенка, В. Петкова, С. Петкова, О. Філімонова та інших.

Метою цієї статті є дослідження можливості створення дієвого адміністративно-правового механізму запобігання зловживанням владою у сфері державної служби, зокрема такій його формі, що дуже поширена сьогодні, як корупція.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зауважити, що термін “зловживання” загалом розуміють як одну з давніх форм юридично значущої і соціально негативної поведінки людини. Однак, така дефініція не є сталою і однозначно вирішеною в юридичній літературі. Так, наприклад, доволі часто вчені використовують такий термін, як “зловживання правом”, але не пояснюють його. Окрім того, відсутнє визначення категорій “зловживання правом”, “зловживання владою”, “зловживання посадовими повноваженнями” і низки інших суміжних понять і на законодавчому рівні. А отже, розуміння вказаних категорій нині знаходиться в доктринальній площині.

Слід наголосити на тому, що право одночасно повинно досягати двох протилежних цілей – упорядковувати суспільні відносини і справедливо їх регулювати, а отже, протиріччя між впорядкованістю і справедливістю, між визначеністю і гнучкістю регулювання закладені в самій субстанції права. Така діалектика правового регулювання суспільних відносин породжує безліч юридичних проблем, зокрема й проблему зловживання правом (а отже, і зловживання владою) у сфері державної служби. З огляду на це, проблема зловживання правом є породженням абстрактності правових норм, діалектичного поєднання таких властивостей права, як формальна визначеність і справедливість.

Загалом у науковій літературі побутує думка про те, що у проблемі зловживання правом можна виділити дві позиції, що характеризуються своїми крайнощами. Одна з них полягає в тому, що поняття зловживання правом слід тлумачити максимально широко: будь-яку дію слід кваліфікувати як зловживання правом, якщо це суперечить моральності або чийсь (зокрема й публічним) інтересам [1, с. 20]. Натомість К. І. Скловський з цього приводу виславляє думку про

те, що зловживання правом не має загального опису і стає фактом не інакше як в результаті судового рішення, у прийнятті якого головна роль відводиться суддівському розсуду [2, с. 2].

Однак, на нашу думку, реалізація такого підходу на практиці завдала б істотної шкоди стійкості правової системи. Учасники правовідносин, реалізуючи належні їм права, не мали б впевненості в тому, що їхні дії є правомірними. Адже суд, не будучи обмеженим у своїх діях нормою права, був би вправі визнати будь-яку дію такою, що зачіпає інтереси іншої особи.

Інша позиція полягає в тому, що, на думку деяких вчених, проблеми зловживання правом взагалі не існують. На думку М. С. Малейна, можливо одне з двох: або суб'єкт діє в межах належного йому права і тоді не зловживає своїм правом, або він виходить за межі, встановлені законом, і, таким чином, порушуючи закон, не зловживає правом, а здійснює правопорушення, за яке повинна настати відповідальність [3].

Однак, необхідно зауважити, що остання позиція є, очевидно, слабкою, оскільки вона не відповідає ні наявним теоретико-методологічним напрацюванням у цій галузі правового знання, ні особливостям юридичної практики, в ході якої неминуче виникають і чинять негативний вплив на правотворчість і правозастосування різні форми зловживань правом, зокрема й у сфері державної служби.

У науковій літературі можемо зустріти різноманітні класифікації зловживання правом, які здійснюються за різними підставами. Безумовно, кожна з класифікацій має свої переваги і недоліки, оскільки лише частково охоплює досліджуване явище. Так, класифікація за галузевим принципом розглядає здійснення права в протиріччі з його призначенням, в результаті якого заподіюється шкода особі, суспільству і державі. Можливим є виділення зловживання правом в політико-правових інститутах, в системі законодавчої влади, у сфері виконавчої влади на загальнодержавному і регіональному рівнях, а також в інститутах судової влади.

За суб'єктом зловживання поділяються на зловживання фізичних та юридичних осіб, державних органів і громадських об'єднань. Сюди ж можна віднести зловживання владою, службовим становищем, посадовими повноваженнями, що вчиняються державними службовцями.

За суб'єктивною стороною зловживання класифікують на навмисні і необережні. Окрім того, можливе виділення зловживання правом в контексті позитивістського (легістський підхід, соціологічний, історичний тип праворозуміння) і неопозитивістського типів праворозуміння (природно-правовий підхід, філософський, лібертарна концепція праворозуміння), а також інтегративного типу праворозуміння.

Відсутність єдиного підходу щодо вирішення проблеми зловживання правом негативно позначається на правозастосовній діяльності. Отже, якщо узагальнити погляди на цю проблему, можна запропонувати таке визначення зловживання правом у сфері державної служби, як діяння державного службовця, що вчиняється ним у формі дії або бездіяльності з реалізації належного йому суб'єктивного права, яке він здійснює в межах наданих законом повноважень, а його результати виходять за встановлені межі здійснення права з огляду на його намір завдати шкоду та (або) об'єктивного завдання шкоди правам і законним інтересам інших осіб.

Розглядаючи питання про причини зловживання правом у сфері державної служби, зокрема такої його форми, як корупція, науковці та практики зазначають, що:

1. Виникнення практики зловживання правом у сфері державної служби шляхом вчинення корупційних діянь обумовлено некоректним переходом командно-управлінської системи економіки до ринкових відносин, в процесі якого неконтрольована приватизація призвела до криміналізації державної бюрократії, дозволила кримінальному середовищу зміцнити і значно розширити свій вплив на інститути державної влади.

2. Істотною причиною також є руйнування ідеологічного простору країни, ціннісна дезорієнтація державних службовців і на тлі духовного вакууму – сприйняття раціонально-егоїстичних стандартів поведінки.

3. Транзитивні реформи державного управління не забезпечили належної кадрової професіоналізації, ігнорували тим самим людський ресурс – ключове джерело ефективного функціонування державних органів влади. Наслідком подібної дисфункції державного управління стало виникнення суспільної потреби у встановленні соціального порядку, що також сприяло виникненню розгалуженої системи, що надає послуги корупційної регуляції суспільних відносин.

4. Ослаблення системи політичного контролю і практична відсутність злагодженої системи державного адміністративного контролю за діяльністю державних службовців призвело до втрати управлінського порядку і стихійної самоорганізації державних структур, що сприйняли переважно корупційний стиль публічного управління.

5. Ускладнення нормативно-правового регулювання, яке визначило малоефективну систему заборон, але, тим не менш, яке створило сприятливий ґрунт для зловживання посадовими повноваженнями за рахунок широких меж бюрократичного розсуду.

Водночас, розглядаючи проблему зловживання правом у сфері державної служби, що проявляється, насамперед, у формі корупції, слід зазначити, що непрофесійне, а також цілеспрямоване ускладнення державного управління, закріплення в законах неадекватних заходів адміністративного розсуду тощо створює сприятливий ґрунт для розвитку корупційних відносин. Тому не меншу загрозу національній безпеці становить законодавчий лобізм, який доволі часто має не тільки внутрішньо-корпоративний бюрократичний, але й кримінальний, олігархічний характер.

Серйозною загрозою для сфери державної служби також слід вважати адміністративний (управлінський) лобізм, у межах якого приймаються конкретні управлінські рішення, яке найчастіше, хоч формально і не суперечать закону, але спотворюють законодавчий зміст і волю. Так зване телефонне право виступає втіленням управлінського лобізму, яке, перебуваючи поза правовим регулюванням та контролем, сприяє винесенню безвідповідальних адміністративних, судових і політичних рішень, заснованих на перманентній індивідуальній або вузькокорпоративній вигоді. Все це, своєю чергою, спричиняє низьку ефективність правозастосування, дистанціюючи суспільство від офіційних структур державного управління, викликаючи правовий нігілізм і стимулюючи розростання антилегальної системи регулювання суспільних відносин. Іншим проявом адміністративного лобізму є тіньова кадрова політика, що визначає просування “службовою драбиною”, кадрові перестановки, поповнення кадрового складу державних органів і звільнення, виходячи з корпоративних тіньових інтересів, неформальних міжособистісних зв’язків, економічних вигод. Такий вид тіньових відносин має розглядатися як найнебезпечніша їх форма, оскільки, як слушно зауважив О. Бісмарк, якщо “з поганими законами і хорошими чиновниками управління ще можливе, то з поганими чиновниками не допоможуть ніякі закони” [4, с. 205].

На жаль, сьогодні доводиться констатувати, що зловживання правом серед державних службовців у формі корупційних діянь є однією з найактуальніших проблем сучасності, оскільки корупція здатна вражати різні види органів державної влади та напрями їх діяльності, а завдана нею шкода стосується різних сфер життєдіяльності сучасної держави, зменшує рівень довіри до державного апарату та її міжнародний авторитет, наслідком чого є уповільнення економічного розвитку, відтік можливих капіталовкладень та працездатного населення.

Зазначена проблема є актуальною і для України, для якої корупція становить безпосередню загрозу національній безпеці і конституційному ладу, про що неодноразово зазначалося у програмних та концептуальних правових актах з питань протидії злочинності загалом та корупції зокрема.

Корупція може проявлятися в різних формах, але найбільш небезпечними з них є вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, посадових злочинів: зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, одержання хабара та розкрадання державного або громадського майна шляхом зловживання службовим становищем.

Водночас одним із найбільш помилкових тлумачень корупції, на нашу думку, є спроба втиснути її в рамки виключно кримінальних проявів. Більшість авторів і в нашій державі, і за кордоном (Л. Пальмер, А. Катценелінбочен, В. М. Рейсмен та інші) вважають, що корупція як

соціальне явище є значно ширшим, ніж сукупність суто криміногенних проявів. У реальному житті побутує багато інших її видів, котрі ніколи кримінальними не вважалися. Корумпований державний службовець нерідко діє в межах своєї компетенції, при цьому порушуючи етичні, адміністративно-правові та інші норми поведінки. Так, Н. Ф. Кузнецова з цього приводу зауважує, що в основі корупції лежать такі вікові традиції взаємовідносин у суспільстві, як “послуга за послугу”, “ти мені – я тобі” тощо [5, с. 30]. Тому корупція, як правило, не тягне за собою скарг, оскільки сторони одержують взаємну вигоду від протиправного діяння. Латентність – її основна особливість. У цьому полягає і складність боротьби з цим явищем. Тому від кримінально-карних проявів корупції потрібно відрізнити корупційні правопорушення, за вчинення яких законом передбачено адміністративну відповідальність.

Іншою особливістю корупції в нашій країні є наявність домінуючих чинників не тільки матеріально-економічного характеру, але й ідеологічного, морального, а також загальної та правової культури. Перехід до ринкових відносин значною частиною громадян було сприйнято як повну відмову не тільки від комуністичної ідеології, але й від ідеології взагалі. Цей вакуум і було заповнено всюдозволеністю, свавіллям та іншими негативними проявами.

Значних змін в умовах переходу до ринку набули предмет і спосіб вчинення корупційних проявів. Сьогодні гроші перестали бути основним предметом хабарництва, а все частішими стають інші матеріальні й нематеріальні послуги. Поширення зокрема набувають хабарі у вигляді закордонних турів, спонсорування відпочинку на дорогих закордонних курортах, надання безвітсоткових кредитів тощо. Що стосується сфер поширення корупції, то ключовими з них є оподаткування, митна справа, торгівля, закупівля товарів, надання послуг тощо.

Отже, сьогодні в нашій державі дуже гострою є проблема корупції, і вирішити її можливо лише за умови реалізації цілого комплексу антикорупційних заходів, які повинні спрямовуватися не лише на викорінення корупції як явища, але й запобігання умовам, що безпосередньо та опосередковано сприяють її виникненню [6, с. 5].

Натомість позитивним аспектом слід назвати прийняття в державі низки законодавчих актів, які містять норми, що сприяють створенню адміністративно-правового механізму запобігання корупційним діянням, зокрема посилюють відповідальність за вчинення корупційних правопорушень у сфері державної служби. До чинників успішної протидії корупції можна віднести чітке регламентування діяльності посадових осіб усіх рівнів, відкритість та прозорість влади та процедур прийняття державних рішень, дієвий механізм контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства. Проте найвпливовішим засобом протидії та запобігання корупції є необхідність застосування відповідальності у разі вчинення корупційного правопорушення.

З-поміж законодавчих актів слід назвати Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції”, в якому визначено основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [7].

Цим Законом уперше законодавцем подано визначення терміна “корупція”, під яким слід розуміти використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону, 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, зазначеній в ч. 1 ст. 4 цього Закону, 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 [7].

Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” також визначено, що корупційне правопорушення – це умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність [7].

Особливої уваги в контексті окресленої проблематики заслуговують Закони України “Про очищення влади” від 16 вересня 2014 року [8] та “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14 жовтня 2014 року [9].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що зловживання владою у сфері державної служби є надзвичайно негативним явищем, викликаним багатьма чинниками і суб’єктивного, і об’єктивного характеру.

Для якісної зміни стану законності у сфері державної служби, яке сьогодні характеризується високим ступенем корумпованості, необхідно забезпечити її відкритість, доступність громадському контролю, а також реалізувати антикорупційні заходи, передбачені багатьма програмними документами. Для створення такої системи суспільних відносин необхідно досягти прозорості, чіткості і простоти в щоденних відносинах держави (в особі її державних службовців) і громадянина.

1. Щенникова Л. В. *Злоупотребление правом: дух и буква закона* / Л. В. Щенникова // *Законодательство*. – 1999. – С. 20. 2. Скловский К. И. *О злоупотреблении правом* // *ЕЖ–Юрист*. – 2000. – № 32. – С. 2. 3. Малейн Н. С. *Правонарушение: понятие, причины, ответственность* / Н. С. Малейн. – М.: Юрид. лит., 1985. – 192 с. 4. Бисмарк О. *Мысли и воспоминания* / Отто фон Бисмарк. – М.: ОГИЗ, 1940. – Т. I. – С. 205. 5. Кузнецова Н. Ф. *Коррупция в системе уголовных преступлений* / Н.Ф. Кузнецова // *Вестник Московского университета*. – 1993. – № 1. – С. 30. 6. Клімова С. М. *Організація запобігання та протидії корупції в Україні: [навч. посібник]* / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х.: ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 180 с. 7. *Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 40. – Ст. 404. 8. *Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 44. – Ст. 2041. 9. *Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року* // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.