

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ



Зоя ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО,
начальник отдела повышения
квалификации прокуроров по
вопросам предотвращения
коррупции института
повышения квалификации
прокуроров Национальной
академии прокуратуры
Украины, доктор юридических
наук, доцент

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы антикоррупционные требования, ограничения и запреты, предусмотренные в Законе Украины „О противодействии коррупции”, как критерии определения добросовестности поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Предложено

отграничивать антикоррупционные требования, ограничения и запреты между собой.

На основе семантического анализа слов „требование”, „ограничение”, „запрет”, а также учитывая иные существенные признаки предложено авторское понимание понятий „антикоррупционное требование”, „антикоррупционное ограничение”, „антикоррупционный запрет”. Осуществлена классификация антикоррупционных требований, ограничений и запретов на предварительные антикоррупционные требования, установленные в антикоррупционном законодательстве до момента возникновения полномочий у лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, антикоррупционное требование, антикоррупционное ограничение, правонарушение, связанное с коррупцией.

ANTI-CORRUPTION REQUIREMENTS, RESTRICTIONS AND PROHIBITIONS UNDER THE LAW OF UKRAINE

SUMMARY

The article analyzes the anti-corruption requirements, restrictions and prohibitions provided for in the Law of Ukraine „On Combating Corruption” as criteria for determining the integrity of the behavior of persons authorized to perform the functions of the state or local government. It is proposed to delimit anti-corruption requirements, restrictions and prohibitions among themselves.

Based on the semantic analysis of the words „demand”, „restriction”, „prohibition”, and also taking into account other essential features, an author's understanding of the concepts „anti-corruption requirement”, „anti-corruption restriction”, and „anti-corruption prohibition” is proposed. The classification of anti-corruption requirements, restrictions and prohibitions on preliminary anti-corruption requirements established in the anti-corruption legislation prior to the occurrence of powers for persons authorized to perform the functions of the state or local self-government.

Key-words: anti-corruption legislation, anti-corruption requirement, anti-corruption restriction, corruption offense.

CERINȚE, RESTRICȚII ȘI INTERDICȚII ANTICORUPȚIE ÎN TEMEIUL LEGISLAȚIEI DIN UCRAINA

SUMAR

Articolul analizează cerințele, restricțiile și interdicțiile anticorupție prevăzute în Legea Ucrainei „Cu privire la combaterea corupției” drept criterii de determinare a integrității comportamentului persoanelor autorizate cu îndeplinirea funcțiilor de guvern sau de administrare locală. Se propune să fie delimitate cerințele anticorupție, restricțiile și interdicțiile între ele. Pe baza analizei semantice a cuvintelor „cerere”, „restricție”, „interdicție”, luând în considerare și alte caracteristici esențiale, autorul propune înțelegerea corectă a conceptelor „cerință anticorupție”, „restricție anticorupție” și „interdicție anticorupție”. Se face clasificarea cerințelor anticorupție, restricțiilor și interdicțiilor privind cerințele preliminare anticorupție stabilite în legislația anticorupție, înainte de apariția puterilor pentru persoanele autorizate să îndeplinească funcțiile de stat sau în administrațiile locale de autoguvernare.

Cuvinte-cheie: legislația anticorupție, cerințe anticorupție, restricție anticorupție, infracțiuni de corupție.



Постановка проблемы. Закон Украины „О противодействии коррупции” от 14 октября 2014 года [5] закрепляет ряд антикоррупционных требований, ограничений и запретов к лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления. Эти требования обосновываются, в первую очередь, тем, что эти лица, выполняя свои полномочия, должны быть добросовестными, что является последствием выполнения ими предписаний антикоррупционного законодательства Украины. Кроме того, согласно абзаца десятого ст. 1 этого Закона понятие „правонарушение, связанное с коррупцией” связано с деянием, не содержащим признаков коррупции, но нарушающим установленные настоящим Законом требования, запреты и ограничения, совершенное лицом, указанным в части первой статьи 3 настоящего Закона, за которое законом установлена уголовная, административная, дисциплинарная и/или гражданско-правовая ответственность.

Цель статьи. Целью статьи является теоретический и нормативно-правовой анализ понятий „антикоррупционное требование”, „антикоррупционное ограничение”, „антикоррупционный запрет”, а также их классификация в соответствии с Законом Украины „О предотвращении коррупции”.

Степень изученности темы. Следует отметить, что в Украине, учитывая довольно таки „молодой возраст” антикоррупционного законодательства, проблема требований, ограничений и запретов, выдвигаемых к лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, комплексно учеными не исследовалась. Существенный вклад в разработку этой проблемы внесли такие украинские правоведы, как А. З. Гладун, К. И. Годуева, А. А. Дудоров, В. А. Мозговая, Н. И. Хавронюк и другие. Вместе с тем, следует отметить, что научные публикации этих ученых касаются лишь частной характеристики отдельных антикоррупционных требований, ограничений, запретов.

Изложение основного материала. Анализ Закона Украины „О предотвращении коррупции” свидетельствует о том, что законодатель не имеет четкой концепции в части аккумуляции соответствующих требований, ограничений и запретов в самостоятельной структурной части этого нормативно-правового акта. Основной массив соответствующих правовых норм сосредоточен в разделе IV - „Предотвращение коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений”. Вместе с тем, нормы, закрепляющие антикоррупционные требования, ограничения и запреты размещены и в других структурных частях Закона Украины „О предотвращении коррупции” (например, в разделах V - „Предотвращение и урегулирование конфликта интересов”, VI - „Правила этичного поведения”, VII - „Финансовый

контроль”). Кроме того, законодатель Украины непоследователен и в наименовании соответствующих критериев добросовестности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Так, ст. 25 Закона Украины „О предотвращении коррупции” имеет название „Ограничения относительно совместительства и совмещения с иными видами деятельности”, в то время как в самой статье идет речь о запрете заниматься иной оплачиваемой или предпринимательской деятельностью, а также входить в органы управления юридического лица, имеющего цель получения прибыли. В ст. 172-4 Кодекса Украины об административных правонарушениях (*далее – КоАП*) предусматривается ответственность за нарушение ограничений относительно совместительства и совмещения с иными видами деятельности, а не запретов [3]. Учитывая то, что в ст. 25 Закона Украины „О предотвращении коррупции” законодатель разрешил лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, заниматься преподавательской, научной, творческой деятельностью, медицинской, судейской практикой и практикой по спорту, в ней установлено не антикоррупционный запрет, а антикоррупционное ограничение.

В названии ст. 23 Закона Украины „О предотвращении коррупции” идет речь об ограничении относительно получения подарков. При этом в самой статье имеет место дифференциация запрета и ограничения. Так, согласно части первой указанной выше статьи лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, запрещается непосредственно или через иных лиц вымогать, просить, получать подарки для себя или близких им лиц от юридических и физических лиц: 1) в связи с осуществлением такими лицами деятельности, связанной с осуществлением функций государства или местного самоуправления; 2) если лицо, которое дарит подарок, находится в подчинении такого лица. Вместе с тем, в части второй ст. 23 Закона Украины „О предотвращении коррупции” идет речь уже об антикоррупционном ограничении относительно получения подарков. Так, лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, могут принимать подарки, соответствующие общепризнанным представлениям о гостеприимстве, кроме случаев, предусмотренных частью первой настоящей статьи, если стоимость таких подарков не превышает одного прожиточного минимума для трудоспособных лиц, установленного на день принятия подарка, однократно, а совокупная стоимость таких подарков, полученных от одного лица (группы лиц) в течение года, не превышает двух прожиточных минимумов, установленных для трудоспособного лица на 1 января того года, в котором принято подарков.

В ст. 172-5 КУоАП установлена административная ответственность именно за нарушение ограничений относительно получения подарком, а не за нарушение соответствующего запрета. Соответствующий результат толкования правовой нормы вытекает как из системного анализа норм Закона Украины „О предотвращения коррупции” и нормы, предусмотренной в ст. 172-5 КУоАП, так и путем исторической интерпретации норм. Так, в ст. 172-5 КУоАП до внесения изменений Законом Украины „О предотвращении коррупции” устанавливалась ответственность как за нарушение установленных законом ограничений относительно получения подарка (пожертвования) (часть первая), так и за нарушение установленного законом запрета относительно получения подарка (пожертвования).

Ученые Украины рассматривая проблему соотношения ограничения и запрета относительно получения подарка, указывают на то, что важное значение для толкования и применения антикоррупционного законодательства Украины имеет установление соотношения между запретом получать подарки и ограничениями относительно их принятия. В частности, может ли запрет рассматриваться как одна из разновидностей ограничений, отличающаяся более строгим степенем обязательности (императива) [2, с. 34-35]. А. З. Гладун и К. И. Годуева обосновано считают, что нет. С их точки зрения, запрет означает отсутствие права или разрешения получить подарок или обязанность отказаться от него независимо от любых обстоятельств. В то же время ограничения распространяются на разрешенные виды поведения, признаются правомерными при соблюдении определенных условий. Поэтому, существование запрета на определенные действия исключает возможность рассматривать их с точки зрения существующих ограничений [2, с. 35]. Такого же мнения придерживается и Н. Н. Ярмыш [6, с. 50]. А. З. Гладун и К. И. Годуева считают, что отличие между запрещенным и разрешенным видам подарка содержательно выраженная в первом абзаце части второй ст. 23 Закона Украины „О предотвращении коррупции”, где указано, что лица могут принимать подарки, соответствующие общепризнанным представлениям о гостеприимстве, кроме случаев, предусмотренных частью первой этой статьи, то есть запрещенных подарков [2, с. 35].

Устанавливая содержание понятий „антикоррупционное требование”, „антикоррупционное ограничение” и „антикоррупционный запрет”, следует исходить, в частности, из содержания понятий „требование”, „ограничение” и „запрет” в украинском языке. Так, „требовать” означает ставить перед кем-либо какое-то требование; предложить в категорической форме сделать что-либо; обязывать к чему-нибудь, принуждать делать именно так [1, с. 140]. „Ограничивать” – устанавливать определенные пределы че-

го-нибудь, связывать что-нибудь ограничительными требованиями [1, с. 810], а „запрет” – приказ не делать что-либо [1, с. 376].

Кроме общепризнанных значений указанных выше слов в украинском языке, определяя понятия „антикоррупционное требование”, „антикоррупционное ограничение” и „антикоррупционный запрет”, необходимо исходить из того, что слово „антикоррупционный” означает, что соответствующие требования, ограничения и запреты предусмотрены в Законе Украины „О предотвращении коррупции” и их действие распространяется на лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Причем в последнем случае Закон Украины „О противодействии коррупции” четко устанавливает перечень лиц, на которых распространяется то ли иное требование, ограничение или запрет.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем понимать под *антикоррупционными требованиями* предусмотренные в Законе Украины „О предотвращении коррупции” нормы, правила, которым должны подлежать лица, на которых распространяется этот закон; под *антикоррупционными ограничениями* – предусмотренные в Законе Украины „О предотвращении коррупции” ограничительные условия относительно антикоррупционного поведения лиц, на которых распространяется действие этого Закона, а под *антикоррупционными запретами* – предусмотренные в Законе Украины „О предотвращении коррупции” правила, не позволяющие лицам, на которых распространяется действие этого Закона, осуществлять определенные действия при исполнении возложенных на них обязанностей [4, с. 107].

Анализ Закона Украины „О предотвращении коррупции” позволяет сделать вывод, что антикоррупционные требования, ограничения и запреты распространяют свое действие на разный период деятельности лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. В соответствии с этим антикоррупционные требования, ограничения, запреты по темпоральным свойствам могут быть следующих видов: 1) антикоррупционные требования, установленные до момента возникновения полномочий у лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления (*предварительные антикоррупционные требования*); 2) антикоррупционные требования, ограничения, запреты, распространяющиеся на время осуществления полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления (*текущие или «немедленные» антикоррупционные требования, ограничения, запреты*); 3) антикоррупционные ограничения, запреты, возникающие после прекращения полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функций государства



или местного самоуправления (*«переживающие» антикоррупционные требования, ограничения, запреты*). Они вступают в силу с момента прекращения таких полномочий.

До момента возникновения полномочий у лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, законом Украины „О предотвращении коррупции” предусмотрено только одно антикоррупционное требование: представление электронных деклараций лицами, претендующими на занятие должностей, указанных в пункте первом, подпункте «а» пункта второго части первой ст. 3 этого Закона, до назначения или избрания на соответствующую должность, за прошлый год (часть третья ст. 45, ст. 46 Закона „О предотвращении коррупции”).

Наибольшее количество антикоррупционных требований, ограничений и запретов предусмотрено в Законе Украины „О противодействии коррупции” на время выполнения лицами функций государства или местного самоуправления. Так, при осуществлении полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления, должны соблюдаться следующие требования:

- 1) принимать меры по урегулированию реального или потенциального конфликта интересов (раздел V Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 2) представлять декларацию лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления – основное требование финансового контроля (статьи 45, 46 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 3) сообщать об открытии субъектом декларирования или членом его семьи валютного счета в учреждении банка-нерезидента – дополнительное требование финансового контроля (часть первая ст. 52 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 4) сообщать о существенных изменениях в имущественном состоянии субъекта декларирования – дополнительное требование финансового контроля (часть вторая ст. 52 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 5) не разглашать и не использовать иным способом конфиденциальную и другую информацию с ограниченным доступом, которая стала им известна в связи с выполнением своих служебных полномочий и профессиональных обязанностей, кроме случаев, установленных законом (ст. 43 Закона Украины „О предотвращении коррупции”).

При осуществлении полномочий лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, должны соблюдать следующие ограничения:

- 1) принимать подарки, стоимость которых не превышает один прожиточный минимум для трудоспособных лиц, установленный на день принятия подарка, однократно, а совокупная стоимость таких подарков, полученных от одного лица (группы лиц) в течение года, не превышает двух прожиточных минимумов, установленных для трудоспособного лица на 1 января того года, в котором приняты подарки (часть вторая ст. 23 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 2) совместительства и совмещения с иными видами деятельности (ст. 25 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 3) совместной работы близких лиц (ст. 27 Закона Украины „О предотвращении коррупции”).

При осуществлении полномочий лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, должны соблюдать следующие запреты:

- 1) использовать свои служебные полномочия или свое положение и связанные с этим возможности, с целью получения неправомерной выгоды для себя или других лиц, в том числе использовать любое государственное или коммунальное имущество, или средства в частных интересах (ст. 22 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 2) непосредственно или через других лиц требовать, просить, получать подарки для себя или близких им лиц от юридических или физических лиц: а) в связи с осуществлением такими лицами деятельности, связанной с выполнением функций государства или местного самоуправления; б) если лицо, которое дарит, находится в подчинении такого лица (часть первая ст. 23 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 3) не совершать действий и не принимать решений в условиях реального конфликта интересов (раздел V Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 4) прямо или косвенно побуждать в любой способ подчиненных к принятию решений, совершения действий или бездействия вопреки закону в пользу своих частных интересов или частных интересов третьих лиц (часть вторая ст. 28 Закона Украины „О предотвращении коррупции”).

Прекращение лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления, своих полномочий, еще не означает, что антикоррупционные требования, ограничения и запреты прекратили свое действие. Как указывалось выше, они носят переживающий характер и распространяют свое действие на определенный промежуток времени после прекращения выполнения соответствующих полномочий. Отдельные из

них – на всю жизнь лица, осуществляющего функции государства или местного самоуправления.

После прекращения полномочий на лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, распространяются следующие ограничения:

- 1) в течение года заключать трудовые договоры (контракты) или совершать сделки в сфере предпринимательской деятельности с юридическими лицами частного права или физическими лицами-предпринимателями, если эти лица в течение года до дня прекращения исполнения функций государства или местного самоуправления осуществляли полномочия по контролю, надзору, подготовке или принятия соответствующих решений по деятельности этих юридических лиц или физических лиц-предпринимателей (пункт первый части первой ст. 26 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 2) разглашать или использовать иным образом в своих интересах информацию, которая стала им известна в связи с выполнением служебных полномочий, кроме случаев, установленных законом (пункт второй части первой ст. 26 Закона Украины „О предотвращении коррупции”);
- 3) в течение года со дня прекращения соответствующей деятельности представлять интересы любого лица по делам (в том числе в рассматриваемых в судах), в которых другой стороной является орган, предприятие, учреждение, организация, в котором (которых) они работали на момент прекращения указанной деятельности (пункт третий части первой ст. 26 Закона Украины „О предотвращении коррупции”).

Выводы. Итак, антикоррупционные требования, ограничения и запреты, предусмотренные в Законе Украины „О противодействии коррупции”, являются критериями определения добротности поведения лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Предложено отграничивать антикоррупционные требования, ограничения и запреты между собой, что должно учитываться при квалификации правонарушений лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, как правонарушений, связанных с коррупцией, предусмотренных в соответствующих статьях КУоАП.

Предложено понимать под *антикоррупционными требованиями* предусмотренные в Законе Украины „О предотвращении коррупции” нормы, правила, которым должны подлежать лица, на которых распространяется этот закон; под *антикоррупцион-*

ными ограничениями – предусмотренные в Законе Украины „О предотвращении коррупции” ограничительные условия относительно антикоррупционного поведения лиц, на которых распространяется действие этого Закона, а под *антикоррупционными запретами* – предусмотренные в Законе Украины „О предотвращении коррупции” правила, не позволяющие лицам, на которых распространяется действие этого Закона, осуществлять определенные действия при исполнении возложенных на них обязанностей.

Антикоррупционные требования, ограничения и запреты классифицированы по темпоральным свойствам на антикоррупционные требования, установленные до момента возникновения полномочий у лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления (*предварительные антикоррупционные требования*); антикоррупционные требования, ограничения, запреты, распространяющиеся на время осуществления полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления (*текущие или „немедленные” антикоррупционные требования, ограничения, запреты*); антикоррупционные ограничения, запреты, возникающие после прекращения полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления (*„переживающие” антикоррупционные требования, ограничения, запреты*). Они вступают в силу с момента прекращения таких полномочий.

Библиография:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
2. Годуєва К., Гладун О. Запобігання корупції шляхом встановлення обмежень щодо одержання подарунків. В: *Вісник Національної академії прокуратури України*, 2017, № 1 (47), с. 32-39.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 07.12.1984, № 8073-X. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page> (дата звернення 02.09.2019).
4. Правові засоби протидії корупції: навчальний посібник / кол. авт.; за заг. ред. М. В. Лошицького. Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. 342 с.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014, №1700-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n439> (дата звернення 02.09.2019).
6. Ярмиш Н. Про співвідношення одержання неправомірної вигоди з одержанням забороненого подарунка. *Вісник прокуратури*, 2016, №6, с. 48-54.

