

Список використаних джерел:

1. Семчик В., Кулинич П., Шульга М. Земельне право України: Академічний курс, К., Вид. дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
2. Гоштина С.Л. Правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення як передумова сталого розвитку агропромислового комплексу України. Вісник соціально-економічних досліджень, 2013 рік, випуск 1 (48). С. 196-200.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Вавженюк Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. Форум права. 2010. Вип. 1. С. 45-49.
5. Гречанюк Н.В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 62-64.
6. Земельний Кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // База даних Законодавство України / ВР України. URL. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page2>
7. Семеряк Ю., Москва М. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. Вип. 20.12. (Рубрика: Економіка, планування і управління галузі). С. 240-247.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. – Видання третє. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. – 584 с.
9. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина I. Том 2. С. 119-122.

УДК 349.2

ЛЮБИМОВ О.К.

ВИДИ ОБМЕЖЕНЬ, ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті здійснюється аналіз наукових позицій щодо розуміння обмежень, які застосовуються до державних службовців. Наголошено на тому, що обмеження визначаються правовим статусом, який державний службовець займає у відповідному державному органі, такі обмеження закріплені на рівні закону та спрямовані на недопущення корупції в органах управління та здійсненні особою корупційних діянь. Зазначено, що встановлення та закріплення обмежень є певною гарантією у забезпеченні прозорого й ефективного функціонування інституту державної служби, неможливості державними службовцями зловживати наданими їм правами та обов'язками. Автором запропоновано власне розуміння поняття «обмеження державного службовця», розглянуто види обмежень, які застосовуються до державного службовця та на основі проаналізованих наукових позицій виділено такі види обмежень як: 1) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби; 2) обмеження, пов'язані з припиненням державної служби. Також у межах статті здійснено детальний розгляд та аналіз таких обмежень.

Ключові слова: обмеження, державна служба, державний службовець, правовий статус, діяльність.

В статті проводиться аналіз наукових позицій щодо розуміння обмежень, що застосовуються до державних службовців. Зазначено, що обмеження визначаються правовим статусом, який державний службовець має в відповідному державному органі, такі обмеження закріплені на рівні закону і спрямовані на недопущення корупції в органах управління і здійсненні особою корупційних дій. Зазначено, що встановлення і правове визначення обмежень є важливою гарантією забезпечення прозорого і ефективного функціонування інституту державної служби, неможливості державними службовцями зловживати наданими їм правами і обов'язками. Автором запропоновано своє розуміння поняття «обмеження державного службовця», розглянуто види обмежень, які застосовуються до державного службовця і на основі проаналізованих наукових позицій запропоновано такі види: 1) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби; 2) обмеження, пов'язані з припиненням державної служби. Також в межах статті здійснено детальне розглядання і аналіз таких обмежень.

Ключові слова: обмеження, державна служба, державний службовець, правовий статус, діяльність.

The article analyzes the scientific positions in understanding the limitations that apply to civil servants. It is stressed that restrictions are determined by the legal status that a civil servant holds in the relevant state body, such restrictions are fixed at the law and aimed at preventing corruption in the management bodies and the commission of corruption by a person. It is noted that the establishment and consolidation of restrictions is a certain guarantee in ensuring the transparent and effective functioning of the civil service institution, the inability of state officials to abuse their rights and obligations. The author proposes a proper understanding of the concept of "limitation of a civil servant", examines the types of restrictions that apply to a civil servant and, on the basis of the analyzed scientific positions, provided his own classification of such restrictions, namely: 1) restrictions related to the passage of civil service; 2) restrictions connected with termination of civil service. Also within the article, detailed consideration and analysis of such restrictions is made.

Key words: restriction, civil service, civil servant, legal status, activity.

Державна служба є специфічним видом діяльності людини, оскільки вона пов'язана з безпосереднім виконанням функцій держави та завдань, які стоять перед державними органами, здійсненню іншої суспільно-корисної роботи особами, які займають відповідні посади в державних органах та органах місцевого самоврядування. З огляду на таку специфіку державної служби, необхідним є її дослідження та подальше розуміння ролі та значення державних службовців у цьому процесі, розуміння особливостей їх правового статусу, дослідження обмежень, які можуть застосовуватися до державних службовців, як тих, які претендують на зайняття посад державної служби, так і тих, які вже їх обіймають.

Проблемні питання правового статусу державних службовців були та є предметом наукових досліджень ряду науковців, серед яких варто відмітити роботи: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, І.П. Лаврінчука, В.Я. Малиновського, С.В. Ківалова та інших. Проте, подальших наукових пошуків потребує дослідження правообмежень, що застосовуються до державних службовців та впливають із їх правового статусу, а також дослідження можливості їх класифікації, що і обумовлює актуальність написання нашої статті. Наголосимо на тому, що обмеження, які стосуються державних службовців спрямовані на зменшення корупційних ризиків та корупційних ситуацій, які можуть з'явитися при виконанні останніми своїх посадових обов'язків. Крім того, встановлення обмежень є певною гарантією забезпечення прозорого й ефективного функціонування інституту державної служби, неможливості зловживати наданими правами та обов'язками. Для вирішення поставленої мети у статті вирішуються наступні завдання: здійснюється формулювання власного термінологічного розуміння поняття «обмеження державного службовця», проводиться класифікація правових обмежень, які застосовуються до державного службовця, виділяються та розглядаються конкретні види обмежень державних службовців, які впливають із їх правового статусу.

Взагалі, під термінологічним розумінням поняття «обмеження державного службовця», на нашу думку, варто розуміти встановлені чинним законодавством окремі, конкретно визначені на законодавчому та нормативно-правовому рівні заборони щодо діяльності державних службовців, суть яких зводиться до недопущення умисного вчинення державним службовцем корупційних діянь та виникнення корупційних ризиків, порушення охоронюваних законом прав та інтересів окремих осіб, зловживань владою та наданими повноваженнями під час проходження державної служби, а також недопущення вчинення дій, які суперечать інтересам держави особою вже після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та органів місцевого самоврядування. У науковій літературі правові обмеження, які стосуються державних службовців прийнято розподіляти на дві групи: 1) обмеження, які пов'язані з прийняттям державного службовця на державну службу; 2) обмеження, пов'язані з проходженням служби. Аналізуючи першу групу суспільних відносин, М.І. Карпа, до неї відносить наступне: не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: – визнані у встановленому порядку недієздатними; – мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; – у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами. До другої групи обмежень належать: – обмеження загального порядку; – заборона на здійснення корупційних дій; – спеціальні, з метою попередження корупції, обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених виконувати функції держави [1, с. 3-4]. З наведеного вище можна зробити висновок, що перша група обмежень безпосередньо пов'язана з особистістю людини, тобто, визначається правовим статусом людини чи громадянина, її громадянством, віковими особливостями, наявністю родинних зв'язків з іншими державними службовцями цього ж державного органу тощо. Друга група обмежень впливає вже не тільки з особистості державного службовця, а з тих обмежень, які висувуються до нього на рівні закону та спрямовані на недопущення корупції у державному органі та здійснення особою корупційних діянь.

В свою чергу, О.Ю. Оболенський, пропонує виділяти обмеження, які стосуються: 1) обмеження етичного змісту, 2) обмеження юридичного характеру: а) обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу; б) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби [2, с. 206]. Ми погоджуємося з тим, що обмеження мають бути не тільки юридичного, а й етичного змісту, оскільки державний службовець є взірцем втілення державної влади, а тому повинен бути не тільки компетентним та висококваліфікованим, а й мати високі етичні та моральні якості. Проте, ми також вважаємо, що обмеження державних службовців в окремих випадках повинні застосовуватися ще й після припинення державним службовцем правовідносин з державним органом, що, знову ж таки, переслідує мету усунення відповідних корупційних ризиків.

Крім того, вважаємо, що при дослідженні обмежень державного службовця не варто, у межах нашого дослідження, виділяти обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, оскільки ці обмеження є первинними та застосовуються до кандидатів, які тільки претендують на зайняття посад державної служби, тобто до осіб, які ще не є державними службовцями, а отже ще не набули правового статусу державного службовця. Такі обмеження спрямовані на не допуск до служби в органах державної влади осіб, які не відповідають законодавчо встановленим вимогам на вступ до державної служби: досягнення відповідного віку, наявності відповідного рівня освіти, стану здоров'я, відсутності судимості за вчинений злочин тощо. В даному випадку, ми пропонуємо досліджувати тільки ті види обмежень, які стосуються державних службовців та впливають із його правового статусу, який державний службовець вже набув. Таким чином, варто виділяти виключно два види обмежень: 1) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби; 2) обмеження, пов'язані з припиненням державної служби.

Отже, як ми визначили, перша група обмежень державного службовця пов'язана із проходженням ним служби у відповідному органі державної влади та можливістю подальшого кар'єрного зростання державного службовця. Такі обмеження чітко передбачені у Законах України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [3] та «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [4]. Зазначимо, що у науковій літературі питання обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби розглядається з різних точок зору. Так, наприклад, поширеним є розгляд обмежень з точки зору їх поділу на загальні та спеціальні. До загальних обмежень ми відносимо всі ті обмеження, які закріплені у Конституції України [5] та Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, серед яких варто виділити заборону державних службовців на участь страйку, мітингах тощо. До спеціальних обмежень, ми пропонуємо віднести ті, які передбачені спеціальним законом, яким на сьогодні є Закон України «Про запобігання

корупції». До них відносяться: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження спільної роботи близьких осіб [4].

Законом України «Про запобігання корупції» передбачено ряд обмежень, які застосовуються до державного службовця при проходженні ним служби в державному органі. До таких обмежень відповідно до закону віднесено:

1) заборону використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах (стаття 22 Закону);

2) заборону безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: а) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

3) заборону займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

4) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

5) заборону мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Із розвитком законодавства про державну службу та антикорупційного законодавства досить вагому роль почали приділяти проблемі безпосереднього підпорядкування близьких осіб недопущення їх працевлаштування в одному державному органі чи структурному підрозділі, що, в свою чергу, може призвести до виникнення конфлікту інтересів та корупційних зв'язків. Слід пам'ятати, що відповідно до вимог статті 15 Закону України «Про правила етичної поведінки» (втратив чинність на підставі Закону України № 1700-VII від 14.10.2014 року) державні службовці, незважаючи на особисті інтереси, вживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або створити враження його наявності [6]. Незважаючи на втрату зазначеним законом чинності та прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» державним службовцем варто не тільки дотримуватися правил етичної поведінки та етики державного службовця, а й запобігати та своєчасно припиняти конфлікт інтересів, вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту здійснювати заходи щодо його припинення.

6) заборону розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом.

Це всі ті випадки обмежень та заборон, які встановлені чинним законодавством, проте у науковій літературі встановлюються й інші обмеження щодо державних службовців, серед яких М.І. Іншин виділяє наступні: а) 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; б) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; в) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює; г) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень [7, с. 86-87]. Ми погоджуємося із вищевказаним твердженням, оскільки дійсно окрім передбачених законом обмежень можуть застосовуватися й інші, які випливають із законодавчо встановлених обмежень та пов'язані з виконанням службовими особами своїх посадових обов'язків.

До другої групи обмежень державного службовця нами запропоновано віднести обмеження, які встановлюються після припинення державним службовцем виконання функцій держави.

Однією із норм чинного законодавства, а саме Закону України «Про запобігання корупції» передбачено певні обмеження, які торкаються обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Так у відповідності до статті 26 наведеного вище закону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється: а) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців; б) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Законодавцем наголошено на тому, що порушення встановленого пунктом 1 частини першої цієї статті обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог пункту 1 частини першої цієї статті, можуть бути визнані недійсними. У разі виявлення порушень, передбачених частиною першою цієї статті, Національне агентство звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним [4]. Отже, можна зробити висновок, що припинення державної служби не завжди є наслідком припинення особою та державного органу відповідних трудових та правових відносин, а останні можуть ще певний час тривати. Характерною особливістю таких відносин є те, що держаний службовець залишається дещо обмежений у своїх правах щодо здійснення певної діяльності по відношенню до того органу державної влади у якому він працював, зокрема, що стосується судових правовідносин, представлення інтересів осіб, підприємств, установ, організацій в яких іншою стороною є орган державної влади в якому працювала особа. Крім того, такій особі забороняється розголошувати будь-яку інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням ними своїх посадових обов'язків.

Більш детально стаття 26 Закону України «Про запобігання корупції» розглянута у методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, розроблених та затверджених Національним агентством з питань запобігання корупції. Так, у наведених вище рекомендаціях наголошено на тому, що за своєю природою превентивний механізм. Передбачений статтею 26 Закону України «Про запобігання корупції» має на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході службовця на іншу, не пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, роботу. Тобто мінімізувати випадки, коли особа, будучи службовцем, у неправомірний спосіб створює особливо сприятливі умови для установ, підприємств, організацій, де вона планує працювати після залишення публічної служби, або ж використовує на новій посаді службову інформацію або інші можливості своєї колишньої посади на службі [8].

Як висновок зазначимо, що державна служба – це особлива діяльність уповноважених на виконання функцій держави осіб – державних службовців, які характеризуються особливим правовим статусом, характером виконуваних завдань, особливостями прийняття на державну службу та її подальшим проходженням. Важливою характерною рисою правового статусу державного службовця ми назвали наявність певних обмежень особистісного, етичного юридичного та іншого характеру, які висуваються до державного службовця та пов'язані зі службою у державному органі та які закріплюються у відповідних Законах та нормативно-правових актах. Встановлення таких обмежень є необхідним не тільки для нормального функціонування державної служби, а й для забезпечення до системи державної служби осіб, які у своїй діяльності не будуть допускати дій, які б дискредитували державний орган у якому вони працюють.

Список використаних джерел:

1. Карпа М.І. Визначення основних аспектів статусу державного службовця / М.І. Карпа // Науковий вісник «Демократичне врядування». - 2014. – Вип. 13. – С. 1-13.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посібник-К: КНЕУ, 2003.-344 с.

3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 4. – Ст. 43.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 49. – Ст. 2056.

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

6. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 14. – ст. 94.

7. Іншин М.І. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ / М.І. Іншин // Права і безпека. – 2004. - № 3'1. – С. 86-88.

8. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, затверджений Національним агентством з питань запобігання корупції. – Київ, 2016. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-zatverdily-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-konfliktu-interesiv>