CZU: 343.352:35.08(477) **DOI: 10.5281/zenodo.7366887**

РЕЛЕВАНТНОСТЬ МЕР ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ «АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ» ПУБЛИЧНЫМИ СЛУЖАЩИМИ: ОПЫТ УКРАИНЫ

КОЛОМОЕЦ Татьяна,

доктор юридических наук, професор, Заслуженный юрист Украины, член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины
Запорожский национальный университет,
декан юридического факультета

The experience of normative-legal fixation of violations of «anticorruption standards» and response measures to them in Ukraine is analyzed. Attention is paid, on the example of violations of «gift» prohibitions and restrictions, restrictions concerning «external» activity, joint service of close persons, abuse of official position and public authority, «ex-service» restrictions and prohibitions, peculiarities of using two models of consolidation of legal response measures for their violations (monomodel, polymodel). The use of the resource of each model allows ensuring the formation of a variety of measures of both mono-branch response (measures of criminal-law response) and poly-branch response (measures of criminal-law and administrative-law response), with different variants of their ratio. «Dominant» in the conditions of modern law-making processes in the field of «anti-corruption standardization» is a poly-branch model. This allows to ensure the adequacy of the state response to all variety of violations of «anti-corruption standards» by public servants and «ex-officials», a variety of measures of such response (fines, confiscation, special confiscation, deprivation of a special right - the right to hold positions of public service, etc.), effectiveness of prevention of corruption deeds. The alternativeness of sanctions allows responding to the entire diversity of offences of public servants, misdemeanours with qualified and privileged compositions, taking into account all the conditions, causes, etc. Interdependence of the nature of an unlawful deed of a public servant and measure (measures) of legal response ensures the relevance of state response to relevant manifestations of «corrosion» of public authority. Problem phenomena in law enforcement in this area of public relations are due to the «quality» of fixing «anti-corruption standards», «external factors» in the very process of determining the type and amount of measure of legal response to violations of «anti-corruption standards» by public servants

Keywords: anti-corruption standards, legislation, response, experience, law enforcement.

В условиях активного обновления правового фундамента публично-служебных отношений в Украине, в т.ч. с заимствованием позитивного, апробированного временем и практикой зарубежного опыта регулирования вышеупомянутых отношений, особое внимание законодателя уделено внедрению «антикоррупционных стандартов», в перечень которых включены: 1) «подарочные» запреты и ограничения; 2)

запреты и ограничения относительно «внешней» деятельности или т. н. запреты и ограничения относительно совместительства и совмещения; 3) ограничения относительно злоупотребления служебным положением и публичной властью; 4) запреты и ограничения относительно совместной работы (службы) близких лиц; 5) «пост-служебные» запреты и ограничения (т.н. запреты и ограничения после прекращения лицом публично-служебной деятельности).

Все вышеперечисленные модели поведения закреплены в «базовом» законодательном антикоррупционном акте – Законе Украины от 14.10.2014 года «О предотвращении коррупции» (ст. ст. 22-27) и детализированы в отдельных подзаконных нормативно-правовых актах и интерпретационных актах Национального агентства по предотвращению коррупции. С учетом их субъектной направленности, а именно – лиц, уполномоченных на выполнение публично-властных функций, функций органов местного самоуправления, их внедрение ориентированно на установление «фильтров» для злоупотребления соответствующими лицами своим особым правовым статусом – статусом лиц, уполномоченных «служить» публичным интересам, «фильтров» для устранения «коррозии» публичной власти. Внедрение соответствующих стандартов предполагает «полную отдачу» лица «служению» публичным интересам, превалирование последних над интересами частного лица, а соответственно и гарантированность соблюдения соответствующих правовых стандартов метами правового реагирования в случае их нарушения публичным служащим. Предоставляя лицу особый правовой статус – статус публичного служащего с перечнем преимуществ, льгот, привилегий, одновременно законодатель внедрил «фильтры» для устранения предпосылок для сращивания публичной службы и бизнеса, использования публичными служащими своей профессиональной деятельности в органах публичной власти для реализации и защиты своих частных интересов и интересов своих близких лиц. Внедряя соответствующие стандарты поведения, законодатель фактически «миксовал» правовые и морально-этические основы публичной службы, пытаясь «устранить» какое-либо «внешнее» влияние на «чистоту» публично-служебной деятельности лица. Немаловажную роль в обеспечении эффективности использования ресурса вышеуказанных «антикоррупционных стандартов» выполняют и меры правового

реагирования за их нарушения – прежде всего меры административно-правового и уголовно-правового реагирования. И при этом важным является не только закрепление в законодательстве таких мер и возможности их применения в случае нарушения лицом соответствующих стандартов, но и их видовое разнообразие, а также «количественные и качественные» их характеристики для обеспечения адекватного реагирования на все многообразие противоправных деяний, с учетом специфики каждого из них.

За нарушение соответствующих стандартов в законодательство Украины внедрено две модели мер правового реагирования – мономодель, которая предусматривает возможность применения за нарушение стандартов к лицу мер отраслевого реагирования (например, за нарушение ограничений относительно злоупотребления служебным положением и публичной властью предусмотрены меры уголовно-правового реагирования), и полимодель, которая предусматривает возможность использования ресурса мер реагирования нескольких отраслей права в различном варианте их соотношения (характерна для преимущественного большинства «антикоррупционных стандартов»). Закрепляя сами стандарты в «базовом» антикоррупционном законодательстве, меры реагирования за их нарушение фиксируются в кодифицированных деликтных актах – Уголовном кодексе Украины и Кодексе Украины об административных правонарушениях. Если для мономодели характерным является соотношение «базовый антикоррупционный акт – кодифицированный акт», что существенно упрощает правоприменение в аспекте определения вида, размера мер правового регулирования за нарушение стандарта. В то же время для полимодели характерна определенная усложненность и унормирования и правоприменения, ибо доминирует соотношение «базовый антикоррупционный акт – несколько кодифицированных деликтных актов – акты детализирующие соотношение противоправных деяний и разноотрослевых мер правового реагирования; акты, содержащие обобщение практики правоприменения, в т.ч. с разграничением противоправных деяний и мер реагирования».

При всей уникальности каждой из указанных моделей, для реагирования на нарушения «антикоррупционных стандартов» доминирует все же полимодель. Закрепляя, например, «подарочные

запреты и ограничения», законодатель предусмотрел меры уголовно-правового реагирования за нарушение «подарочных запретов», а именно: получение лицом, которое выполняет функции, непосредственно связанные с реализацией и защитой публичных интересов, подарков (предметов материального мира, денежной массы, услуг, льгот, преимуществ и др.) в связи с выполнением им профессиональной публично-служебной деятельности, уточняя также, что запрет распространяется и на получение публичным служащим, который выполняет руководящие функции, подарков от своих подчиненных. А за нарушение «подарочных ограничений», с уточнением «количественных и качественных» их характеристик (подарки не связаны со служебной деятельность лица, согласовываются с «общепринятыми представлениями о гостеприимстве» (такое оценочное словосочетание закрепил законодатель и тем самым сформировал предпосылки для субъективного усмотрения при его толковании и, как следствие, разновекторность практики правоприменения), не превышают по своей стоимости размера одного прожиточного минимума для трудоспособного лица, если имеет место разовое получение подарка в течении года, а если повторное получение в течении года – двухкратного размера соответствующего минимума, с уточнением источника получения такого подарка – от одного и того же лица или группы лиц, предусмотрены меры административно-правового реагирования.

Фактически административно-наказуемыми являются нарушения «подарочных ограничений» в аспекте: а) правомерности получения подарка; б) стоимостного признака; в) источника поступления подарка (одно лицо, группа лиц); г) периодичности получения (одноразово в течении года или же несколько раз в году с «привязкой» к одному и тому же источнику получения и совокупной стоимости полученных подарков); д) соответствии «общепринятым представлениям о гостеприимстве». При этом законодатель не забыл и о «разрешенных» подарках для публичных служащих (от близких лиц, общедоступные лотереи, скидки, призы, бонусы, выигрыши и др.), за получение которых меры правового реагирования не предусмотрены. Учитывая смежный характер в едином тематическом понятийном ряду «подарка» и «неправомерной выгоды» и необходимость их разграничения для квалификации противоправных деяний публичных служащих и выбора релевантных мер правового

реагирования, вполне логичным является закрепление в ст. 1 «базового» антикоррупционного законодательного акта определений «подарок», «неправомерная выгода», с демонстрацией четкой позиции законодателя относительно их разграничения. Если «подарком» является «денежные средства, другое имущество, преимущества, льготы. Услуги, нематериальные активы, которые предоставляют (получают бесплатно или по цене ниже минимальной рыночной)» (ст. 1 Закона Украины «О предотвращении коррупции»), тогда как «неправомерной выгодой» считаются те же внешние формы проявления, но «которые обещают, предполагают, предоставляют или получают без законных на то оснований» (ст. 1 того же Закона). За получение неправомерной выгоды публичным служащим предусмотрена уголовная ответственность, а нарушение «подарочных» правовых предписаний – уголовная ответственность за нарушение «подарочных запретов» и административная ответственность – за нарушение «подарочных ограничений».

Меры реагирования имущественного характера – штраф (с увеличением размера при наличии обстоятельств, отягчающих ответственность – повторность, соучастие и др.), конфискация подарка и лишение права занимать определенные должности или заниматься деятельностью, связанной с «служением публичным интересам». При этом штраф для обеспечения адекватности реагирования на противоправные деяния лица, «служащего публичным интересам», предусмотрен в достаточно крупном размере, но вполне коррелируется с характером противоправного деяния и его общественной вредностью (от 100 до 200, от 200 до 400 необлагаемых минимумов доходов граждан). Наличие в деяниях лица квалифицирующих признаков обуславливает возможность «изъятия его из системы публичной службы благодаря применению взыскания в виде лишения специального права – права занимать должности в органах публичной власти и заниматься публично-служебной деятельностью сроком до одного года.

Имущественный (материальный) характер мер правового реагирования предусмотрен за нарушение публичными служащими и других «антикоррупционных стандартов» - ограничений относительно совместительства и совмещения публично-служебной деятельности с другими видами деятельности лица (при полном запрете совместительства с предпринимательской деятельностью как в

активной, так и в пассивной форме; при «смешанной» модели ограничения с «иной оплачиваемой деятельностью» лица, которая предполагает разные варианты исключения для научной, педагогической, творческой деятельности, медицинской практики, судейской (инструкторской) практики в области спорта), что является вполне логичным в контексте использования ресурса этого ограничения для устранения «внешнего отвлечения» лица от «публичного служения» как основной его профессиональной постоянной деятельности.

Публичный служащий не должен «отвлекаться» от основного предназначения и «внешняя» (по отношению к его публично-служебной деятельности) деятельность может либо коррелироваться с последним (например, участие в учебном процессе в качестве внешнего стейкхолдера, влияющего на качество подготовки будущих специалистов для государства) либо способствовать реализации публичного служащего в его личностном становлении (например, творческая или научная деятельность публичного служащего, результатом которой вполне могут быть тематические научные исследования, подготовка и защита диссертационных исследований и др.) Используя ресурс приоритетности специального нормативно-правового регулирования при определении «исключений из ограничений относительно совместительства и совмещения», законодатель для различных видов публичных служащих закрепил разные перечни «разрешенных» видов «внешней деятельности». Так, если «базовая модель» таких видов деятельности охватывает творческую, научную, педагогическую деятельность, медицинскую практику, судейскую (арбитражную) практику в области спорта (ст. 25 Закона Украины «О предотвращении коррупции»), тогда как для сотрудников Национальной полиции этот перечень значительно сужен и охватывает только три вида – творческую, научную и педагогическую деятельность (ст. 66 Закона Украины «О Национальной полиции»), как и, например, народных депутатов Украины (ст. 3 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины»). А еще для определенных видов публичных служащих такие виды «внешней» деятельности разрешены только в определенное время – «… во внерабочее время», «в свободное время от выполнения основных обязанностей время» (например, для членов Кабинета Министров Украины (ч. 2 ст. 7 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины»). В

условиях введения в Украине правового режима военного положения (Указ Президента Украины № 64/2022 от 24.02.2022 года) и модификации модели правового регулирования отношений публичной службы на период военных действий (законопроект № 7251 от 05.04.2022 года) соответствующее ограничение для публичных служащих будет «ослаблено» в части возможности их «внешне» деятельности, если они находятся на простое, получили статус внутренне перемещенного лица, находятся в отпуске без содержания, отпуске по уходу за ребенком до достижения 3-летнего возраста при условии исключения любых их контактов с «частным сектором», в отношении которого они осуществляют контрольные, надзорные функции или принимают акты администрирования как публичные служащие.

При общей определенности правовой модели регулирования соответствующего стандарта (в т.ч. и в современных условиях развития государства), проблемными остаются ограничения относительно членства публичных служащих в руководящих органах предприятий, учреждений, организаций с целью получения прибыли как в частности определения таких субъектов, так и разнообразия форм такого участия, что на практике обуславливает вариативность толкования нормативных положений и многообразия форм правоприменения, усложняя унификацию последнего. Тем не менее, за нарушение соответствующего ограничения также предусмотрены штраф (от 300 до 500, 500 – 800 необлагаемых минимумов доходов граждан), конфискация полученного дохода от такой деятельности, что вполне логично, лишение специального права – права занимать должности или заниматься публично-служебной деятельностью сроком на один год (при наличии квалифицирующих признаков противоправного деяния).

Имущественные (материальные) меры правового регулирования предусмотрены и за нарушение всех других «антикоррупционных стандартов» с акцентом на то, что нарушая соответствующие стандарты, публичный служащий преследует прежде всего корыстный мотив, соответственно и реакция со стороны государства должна сосредотачиваться прежде всего на имущественных ущемлениях правонарушителя. Ограничение относительно совместной работы (службы) близких лиц ориентировано на устранение предпосылок для каких-либо сомнений в объективности, непредвзятости профессиональной

деятельности публичного служащего. Такое ограничение предусмотрено для публично-служебных отношений, предлагающих непосредственное подчинение близких лиц, что вполне логично может вызвать вышеупомянутое сомнение в «чистоте» профессиональной публично-служебной деятельности как руководителя-близкого лица.

Определяя круг потенциальных субъектов соответствующих правоотношений, законодатель выбрал «смешанную» модель, а именно: а) перечисление тех лиц, кто является близким лицом (супруг, дети, родители и т.д., при этом предложены вариант достаточно большой в количественном аспекте, но «дефектный» в «качественном» аспекте, что и обуславливает проблемы в правоприменении); б) определение признаков, при наличии которых лиц можно признать «близкими лицами» (совместное проживание, совместное ведение хозяйства, взаимные права и обязанности) и уточняя, что ограничения относительно совместной работы (службы) распространяется на «близких лиц», находящихся в непосредственном подчинении (за исключением лиц, занимающих должности в связи с избранием, а также публичных служащих в органах власти и соблюдение отдельных местностей государства, правовой статус которых регулируется специальным законодательством (например, в сельских, горных местностях). Нарушая соответствующее ограничение, лицо одновременно нарушает и предписания, ориентированные на предотвращение и прекращение конфликта интересов публичного служащего (его интересов как частного лица) и публичных интересов (интересов, «служению» которым и предназначена профессиональная деятельность этого лица), что обуславливает возможность применения «мер внешнего реагирования» для устранения подчиненности и дальнейшего «совместного служения» близких лиц (организационные меры с различной степенью ограничений возможностей публичного служащего для совместных (с близким лицом) действий вплоть до прекращения публично-служебных отношений), с одновременным применением имущественных (материальных) мер административно-правового регулирования за нарушение «антикоррупционного стандарта».

«Сложным» в применении является реагирование на нарушение «пост-служебных» ограничений (ограничений после прекращения лицом публично-служебной деятельности), ограничений для «экс-чиновников»

(экс-служащих), поскольку имеет место «развернутый вариант» постмодели унормирования реакции государства на соответствующие противоправные деяния лиц. Ограничения предполагают отсутствие: а) каких-либо трудовых, гражданско-правовых отношений экс-служащего с сегментом, в отношении которого он осуществлял контрольные, надзорные функции и издавал акты администрирования; б) отсутствие отношений правительства, в т.ч. в судебном процессе, если их участником является орган, в котором экс-служащий осуществляя свою профессиональную деятельность; в) запрет распространять информацию, которая стала известна экс-служащему в связи с выполнением им своей профессиональной публично-служебной деятельности (ст. 26 Закона Украины «О предотвращении коррупции»). Если первые два являются срочными (действуют в течении одного года с момента прекращения публично-служебной деятельности независимо от оснований), третье – бессрочным. С учетом многообразия возможных внешних форм проявления нарушений соответствующих ограничений (и прежде всего первого из них), меры реагирования также разнообразны (прекращение трудовых отношений, признание недействительности заключенных сделок, возмещение причиненных государству убытком, отмена актов администрирования, конфискация или спецконфискация незаконно полученного имущества, а также меры уголовно-правового или административно-правового реагирования в зависимости от совершенного лицом противоправного деяния). Разнообразие мер позволяет реагировать на различные внешние проявления нарушений соответствующего ограничения, но в то же время нормативная «рассредоточенность» их в разных статьях кодифицированных деликтных и других актов существенно усложняет правоприменение, акцентируя внимание на разграничении противоправных деяний, их специфике для выбора мер адекватного реагирования, обеспечения эффективного использования ресурса гарантированности соблюдения «антикоррупционных стандартов».

Несмотря на сложности правоприменения, обусловленные как «качеством» нормативно-правового закрепления «антикоррупционных стандартов» и мер реагирования на их нарушение, так и «внешними» факторами, влияющими на сам процесс такого правоприменения, в целом разнообразие мер правового реагирования, их «качественные» и

«количественные» показатели коррелируют с характером противоправных деяний и позволяют на сегодняшний день обеспечить релевантность реагирования на них со стороны государства.