УДК [35.08:328.185](477)

***Климова С.Н.,***

Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины;
доцент кафедры права и европейской интеграции;
кандидат наук по государственному управлению; доцент (Украина, г. Харьков)

# ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ ДЛЯ ЛИЦ, НА КОТОРЫХ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В УКРАИНЕ

*Исследована сущность правовых ограничений, связанных с профессиональной деятельностью лиц, на которых распространяется антикоррупционное законодательство. Проанализированы отдельные нормы законодательства Украины о публичной службе, в результате чего были предложены пути их совершенствования.*

*Ключевые слова: борьба с коррупцией, государственные служащие, запреты и ограничения для служащих, публичные служащие.*

Укрепление дисциплины, искоренение коррупции из сферы государственной службы являются важными элементами реформирования системы государственного управления, проводимого в Украине.

Реализация данных норм представляется возможной только с установлением для служащих действенных средств, влияющих на их запросы и сообразующих их с интересами государства и общества. В специальной литературе служба рассматривается как общественно полезная деятельность по управлению, его обеспечению, обслуживанию людей [1]. Службу целесообразно делить на публичную (как синоним в научной литературе используется термин «государственная» или «государственная гражданская») и негосударственную. Понятие публичной службы в Кодексе административного судопроизводства Украины определяется как деятельность на государственных политических должностях, профессиональная деятельность судей, прокуроров, военная служба, альтернативная (невоенная) служба, дипломатическая

служба, другая государственная служба, служба в органах власти Автономной Республики Крым, органах местного самоуправления [5]. Это определение имеет совсем иное значение, чем «государственная служба» в действующем Законе Украины «О государственной службе» [11].

Основные способы предупреждения коррупции в этом аспекте связаны с правовыми ограничениями. Устанавливая ограничения для лиц, находящихся на публичной службе, государство руководствуется осознанием того, что его политика должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого члена общества, признание и уважение прав человека, что является гарантией укрепления благополучия и безопасности самого государства.

В этом смысле правовые ограничения призваны воздействовать на государственных гражданских служащих в целях согласования интересов, сдерживания негативных проявлений, стимулирования их социально полезного поведения, что, в свою очередь, возможно лишь путем формирования законодательства о публичной службе, надлежащим образом организовывающего их профессиональную служебную деятельность. Неполное, нечеткое установление ограничений или полная их ликвидация будет являться оправданием противоправного поведения публичных служащих, идущего вразрез с государственными и общественными интересами.

Необходимость анализа правовых ограничений, связанных с публичной службой Украины, потребность разработки рекомендаций к усовершенствованию законодательства в контексте совершенствования государственной службы Украины обусловили актуальность данного исследования.

Общую теоретическую основу исследования составили работы ведущих ученых в сфере государственной службы: А.Б. Аверьянова, Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, В.А. Козбаненко, А.В. Кудашкина, В.М. Манохина, Н.Р. Нижник, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, Ю.Н. Старилова, Ю.М. Кулакова и многих других. При подготовке данной статьи автором были использованы научные разработки в сфере борьбы с коррупцией Н.И. Мельника, Е.В. Невмержицкого, Н.И. Хавронюка и других ученых.

*Целью* статьи является исследование установленных законодательством Украины ограничений прав публичных служащих и выработка на основе этого рекомендаций по совершенствованию нормативных актов.

Условия, причины и особенности коррупции предопределяют специфический комплекс коррупционных проблем в конкретной стране, на решение которых должны быть направлены нормы антикоррупционного законодательства. При их утверждении важным моментом является выбор механизмов предупреждения и предотвращения коррупции. Украина сделала свой выбор, и в 2011 году вступили в действие нормативные акты, направленные на противодействие коррупции. Основным является закон об основах предотвращения и противодействии коррупции [12], также были внесены изменения в Уголовный кодекс Украины (УК Украины) и Кодекс Украины об административных правонарушениях (КУоАП) и другие законодательные акты [9,10].

С целью совершенствования правовых и организационных принципов предотвращения и противодействия коррупции 21 октября 2011 года Президент Украины своим Указом № 1001 утвердил Национальную антикоррупционную стратегию на 2011 – 2015 годы [17].

Целью Национальной антикоррупционной стратегии является уменьшение уровня коррупции в Украине путем устранения предпосылок ее возникновения через внедрение превентивных мероприятий, укрепление режима законности, а также формирование в обществе нетерпимого, негативного отношения к коррупции как общественно опасного явления.

Национальная антикоррупционная стратегия предусматривает, что оценка эффективности ее реализации должна основываться на результатах выполнения Государственной программы относительно предотвращения и противодействия коррупции на 2011 – 2015 годы [13]. Таким образом, за последние два года вопросам усовершенствования механизмов

предотвращения коррупции Президентом Украины и органами законодательной и исполнительной власти уделялось немало внимания.

Важное значение в механизме предотвращения коррупции занимают правовые запреты и ограничения для должностных лиц. Запрет — это приказ не делать чего-либо [2, с. 188]. Ограничение — это правило, наставление, которое ограничивает чьи-либо права, действия и т. д. В украинской правовой системе запреты и ограничения для лиц, на которых распространяется антикоррупционное законодательство, установлены комплексно. В статье 6 Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» установлены «ограничения относительно использования служебного положения» через комплекс запретных действий для публичных служащих [19]. Поэтому можно сделать вывод о том, что правовые нормы антикоррупционных законов закрепляют правовое требование для практиков не создавать конфликт между личностными и государственными интересами с использованием взаимодополняемых терминов «ограничения» и «запреты».

В зарубежных странах также существует практика установления ограничений и запретов для публичных служащих. Так, Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» 2007 г. наряду с ограничениями содержит и запреты, связанные с государственной службой, которые не преследуют цели ущемления гражданских прав государственных служащих и направлены на обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата [3]. Из этого следует, что Украина не одинока в выборе модели правового регулирования запретов и ограничений.

Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» определена система ограничений и запретов для лиц, которые являются субъектами ответственности за коррупционные правонарушения:

1) относительно использования служебного положения;

2) относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности;

3) относительно получения подарков (пожертвований);

4) относительно работы близких лиц;

5) относительно лиц, которые освободили должности или прекратили деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления;

6) запреты занимать должности на публичной службе после привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения.

За нарушение этих ограничений и запретов установлена юридическая ответственность. Из отчета Министерства юстиции Украины за 2012 год известна статистика привлечения публичных служащих к административной ответственности (таблица 1).

Таблица 1 — Информация о лицах, привлеченных к административной ответственности за коррупцию в 2012 году в Украине [4, с. 5]

| № | Статьи КУоАП | Количество лиц |
|---|---|---|
| 1 | Нарушение ограничений относительно использования служебного положения (ст. 172-2) | 1150 |
| 2 | Предложение и предоставление неправомерной выгоды (ст. 172-3) | 109 |
| 3 | Нарушение ограничений относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности (ст. 172-4) | 207 |
| 4 | Нарушение установленных законом ограничений относительно получения подарка (пожертвования) (ст. 172-5) | 24 |
| 5 | Нарушение требований финансового контроля (ст. 172-6) | 330 |
| 6 | Нарушение требований относительно сообщения о конфликте интересов (ст. 172-7) | 83 |
| 7 | Незаконное использование информации, ставшей известной лицу в связи с исполнением служебных полномочий (ст. 172-8) | 14 |
| 8 | Непринятие мер по противодействию коррупции (ст. 172-9) | 13 |

Из восьми квалифицирующих норм, представленных в таблице 1, шесть являются последствием невыполнения норм, устанавливающих правовые запреты и ограничения для служащих.

*Первая группа* ограничений касается лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления; лиц, которые к ним приравниваются, и лиц, которые постоянно или временно занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, или лиц, специально уполномоченных на выполнение таких обязанностей в юридических лицах частного права независимо от организационно-правовой формы.

Этим лицам запрещается использовать свои служебные полномочия и связанные с этим возможности с целью получения неправомерной выгоды или в связи с принятием обещания/предложения такой выгоды для себя или других лиц, в том числе:

1) неправомерно способствовать физическим или юридическим лицам в осуществлении ими хозяйственной деятельности, получении субсидий, субвенций, дотаций, кредитов, льгот и т.д.;

2) неправомерно способствовать назначению на должность лица;

3) неправомерно вмешиваться в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц;

4) неправомерно предоставлять преимущество физическим или юридическим лицам в связи с подготовкой проектов, изданием нормативно-правовых актов и принятием управленческих решений [12].

*Вторая группа* исследуемых ограничений касается только лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Им запрещается:

– заниматься другой оплачиваемой или предпринимательской деятельностью (кроме преподавательской, научной и творческой деятельности, медицинской практики, инструкторской и судейской практики из спорта), если иное не предусмотрено Конституцией или законами Украины;

– входить в состав органа управления или наблюдательного совета предприятия или организации, что имеет целью получение прибыли (кроме случаев, когда лица осуществляют функции из управления акциями (паями), которые принадлежат государству или территориальной громаде), если иное не предусмотрено законодательством.

Служащие реагируют на правовые требования таким образом, что они не допускают иной оплачиваемой работы, кроме тех видов деятельности, которые определены законом.

*Третья группа* ограничений касается лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления; должностных лиц юридических лиц публичного права, которые получают заработную плату из государственного или местного бюджета; лиц, которые не являются публичными служащими, но оказывают публичные услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, а также эксперты, арбитражные управляющие, независимые посредники, члены трудового арбитража, третейские судьи во время выполнения ими этих функций, другие лица в установленных законом случаях).

Этим лицам запрещается непосредственно или через другие лица получать подарки (пожертвования) от юридических или физических лиц:

1) за решение, действия или бездействие в интересах дарителя, которые принимаются, совершаются как непосредственно таким лицом, так и другими лицами;

2) если лицо, которое дарит (осуществляет) подарок (пожертвование), находится в подчинении такого лица [12].

Закон Украины «О правилах этичного поведения» [18] определяет руководящие нормы для поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Предусмотрено, что публичные служащие в случае поступления предложения относительно неправомерной выгоды или подарка (пожертвования), невзирая на личные интересы, безотлагательно принимают такие меры:

1) отказываются от предложения;

2) по возможности идентифицируют лицо, которое сделало предложение;

3) привлекают свидетелей, если это возможно, в том числе из числа коллег по работе;

4) в письменном виде сообщают о предложении непосредственному руководителю или соответствующему выборному или коллегиальному либо правоохранительному органу.

Если лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления, выявило в своем служебном помещении или переданную другим способом неправомерную выгоду или подарок (пожертвование), оно обязано безотлагательно, но не позже одного рабочего дня, в письменном виде сообщить об этом факте своему непосредственному руководителю.

Закон Украины «О правилах этичного поведения» [18] определяет порядок оформления подарка (пожертвования), а именно — составляется акт, который подписывается лицом, выявившим неправомерную выгоду или подарок (пожертвование), и его непосредственным руководителем.

Помимо указанного Закона действуют иные нормативно-правовые акты, устанавливающие правила поведения при поступлении подарков или неправомерной выгоды [15].

Лица, которые получают зарплату из бюджетов всех уровней, публичные служащие и лица, оказывающие публичные услуги, могут принимать подарки, которые отвечают общепризнанным представлением о гостеприимстве. Однако условиями принятия таких подарков являются: непостоянство подарков, низкая стоимость и отсутствие их влияния на управленческие решения [8].

*Четвертую группу* ограничений устанавливают юридические запреты для публичных служащих, должностных лиц юридических лиц публичного права и лиц, получающих зарплату из бюджетов. Указанные лица не могут иметь в непосредственном подчинении близких им лиц или быть непосредственно подчиненными в связи с выполнением полномочий близким им лицам. Публичные служащие и лица, работающие в бюджетных организациях, обязаны сообщить руководству о работающих в этом органе близких им лицах. Однако эти требования не распространяются на:

1) народного заседателя и присяжных;

2) близких лиц, которые непосредственно подчинены друг другу в связи с пребыванием каждого из них в выборной должности;

3) лиц, которые работают в сельской местности, горных населенных пунктах;

4) лиц, которые работают в отрасли образования, науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта;

5) других лиц, определенных законом [12].

Общими правилами поведения государственных служащих регулируется порядок урегулирования конфликта интересов. Публичный служащий обязан в пределах своих полномочий принимать меры относительно недопущения конфликта интересов, а именно противоречий между личными интересами и служебными полномочиями, наличие которых может повлиять на объективность принятых решений.

Обстоятельства, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, должны быть устранены до того, как публичный служащий будет назначен на должность.

В случае, если обстоятельства, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, сложились после назначения на должность, публичный служащий должен безотлагательно сообщить в письменной форме об этом своему непосредственному руководителю и срочно принять меры относительно устранения таких обстоятельств.

По мнению Н. Янюк, вред публичным интересам наносит не только реальный (уже существующий) конфликт, но и потенциальный (частный интерес в определенной сфере), именно такой конфликт порождает недоверие к публичному служащему и подозрение в причастности к совершению коррупционного деяния [20]. Следовательно, конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтере-

сованность публичного служащего может повлиять на объективность выполнения им служебных полномочий, при которой могут возникнуть противоречия между личным интересом публичного служащего и функциями органов власти.

Этот вопрос не нашел отражения в действующем Законе Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», хотя требуют законодательного определения пределы правомерных ограничений публичных служащих и их соотношение с правами и свободами человека и гражданина в обществе, государстве.

*Пятая группа* ограничений касается лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Если они уволились с должности или иным образом прекратили деятельность, связанную с выполнением функций государства или местного самоуправления, то на протяжении года со дня прекращения службы им запрещается:

1) заключать трудовые договоры (контракты) или совершать правовые сделки в сфере предпринимательской деятельности с предприятиями, учреждениями или организациями, в которых они работали;

2) разглашать или использовать другим способом в своих интересах информацию, которая стала им известна в связи с выполнением служебных полномочий, кроме случаев, установленных законом;

3) представлять интересы любого лица по делам (в том числе в судах), по которым другой стороной является орган, в котором они работали [12].

Данное ограничение является общепризнанным международным антикоррупционным стандартом. Так, ст. 12 Конвенции ООН против коррупции гарантирует предотвращение возникновения конфликта интересов, если будет установлено ограничение на определенный срок относительно профессиональной деятельности бывших публичных служащих в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию [7].

*Шестая группа* ограничений распространяется на лиц, которые были привлечены к ответственности за коррупцию. Во-первых, если такой публичный служащий или лицо, которое оказывает публичные услуги, занимает должность, то оно должно быть уволено. Во-вторых, лица, которые были привлечены к ответственности за коррупцию (информация об этом была внесена в реестр), не допускаются на публичную службу и не могут принимать участие в избирательном процессе в качестве кандидатов на должности в органы публичной власти.

Возможным стало уволить служащего, привлеченного к ответственности за коррупционное правонарушение, в случае вступления судебного решения в законную силу. Такое основание для прекращения трудового договора предусмотрено отныне п. 7-1 ст. 36 КЗоТ Украины [6]. Такая правовая норма урегулирована несколькими законодательными актами, определяющими порядок прохождения службы в различных органах власти.

Например, статьей 18 Закона Украины «О милиции» предусматривается, что работники милиции, которые совершили преступление или административное коррупционное правонарушение, увольняются со службы в трехдневный срок со дня получения соответствующим органом внутренних дел копии соответствующего судебного решения, набравшего законную силу [16].

С введением этих ограничений и запретов был сформирован имидж Украины как государства, которое активно регулирует социальные связи, свободные от коррупции.

В результате данного исследования были сформулированы следующие положения:

1. Вопрос об установлении правовых ограничений и запретов для публичных служащих, лиц, получающих зарплату из бюджета и предоставляющих публичные услуги, вызывает необходимость определения пределов правомерных ограничений и их согласования со свободами человека и гражданина в обществе, государстве. Назначение правовых ограничений заключается в достижении разумного компромисса между общественной необходимостью и интересами обладателя права.

2. Поскольку некоторые ограничения подразумевают воздержание от опреде-

ленных действий, если они не связаны непосредственно с его служебной деятельностью, в статье делается вывод о том, что такие ограничения можно рассматривать в качестве специальных обязанностей публичных служащих. Их нормативное закрепление обусловлено государственными интересами и направлено на установление действенных преград возможным злоупотреблениям со стороны публичных служащих, обеспечение независимости их служебной деятельности, на создание нормальных условий для работы государственного аппарата, а также против коррупции.

3. В ходе анализа правового регулирования ограничений, связанных с публичной службой, были выявлены проблемные сферы служебных отношений в области ограничения прав служащих, обоснована необходимость их упорядочения и должного правового регулирования. К ним относятся: публично-служебные отношения, связанные с возникновением близкого родства, закреплением правил профессиональной этики, со способами предотвращения и устранения конфликта интересов на публичной службе. Но именно эти вопросы всегда находятся в центре внимания законодателя стран — членов ЕС при усовершенствовании антикоррупционного законодательства.

4. Определенного усовершенствования требуют отдельные ограничения, которые возлагаются на публичного служащего. Требуя от служащего политической нейтральности, законодатель должен четко указать на обязанность лица, в случае зачисления его на публичную службу, прекратить членство в политической партии на время прохождения службы. Необходимым в связи с этим будет дополнение Закона Украины «О государственной службе» положением, где должно быть сказано, что членство государственного служащего в политической партии или другом объединении граждан, преследующего политические цели, является основанием для освобождения лица со службы.

**Библиографический список**


1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: [моногр.]. — Х.: Право, 2005. — 304 с.

2. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова; худ.-оформювач Б.П. Бублик. — Х.: Фоліо, 2005. — 767 с.

3. Джамшедов Д.Н. Государственная служба Республики Таджикистан: конституционно-правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальности: 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право; 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право / Д.Н. Джамшедов; Науч. рук. Ю.Л. Шульженко. — М., 2011. — 26 с.

4. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 р. / Міністерство юстиції України, квітень 2013 р. — 164 с. [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: // http://www.minjust.gov.ua

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—37. — Ст. 446.

6. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08

7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 10.

8. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: роз'яснення Мін'юсту України від 28.07.2011 р. [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=nn

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції»: Закон України від 17.05.2012 р. № 4711-VI // Офіційний вісник України — 2012. — № 45. — Ст. 1731.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI [Електрон. ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=1353602z6

11. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

12. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 44. — Ст. 1764.

13. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 94. — Ст. 3431.

14. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця: наказ Головдержслужби України від 04.08.2010 №214 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 90. — Стор. 211. — Ст. 3208.

15. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 91. — Ст. 3302.

16. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР — 1991. — № 4. — Ст. 20.

17. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011—2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 83. — Стор. 33. — Ст. 3020.

18. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI // Голос України. — 12.06.2012. — № 106.

19. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М. І. Хавронюк. — К.: Атіка, 2011. — 424 с.

20. Янюк Н. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засоби запобігання і протидії / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2012. — Випуск 55. — С. 139—146.

**Klimova S.N.**, e-mail: svitlanaklimova@mail.ru
Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; associate professor of the department of law and European integration; candidate of sciences in public administration, associate professor (Ukraine, Kharkov)

**LEGAL RESTRICTIONS AND PROHIBITIONS FOR PEOPLE SUBJECT TO ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN UKRAINE**

The essence of the legal restrictions related to the professional activities of people who are subject to anti-corruption legislation is studied. Some rules of law of Ukraine on Public Service are analyzed, which resulted in the ways of improving them.

Tags: struggle against corruption, civil servants, prohibitions and restrictions for civil servants, public servants.