

ОСОБЛИВОСТІ ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ЗІ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ ЗАКОНОДАВЧОЇ,  
ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ

Проголосивши себе суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою, Україна фактично взяла на себе обов'язок реально забезпечувати й гарантувати права, свободи та законні інтереси учасників суспільних відносин. Реалізація цих цілей відбувається шляхом здійснення діяльності державних службовців органів законодавчої, виконавчої та судової влади по виконанню своїх функціонально-посадових обов'язків. Надання державою державним службовцям широких повноважень створює потенційну можливість використання їх не на користь суспільства, а для власної вигоди. Значною мірою реалізація цих потенційних можливостей унеможливується низкою встановлених законодавством обмежень і заборон. Звідси, ефективність функціонування державної служби прямо залежить від кількості, якості та змісту обмежень та заборон, встановлених в сфері діяльності державних службовців. Дослідженню цих питань і присвячена стаття.

Питання про обмеження для державних службовців таке ж давнє, як сама служба. «Уся справа у тому, що, володіючи повноваженнями за державною посадою державної служби, службовець, реалізуючи ці повноваження, у той же час одержує значні можливості їх використання в цілях, які не відносяться до посади і навіть протипоказані останній: в політичних цілях, в інтересах третіх осіб, з метою особистого збагачення. Тому законодавство багатьох країн містить офіційні, відкриті положення про обмеження правового статусу осіб, котрі знаходяться на державній службі» [1, с.174]. Надаючи всім громадянам України рівне право доступу на державну службу, законодавець разом з тим встановлює коло обмежень, що пов'язані з прийняттям на державну службу та проходженням державної служби [1, с.92]. «Окрім прав і основних обов'язків державний службовець, вступаючи на державну службу, добровільно приймає і ряд встановлених законодавством обмежень та заборон. Правообмеження для державного службовця зумовлені специфікою виконуваних державних функцій та службових повноважень і полягають в основному в ряді заборон для державного службовця» [3, с.335]. Головна мета правообмежень полягає в забезпеченні ефективного функціонування державної служби, у встановленні правових перешкод можливому зловживанню державних службовців, створенні посадових повноважень та реалізації встановлених Конституцією прав і свобод службовців [4, с.21].

Аналіз точок зору вчених щодо суті та юридичної природи обмежень, пов'язаних зі службою в державних органах, підприємствах, установах, організаціях дозволяє зробити низку наступних висновків: 1) під правообмеженнями, пов'язаними з державною службою в органах законодавчої, виконавчої та судової влади, слід розуміти обумовлені загальними і спеціальними нормативно-правовими актами умови, правила, заборони, котрі

ставлять державного службовця в певні юридичні межі, вихід за які тягне застосування того чи іншого різновиду юридичної відповідальності; 2) своєю кінцевою метою правообмеження мають забезпечити ефективність функціонування державної служби; 3) обмеження для державного службовця мають абсолютний характер – вони діють для нього протягом усього часу проходження служби і не можуть бути відміненими або замінені на інші положення; 4) встановлення правообмежень своїм призначенням має: забезпечити ефективну професійну діяльність щодо виконання посадових повноважень; встановити перешкоди можливого зловживанню державними службовцями своїми службовими обов'язками; створити умови для незалежної службової діяльності; гарантувати дотримання державними службовцями прав, свобод та законних інтересів громадян; 5) встановлені правообмеження необхідно розглядати в двох аспектах: по-перше, несумісності посад державної служби з іншими видами діяльності; по-друге, забезпечення дисциплінарного режиму під час виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків; 6) суть правообмежень полягає у тому, що державний службовець на період перебування на державній службі позбавляється певних прав, які входять в статус прав громадянина.

Відповідно до ст.12 та ст.16 Закону України «Про державну службу» [5, ст.490] обмеження, пов'язані з державною службою, поділяються на дві групи: а) обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу; б) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Обмеження, пов'язані з прийняття на державну службу, є традиційними – визнання особи у встановленому порядку недієздатною, наявність судимості, що є несумісною із зайняття посади, безпосередня підпорядкованість або підлеглість особам, які є близькими родичами чи свояками. Законами України для деяких категорій державних службовців можуть встановлюватись й інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу. Наприклад, у ст.17 Закону України «Про міліцію» [6] зазначено, що при прийомі громадян на службу в органи внутрішніх справ для них може бути встановлений іспитовий термін до одного року. Водночас вважаємо, що ст.12 Закону України «Про державну службу» [5, ст.490] за назвою «Обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в державних органах та їх апараті» потребує удосконалення шляхом: 1) заміни даної назви на «Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу»; 2) доповнення переліку обмежень правообмеженням з таким формулюванням – «раніше притягувалися до відповідальності за корупційні діяння» . Дане правообмеження стане дієвим заходом боротьби з корупцією в органах, структурах та підрозділах державного механізму; 3) незрозумілим є застосування у цій статті оціночного поняття «мають судимість, що є несумісною з зайняття посади» – правила юридичної техніки складання нормативних приписів вимагає виправлення означеного термінологічного непорозуміння. Останнє буде виправленим, якщо замість позначеного формулювання правообмеження вкажемо інше: «мають непогашену судимість за нависний злочин» .

У ч.1 ст.16 Закону України «Про державну службу» [5, ст.490] за назвою «Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби» вказано: «Дер-

жавний службовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Відповідно до ст.1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [7, ст.266] під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Корупційними діяннями є: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконаннями таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, предметів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством. Ця стаття має термінологічно-юридичні неточності, що суттєво впливають на практику застосування її нормативних приписів. Визначальною ознакою будь-якого корупційного діяння є протиправність дій особи, внаслідок яких вона одержує винагороду, не передбачену чинним законодавством у вигляді матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Незважаючи на це, законодавець не вживає термін «протиправність» ні в першому, ні в другому випадках формулювання корупційних діянь. Виходить у першому випадку, що не «протиправне», а «незаконне» одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконаннями таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості є підставою для притягнення державних службовців до юридичної відповідальності. Однак, термін «законодавчий» набагато вужчий від «протиправний». Законодавчий означає передбачений лише у Законах України, тоді як протиправний – у всіх нормативно-правових актах. Вважаємо невиправданим, з точки зору ефективності боротьби з корупцією, таке звуження корупційних діянь. З огляду на те, що багато складів корупційних діянь зазначено не лише в Законах України, але й інших нормативних актах, слід замінити у першому підпункті ч.2 ст.1. Закону України «Про боротьбу з корупцією» [7, ст.266] термін «незаконне одержання особою» на «протиправне одержання особою». У другому випадку ситуація є ще гіршою. Законодавець, визначаючи корупційне діяння, зовсім забуває вказати на його найсуттєвішу якість – протиправність. Виходить, що «одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, предметів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством» є вже корупційним діянням. Абсурд. У такому випадку усі державні службовці корупціонери. виправити таку юридичну помилку просто – додати до цього формулювання термін протиправне. Вийде: «протиправне одержання особою ...» (далі за текстом).

У ст.5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [7, ст.166] встановлено, що державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права: а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); в) входити самостійно чи через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємства, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію. Державний службовець, який є посадовою особою, не має права: сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг; неправомірно втручатися, використовуючи своє становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; бути повіреним третіх осіб у справах органу, діяльність якого він контролює; надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень. Також державні службовці не мають права брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу. Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців встановлюються виключно законодавчими актами України.

Такий перелік правообмежень зазначений у Законі України «Про державну службу» [5, ст.490] та у Законі України «Про боротьбу з корупцією» [7, ст.266]. Поряд з цим слід відзначити про необхідність доповнити ст.16 Закону України «Про державну службу» [5, ст.490] «Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби», ще й такими правообмеженнями державному службовцю заборонено займатися іншою оплачуваною діяльністю, окрім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності; йому забороняється використовувати у неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового й інформаційного забезпечення, інше державне майно і службову інформацію; він не має права використовувати своє посадове становище в інтересах політичних партій, громадських, в тому числі релігійних об'єднань; державним службовцям забороняється утворювати в державних органах структури політичних партій, релігійних, громадських об'єднань, за винятком професійних спілок. Більш докладно про означені обмеження. По-перше, державний службовець не має права займатися ін-

шою оплачуваною діяльністю, окрім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності. Державний службовець зобов'язаний повністю присвятити себе державній службі, що забезпечує її ефективність. У випадку порушення державним службовцем вказаної заборони він повинен після письмового попередження керівника зробити вибір між державною службою та іншою діяльністю, яку він здійснює, порушуючи вимоги законодавства. Якщо службовець не вирішив зробити вибір на користь державної служби або ним повідомлені неправдиві відомості про прийняте рішення, то він підлягає звільненню з державної служби. Державному службовцю може бути заборонено займатися дослідницькою, викладацькою та іншою творчою діяльністю на умовах штатного сумісництва, якщо він за своїми посадовими обов'язками безпосередньо бере участь у прийнятті рішень, що створюють юридичні наслідки для організації, в якій він займає посаду за сумісництвом. По-друге, державному службовцю забороняється використовувати у неслужбових цілях засоби матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, інше державне майно і службову інформацію. Використання таких засобів характеризує державного службовця як нечесного, недобросовісного, користолюбного. Такі порушення можуть тягти застосування до державних службовців заходів адміністративної відповідальності, аж до звільнення з роботи. Відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту і зв'язку розцінюється як адміністративне правопорушення [8]. Якщо такі дії працівників спричинили матеріальну шкоду державному органу, то державний службовець зобов'язаний відшкодувати його. Державний службовець не має права використовувати службову інформацію, що стала відомою йому у зв'язку з виконанням посадових повноважень в особистих цілях, а також з метою отримання комерційної вигоди будь-якою фізичною чи юридичною особою. По-третє, державний службовець не має права використовувати своє посадове становище в інтересах політичних партій, громадських, в тому числі релігійних, об'єднань. Участь державних службовців в діяльності будь-яких політичних партій чи громадських об'єднань є несумісним з державною посадою. В іншому випадку будь-яка ідеологія може набувати, в сутності, державного характеру, і тоді діяльність державного апарату буде спрямована в основному на здійснення політичних планів якоїсь однієї партії, а основні права і свободи громадян будуть піддаватися загрозі. Завдання, що виконуються державними службовцями, потребують від них виявлення політичної нейтральності, а відповідно, незалежності від політичної кон'юнктури у різноманітних моментах суспільного життя країни. Ця заборона безпосередньо пов'язана з принципом нейтральності державної служби. Але він не означає, що державні службовці позбавлені права вступати у політичні партії та займати в них керівні посади. Він може притримуватися різноманітних політичних поглядів. Більш того, держава повинна забезпечити його право на участь у політичному житті країни. Обмеження державного службовця на участь у діяльності політичних партій не пов'язане зі змістом поглядів і

переконань, не обмежує їхні політичні права. По-четверте, однією з найважливіших правових умов, що забезпечує дотримання заборони для державного службовця на використання свого службового становища в інтересах політичних партій, є заборона на утворення у державних органах структур політичних партій, релігійних, громадських об'єднань, за винятком профспілок.

**Список літератури:** 1. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. 2. Адміністративне право України /За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 3. Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. М., 1996. 4. Наздрачов А. Правоограничение государственных служащих в России //Право и экономика. 1995. №5. 5. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. 1993. №52. Ст.490. 6. Закон України «Про міліцію» // Право і практика. 2001. №3. 7. Закон України «Про боротьбу з корупцією» // Відомості Верховної Ради України. 1995. №34. Ст.266. 8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відп. ред. В.Ф. Бойко. К., 1997.

*Надійшла до редколегії 11.03.03*