

УДК 342.98:35.075(07)

ОГРАНИЧЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ (нормотворческий опыт Украины)

Т. А. Коломоец

декан юридического факультета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Украины,
член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины,
Запорожский национальный университет
e-mail: t_deputy@ukr.net

***Аннотация.** Автор обосновывает целесообразность рассмотрения ограничений как средства предотвращения коррупции в публично-служебной деятельности, акцентирует внимание на отличии ограничений от смежных правовых категорий, выделяет видовое их разнообразие. Обосновываются приоритеты национального нормативно-правового регулирования использования ресурса ограничений как средства предотвращения проявлений коррупции в сфере публичной службы.*

***Ключевые слова:** ограничения; публичные служащие; коррупция; правонарушения, связанные с коррупцией; законодательство, ресурс, средство.*

***Annotation.** The author substantiates the expediency of considering restrictions as a means of preventing corruption in public service activities. We focus on the difference of the restriction from the adjacent legal categories, highlights their species diversity. It justifies the priorities of the national regulatory and legal regulation of the use of resource restrictions as a means of preventing corruption in the public service*

***Keywords:** restrictions, public servants, corruption, offense related to corruption, legislation, resource, means.*

Среди средств, ориентированных на предотвращение различных проявлений коррупции в профессиональной деятельности публичных служащих, особое место занимают так называемые специальные ограничения. Специальными они называются благодаря специфике субъектов, по отношению к которым применяются, а также специфике сферы их применения. Первыми являются лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, а также лица, приравненные к ним, а второй — сфера публично-служебной деятельности, то есть деятельности, связанной с реализацией властных полномочий для обеспечения реализации и защиты публичных интересов. Базовым антикоррупционным актом, фиксирующим виды, ресурс и процедуру применения ограничений, является Закон Украины «О предотвращении кор-

рупции» (ст. 22–27), детальный анализ положений которого позволяет определить основную позицию законодателя относительно определения места ограничений в системе средств предотвращения коррупциогенных факторов в деятельности публичных служащих, а также приоритетов использования их ресурса.

Во-первых, несмотря на использование словосочетания «ограничения в деятельности лиц, уполномоченных на осуществление функций государства или местного самоуправления», каждая статья (отдельному виду ограничения посвящена отдельная статья) содержит одновременно два термина — «ограничение» и «запрет» (в названии статьи — «ограничение», а в части первой этой же статьи «лицам запрещено...»), что свидетельствует об ошибочном их отождествлении. Запрет — это полное исключение, табу на совершение определенных действий (например, совершение публично-служебной деятельности и предпринимательской деятельности; получение подарков, непосредственно связанных с публично-служебной деятельностью лица, и так далее). В то же время ограничение предполагает определение «граней», «границ», «пределов» разрешенной деятельности, модели поведения и выход за пределы этих ограничений обуславливает противоправный характер соответствующей деятельности лица и возможность привлечения его к ответственности. В новейших отраслевых правовых научных источниках можно встретить и термин «правовые, в том числе и служебные, барьеры», которые также не следует ассоциировать с ограничениями, поскольку они представляют собой (и эта позиция является доминирующей в доктрине) «препятствия» в реализации публично-властных полномочий, которые не позволяют эффективно действовать соответствующим лицам. Терминологический «хаос» обусловлен остаточным принципом в закреплении терминологического аппарата в вышеуказанном Законе (перечень незначительный, формулировки преимущественно обобщенные).

Во-вторых, упрощенный подход к определению видового разнообразия ограничений. Так, законодатель зафиксировал: ограничение относительно получения подарков, ограничение по работе близких лиц, ограничение относительно совместительства и совмещения с основной деятельностью, ограничение использования своего служебного положения, ограничение после прекращения служебной деятельности. На первый взгляд, вполне традиционный перечень ограничений, характерный для антикоррупционного законодательства большинства государств, но внимательный анализ положений свидетельствует о поверхностном подходе к их унормированию. Так, в раздел «ограничений, непосредственно связанных с правонарушениями, связанными с коррупцией», которые законодатель ассоциирует с совершением административных правонарушений, одновременно включается и ограничение относительно использования

своего служебного положения, которое является деянием с признаком преступления и предполагает иной вид юридической ответственности. Кроме того, определяя содержание всех иных видов ограничений, законодатель достаточно упрощенно фиксирует грани разрешенного поведения публичных служащих, без детализации видового разнообразия их, а следовательно, не учитывает специфику такого поведения. Например, определяя ограничение относительно получения подарков. К сожалению, в законодательстве вообще не выделяются, кроме официальных, иные специфические подарки, их внешние формы проявления, которые могут встречаться в деятельности публичного служащего. Не определяются правила обращения с подарками, выявленными в публичном месте, а не только на рабочем месте лица, как и с «опосредованными» подарками (подарками «через третьих лиц»).

В-третьих, достаточно широким является использование в нормативных положениях оценочных понятий, толкование которых предлагает субъективный подход лица к их уяснению и разъяснению, что усложняет и дифференцирует практику правоприменения. Так, например, грани получения подарков непосредственно связаны с общепринятыми представлениями о гостеприимстве, а совместительство и совмещение — с другой оплачиваемой деятельностью.

В-четвертых, чрезмерная практика внутрискатьейных исключений и перечислений. Так, например, определяя круг лиц, относительно которых действуют ограничения (вопрос достаточно важен для правоприменения), в статьях содержится отсылка к базовой статье Закона, которая содержит весь перечень лиц, относительно которого действует нормативно-правовой акт (ст. 3), с указанием исключения именно из этой статьи, и дополнительно еще одного-двух исключений без привязки к вышеуказанной статье Закона (например, ограничения относительно совместительства и совмещения). Такой способ изложения нормативно-правового материала усложняет текст, вуалирует содержание. Использование перечислений является вполне приемлемым способом изложения нормативно-правовых предписаний, но если эти перечни имеют характер открытых, это вновь усложняет текст и создает предпосылки для произвольного толкования и применения.

В-пятых, чрезмерная отсылка к другим нормативно-правовым актам. Безусловно, отсылочные нормы — вполне распространенные разновидности правовых предписаний, но чрезмерное их использование (как и любого другого средства регулирования) негативно влияет на практику использования ресурса ограничений в целом. Например, фиксируя виды деятельности, которые могут рассматриваться в качестве таких, которые публичные служащие могут совмещать с основной деятельностью (научная, преподавательская, творческая, медицинская практика, судейская и инструкторская практика), законодатель

априори предположил необходимость обращения к другим (а если их несколько и у них различное содержание?) нормативно-правовым актам, усложнив на самом деле правоприменение, особенно в условиях кардинального обновления действующего законодательства в различных сферах, когда вполне реальными могут быть пробелы, существующие в течение длительного времени.

Таким образом, в арсенале средств предотвращения коррупциогенных факторов в профессиональной деятельности публичных служащих ограничения занимают свое отдельное место. Их эффективное использование возможно только в случае унифицированного, абсолютно определенного закрепления его правовых основ, исключаящего (или хотя бы минимизирующего) предпосылки для разновариативности, произвольного характера правоприменения.