

АНТИКОРУПЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Анотація. Стаття присвячена визначенню поняття та сутності антикорупційних обмежень державних службовців. Розглядається загальна правова теорія обмежень прав людини. Виділяються фактори антикорупційних обмежень державних службовців, серед яких виділено: правовий, економічний, політичний, службовий.

Ключові слова: права, обмеження, корупція, державні службовці.

Відзначимо, що стан дотримання прав і свобод громадян, зокрема державних службовців, визнається одним із найбільш вагомих критеріїв оцінки рівня демократичності кожної держави. При цьому стан здійснення, охорони й захисту прав і свобод людини і громадянина є визначальним показником цивілізованості, культури будь-якого суспільства [1, с. 26]. Важливо і те, що в сучасному світі підходи до прав людини неминуче мають спиратися на моральні категорії свободи, справедливості, самооцінки індивіда для того, щоб законодавчо відобразити їх у відповідному каталозі прав людини. Набуваючи законодавчого вираження, права людини отримують додаткову «енергію», а держава, законодавчо закріплюючи їх, зобов'язує себе гарантувати і забезпечувати права і свободи [2, с. 5]. Однак відповідна діяльність держави в цьому напрямі також пов'язана з об'єктивною необхідністю певного обмеження прав і свобод людини, оскільки реалізація суспільних інтересів, які, як правило, стосуються широкого кола індивідів, інколи може зачіпати персоналізовані інтереси окремої людини.

Осмилення категорії обмежень пов'язано з розглядом низки теоретичних питань. Насамперед це стосується цілей встановлення тих чи інших обмежень.

Цілком справедливою є думка О.А. Лукашевої, що вся історія становлення і розвитку державності є невіддільною від пошуку оптимальних параметрів взаємин влади і людини, тісно пов'язаних з розвитком ідей правової держави, несумісних зі свавіллям і насильством. Необхідність пошуку такого компромісу зумовлена також і тією обставиною, що підпорядкування особистості державі чи безумовне прийняття всіх інтересів особистості державою утворюють або режим авторитаризму, або режим анархії [3, с. 58]. Важливо і те, що визначення обсягу і характеру прав і свобод громадян є важливим напрямом діяльності держави, яка також має право вимагати, щоб використання прав і свобод здійснювалося відповідно до їх призначення і не заподіювало шкоди інтересам суспільства і держави, правам інших осіб. Це повною мірою відповідає принципам демократії, розвиток якої неможливий без організованості і дисципліни [4, с. 39].

Ключовим аспектом застосування певних обмежень прав і свобод людини О.В. Зіборов визначає наявність розумного компромісу між державною необхідністю та інтересами володільця прав, тобто громадянина [5, с. 53].

Таким чином, очевидним є те, що питання існування та реалізації певних обмежень прав і свобод особистості перебуває в площині її взаємин з державою. Поряд з цим чітка визначеність права зумовлює необхідність не тільки суворо визначеної міри належної поведінки особи, а також і меж її варіативності [6, с. 33]. Як підкреслює Б.С. Ебзеєв, людина виступає не тільки як ізольований індивід, але і як член суспільства. Своєю чергою це ні проста сукупність індивідів, ні певний одноструктурний моноліт. Це певний соціальний організм, в якому особистість володіє самостійною цінністю і грає творчу роль, а особисте (приватне, індивідуальне) має перебувати у рівновазі. Важливо і те, що в процесі реалізації основних прав стикаються різні інтереси: суб'єктів цих прав, інших осіб, суспільства загалом. Через визначення меж основних прав, умов їх реалізації і порядку вирішення можливого конфлікту інтересів: об'єктивна потреба нормального функціонування соціуму, з одного боку, і свободи особистості – з іншого [7, с. 24]. Говорячи про цілі встановлення обмежень, В.І. Гойман підкреслює, що обмеження прав мають таке ж саме природне походження, як і самі права та свободи і вони мають переслідувати ціль – знайти розумний компроміс між суспільною необхідністю та інтересами володаря права [7, с. 26].

Таким чином, можна говорити про те, що обмеження прав людини є необхідним елементом юридичної свободи та демократичного праворозуміння. Обмеження прав особи є обґрунтованою необхідністю у всіх цивілізованих країнах світу, що вводиться з метою захисту приватних інтересів (інтересів окремих людей як самостійних суб'єктів права – захист здоров'я, забезпечення поваги до честі і гідності тощо) та публічних (загальнодержавних та суспільних). Обмеження прав у публічному праві специфічні тим, що вони стосуються не окремих випадків чи конкретних проблем, а загальних діянь людей, наприклад, обмеження публічних заходів у надзвичайних ситуаціях, свободи пересування тощо [7, с. 36]. Безумовно, встановлення компромісу між особою, яка володіє певним суб'єктивним правом, суспільством загалом та державою і є головною метою, моральним та юридичним обґрунтуванням інституту правообмеження. На цьому також наголошує С.А. Горшкова, відзначаючи, що норми, які дають змогу обмежити дію деяких прав людини, вводяться з метою встановлення рівноваги між правами окремих осіб та інтересами суспільства і держави загалом, а також у тому разі, коли між ними можуть виникнути суперечності [8, с. 83]. Ці обмеження прав і свобод громадян у загальному вигляді були закріплені у ч. 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини, відповідно до якої у здійсненні своїх прав і свобод кожна людина має зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [9].

А.Ф. Ноздрачов, досліджуючи питання цілей обмеження прав особи у сфері адміністративно-правового регулювання, дійшов висновку, що головна мета правообмежень полягає в забезпеченні ефективного функціонування державної служби, у встановленні правових перешкод можливого зловживанню державних службовців, створенні посадових повноважень та реалізації встановлених Конституцією прав і свобод службовців [10, с. 21].

З урахуванням вищезазначених теоретичних положень доцільно поділяти цілі антикорупційних обмежень державних службовців на загальні та локальні. Загальними цілями є масштабні результати, яких законодавець прагне досягти, ввівши інститут обмеження. Це досягнення високого рівня правопорядку і законності, нормальна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в демократичному суспільстві, досягнення належного балансу між інтересами окремої особи та суспільства загалом. Локальні цілі антикорупційних обмежень пов'язані з необхідністю підтримання належного стану виконання службових обов'язків, налагодженістю відповідних службових відносин, чіткою налагодженістю роботи системи військових органів, частин та з'єднань.

Поряд з цим у дослідженні антикорупційних обмежень державних службовців слід приділити увагу і такій теоретичній категорії, як форми такого обмеження.

Зазвичай термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Ця категорія широко застосовується в юридичній науці. Так, у загальній теорії держави і права можна вести мову про форми державного правління, політичного режиму, державного (територіального) устрою, в процесуальних юридичних науках – про процесуальну форму, в цивільному праві – про форми правочинів тощо. В.П. Сальников та А.В. Стремоухов, розглядаючи обмеження прав і свобод працівників органів внутрішніх справ, пропонують застосовувати поняття форми і до категорії обмеження прав і свобод таких осіб. На їхню думку, під формою обмеження прав працівників органів внутрішніх справ розуміється зовнішній прояв їх змісту або конкретний спосіб реалізації. Формами обмежень залежно від конкретних обставин можуть бути: обов'язки, заборони, міри захисту, відповідальність, дії громадян в умовах необхідної оборони і крайньої необхідності у разі неправомірних дій з боку працівників органів внутрішніх справ [7, с. 60]. Ми поділяємо таку позицію. Одночасно з цим авторами «змішуються» форми обмежень прав працівників органів внутрішніх справ як громадян (зокрема, у разі якщо йдеться про такі форми обмеження прав і свобод, як дії громадян в умовах необхідної оборони і крайньої необхідності) і форми обмеження їх прав як осіб, які перебувають на специфічному виді державної служби. З огляду на ці положення в контексті аналізу антикорупційних обмежень, слід вказати, що форми таких обмежень доцільно поділяти на загальні та специфічні. Про загальні форми обмеження їх прав і свобод доцільно вести мову у тих ситуаціях, коли такі обмеження відбуваються на підставах, характерних для будь-яких громадян. Специфічні форми обмеження військовослужбовців мають місце у випадках, які зумовлені специфікою державної служби та можуть виражатися у покладенні додаткових обов'язків, часових, територіальних обмежень у реалізації права тощо.

Обмеження права – це здійснюване відповідно до передбачених законодавством підстав і в установленому порядку звання його обсягу [7, с. 46]. Обмеження прав громадян також

визначають як такі, що вводяться у суворо визначених цілях, закріплені в нормативно-правових актах юридичні заходи, спрямовані на встановлення перешкод для реалізації громадянами тих чи інших прав, та такі, що забезпечують дотримання необхідного балансу інтересів особистості, суспільства і держави [11, с. 46]. М.М. Утяшев указує, що обмеження прав людини – це легітимна діяльність держави, спрямована на виконання її охоронної функції щодо введення певних меж у здійсненні прав і свобод з метою захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони держави і безпеки країни [12, с. 113].

З урахуванням вищевказаних теоретичних положень антикорупційні обмеження державних службовців, на нашу думку, можна визначити як встановлення законодавчих меж у реалізації окремих суб'єктивних прав державних службовців, що здійснюється з метою протидії корупції, а в довгостроковій перспективі – належного функціонування держави та інститутів громадянського суспільства, додержання прав і свобод людини і громадянина.

Слід підкреслити, що необхідність антикорупційних обмежень прав і свобод військовослужбовців зумовлюється низкою об'єктивних та суб'єктивних факторів, які потребують визначення. Разом з цим у літературі цьому питанню ще не приділялася належна увага. Вважаємо, що фактором антикорупційних обмежень державних службовців є сукупність об'єктивних та суб'єктивних обставин, які спричиняють необхідність встановлення законодавчих меж реалізації такого роду прав і свобод з метою досягнення цілей обмеження. На нашу думку, такими факторами є: правовий, економічний, політичний, службовий.

Правовий фактор знаходить своє вираження в тому, що положення, які обмежують певні права, є необхідними в будь-якому суспільстві і державі, позаяк без них використання прав може призвести до анархії та свавілля [13, с. 17]. Схожої думки дотримувався і В.А. Патюлін, який вказував на те, що здійснення прав має свої встановлені законом межі, за якими свобода, якщо нею зловживають, перетворюється на антисоціальне діяння [14, с. 25].

Важливим правовим аспектом антикорупційних обмежень є визначення поняття корупції для встановлення чітких правових меж розуміння цього явища. Натепер питання визначення категорії корупції є відносно вирішеним, проте підходів учених до визначення цього явища все ще багато.

Корупція – слово латинського походження, що означає псувати, завдавати шкоди, руйнувати, викривляти, фальсифікувати, а в найуживанішому варіанті – використання особою повноважень, наданих їй державою, з метою власного збагачення або на користь третіх осіб [15, с. 7].

Великий тлумачний словник сучасної української мови подає кілька визначень поняття «корупція», а саме:

- корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг;
- корупція – це пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення;
- корупція – підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [16, с. 624].

О.Є. Панфілов, здійснивши ґрунтовний аналіз наявних підходів до визначення поняття корупції, дійшов висновку,

що за широтою охоплення тих явищ, діянь, соціальних зв'язків, які включаються до поняття «корупція» різними вченими, виокремлено такі точки зору на це явище: а) корупція – це злочинне діяння, в основному хабарництво; б) корупція – це незаконне використання державної посади для отримання особистої вигоди; в) корупція – це систематична протиправна діяльність, спрямована на використання службового становища в особистих цілях; г) корупція – це елемент організованої злочинності; ґ) корупція – це соціальне явище, яке пов'язане або проявляється у зловживанні владою (службовим становищем) в особистих корисливих інтересах чи в інтересах близьких осіб [17, с. 7].

На законодавчому рівні поняття корупції було закріплене у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, відповідно до статті 1 якого корупція – це використання суб'єктом, на якого поширюється дія цього Закону, наданих йому службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди відповідній особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. Відповідно до статті 3 вказаного Закону суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Президент України, Голова Верховної Ради України, його перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їхні заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки; члени Національного агентства з питань запобігання корупції; члени Центральної виборчої комісії; поліцейські; посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим; члени державних колегіальних органів та багато інших.

Як свідчить назва Закону, яка містить слово «запобігання», пріоритетним стане саме превентивний підхід до подолання корупції, який істотно відрізняється від підходу, який мав місце раніше і полягав у репресивному характері законодавства, насамперед кримінального. При цьому основна увага приділялася питанням відповідальності за корупційні правопорушення,

нині ж найважливішим напрямом протидії корупції, зокрема і з адміністративно-правових позицій, є запобігання їй. Важливість і правильність обраної стратегії підкріплюється давно обговорюваною в наукових колах значимістю саме попередження корупційних проявів [18, с. 15]. Однак запропоновані в Законі заходи ще не дали особливо відчутних позитивних результатів у справі протидії корупції, оскільки ситуація з корупцією в нашій країні істотно ускладнена: корупція стала системним елементом управління державою і суспільством, її негативний вплив на політику, економіку, соціальну сферу набув постійного характеру [18, с. 23]. Варто враховувати, що корупція – це не тільки, власне, юридичне діяння, а ще й соціально-психологічне та економічне. А тому здійснювати запобігання виключно юридичними методами без врахування особливостей українського менталітету (йдеться про те, що вчинення корупційного діяння є вигідним не тільки отримувачу відповідних благ, а й тому, хто їх надає, це, своєю чергою, полегшує «вирішення питання» надавачу незаконних благ та сприяє збагаченню отримувача), а також складної економічної ситуації неможливо.

Удосконалення законодавства і правозастосовчої практики в сфері протидії корупції є можливим лише за умови з'ясування певних соціальних явищ, на яких заснована корупція. Слід погодитися з Б.В. Волженкіним, що корупцію не можна викоринити до кінця, оскільки вона – індикатор здоров'я суспільства [19, с. 56], тобто корупція пов'язана як з недосконалістю сучасного суспільства, так і з низкою інших обставин. З цього приводу деякі фахівці вважають, що чинні закони тут ні при чому і корупція є відображенням споконвічної недосконалості людської природи. Інші називають головною причиною корупції бюрократизацію життя, зростання числа чиновників, посилення ролі держави та ін. [20, с. 77]. Крім того, корупція зумовлена і тим, що формальні відносини держави з недержавними структурами, закріплені в законах, не забезпечують гідного функціонування системи державного управління і доповнюються неформальними відносинами.

Економічний фактор визначається значущістю державної служби для суспільства і держави тим фактом, що більшості державних службовців необхідно майже весь свій час приділяти виконанню службових завдань. З урахуванням цього з економічної точки зору вважаємо цілком доцільним обмежити державних службовців у реалізації права на підприємницьку діяльність, позаяк ті пільги, якими вони користуються як державні службовці, надавали б їм необґрунтовані правові та економічні переваги у здійсненні цього права. Більше того, державна служба має бути основним видом діяльності службовця і майже весь свій час він має присвячувати саме їй.

Розглядаючи обґрунтування обмеження прав з точки зору політичного фактора, відзначимо, що саме державні органи можуть стати потужною силою впливу на політичних суб'єктів. Однак одночасно з цим за вдалого маніпулювання ними та політичної нестабільності і соціальної кризи в державі стати засобом зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, усунення легітимно призначених чи обраних органів державної влади чи місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, підкреслюючи необхідність обмеження прав зі службової точки зору, слід мати на увазі, що такого роду обмеження об'єктивно пов'язані з необхідністю підтримання належного рівня службових відносин, реалізацією цілей і завдань державної служби.

Література:

1. Бринь Т.О. Питання забезпечення конституційних прав і свобод людини в сучасних умовах. Проблеми законності: респ. міжвiдом. наук. збiрник. 2006. Вип. 84. 245 с.
2. Общая теория прав человека / Руководитель авторского коллектива и отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Издательство НОРМА, 1996. 520 с.
3. Лукашева Е.А. Правовое государство и обеспечение прав личности. Права человека: проблемы и перспективы. М. 1990. 263 с.
4. Демократия и правовой статус личности в социалистическом обществе. / Отв. ред. М.В. Чхивадзе. М.: «Наука», 1987. 232 с.
5. Зиборов О.В. Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 212 с.
6. Орзих М.П. Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества. Киев–Одесса. Изд-во «Вища школа», 1978. 142 с.
7. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Государство и право. 1998. № 7. С. 20–42.
8. Горшкова С.А. Декларация по Европейской Конвенции и Россия. Московский журнал международного права. 1999. № 4. С. 83–84.
9. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015
10. Ноздрачев А. Правоограничения государственных служащих в России. Право и экономика. 1995. № 15. С. 18–23.
11. Опалева С.А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан. Вестник Московского университета МВД России. № 1. 2005. С. 46-49.
12. Утяшев М.М. К вопросу об ограничении прав человека. Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 105–114.
13. Аметистов Э.М., Клинова Е.М., Шахунянц Е.А. Международная защита прав человека и их нарушения в капиталистических странах: Научно-аналитический обзор. М., 1981. 173 с.
14. Патюлин В.А. Политические права и свободы граждан СССР. Социализм и личность. М., 1979. 275 с.
15. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / Керівник авт. кол. доц. І.О. Ревак. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: ВТФ Перун, 2003. 1440 с.
17. Панфілов О.Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні: автореф. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 24 с.
18. Кухарук А.В. Запобігання і протидія корупції в Україні: нові акценти та роль Міністерства юстиції України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 1. С. 14–23.
19. Волженкин Б.В. Коррупция. Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе. СПб., 1998. 190 с.
20. Щетинин В. Одолеем ли коррупцию? Международная жизнь. 1993. № 2. С. 77–80.

Лебедева Т. А. Антикоруptionные ограничения государственных служащих: понятие и содержание

Аннотация. Статья посвящена определению понятия и сущности антикоррупционных ограничений государственных служащих. Рассматривается общая правовая теория ограничений прав человека. Выделяются факторы антикоррупционных ограничений государственных служащих, среди которых выделены: правовой, экономический, политический, служебный.

Ключевые слова: права, ограничения, коррупция, государственные служащие.

Lebedieva T. Anticorruption constraints on civil servants: concept and context

Summary. The article is devoted to the definition of the concept and essence of anti-corruption restrictions of civil servants. The general legal theory of human rights constraints is considered. The factors of anticorruption limitations of civil servants are distinguished, among them are the following: legal, economic, political, service.

Key words: rights, restrictions, corruption, civil servants.