

«АНТИКОРУПЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ» ДЛЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ: ЧИ МОЖЛИВОЮ Є ЗМІНА «БАЗОВОЇ» НОРМАТИВНОЇ МОДЕЛІ?

“ANTI-CORRUPTION RESTRICTIONS” FOR PUBLIC SERVANTS UNDER THE LEGAL REGIME OF THE MARTIAL LAW IN UKRAINE: IS IT POSSIBLE TO CHANGE THE “BASIC” NORMATIVE MODEL?

Коломоєць Т.О., д. ю. н., професор, Заслужений юрист України,
Член-кореспондент Національної академії правових наук України,
декан юридичного факультету
Запорізький національний університет

Кремова Д.С., PhD,
викладач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

Для забезпечення ефективності діяльності публічних службовців, їх «максимальної» концентрації зусиль на реалізації та захисті публічних службовців впроваджено інститут «обмежень для публічних службовців», невід'ємною складовою якого є «антикорупційні обмеження для публічних службовців» як «фільтр» проти «корозії публічної влади». В Україні інститут «антикорупційних обмежень для публічних службовців» успішно використовується вже протягом тривалого часу, зазнав істотних змін у нормативно-правовому закріпленні своїх засад, зарекомендував себе як достатньо ефективний інструмент запобігання корупції у всіх її зовнішніх проявах у сфері публічної служби. Втім в умовах впровадження правового режиму воєнного стану в Україні істотно актуалізує проблематика дієвості «базової» нормативної моделі відповідних обмежень з огляду на особливі умови здійснення публічно-службової діяльності, нагальні потреби держави, об'єктивізує зміну «формату» кадрового, матеріально-технічного забезпечення публічної служби тощо. За умов істотного зростання кількості публічних службовців, які тимчасово «вивільняються» з «активного процесу» професійної постійної публічно-службової діяльності (відпустка за власний рахунок, простій, відпустка по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років тощо) у контексті активізації внутрішньо міграційних процесів у державі, залучення цивільних публічних службовців (як функціональних, так і спеціальних) до служби у ЗСУ, лавах територіальної оборони, що, у свою чергу, зумовлює «кадрові проблеми», вирішення яких можливе, в т. ч. й за рахунок тих кадрових ресурсів, які залишилися, потреб держави у матеріальних ресурсах, отримання яких можливе, в т. ч. й із залученням публічних службовців, гостроти набуває питання відповідності реальним вимогам функціонування держави тієї нормативної моделі «антикорупційних обмежень», яка є дієвою для «звичайних умов», однак «гальмує» або ж відіграє роль «непереможного фільтру» для функціонування держави в умовах особливих правових режимів і зокрема воєнного стану. Це актуалізує питання можливості і доцільності модифікації нормативної моделі «антикорупційних обмежень» для публічних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану, із тим, щоб вони відігравали роль «антикорупційного фільтру», однак з акцентом на ті умови, які зумовлені саме особливим правовим режимом. Умовно виділити пропонується дві групи таких обмежень залежно від можливості закріплення «модифікованої» (додаткової) нормативної моделі «антикорупційних» обмежень для періоду дії правового режиму воєнного стану: перша, яка не передбачає наявності такої моделі взагалі й збереження лише чинної «базової» моделі (обмеження щодо використання особою службового становища та службових повноважень та обмеження для экс-службовців); друга, яка передбачає, поряд із чинною, й можливість впровадження нормативної моделі таких обмежень на період дії правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: «антикорупційні» обмеження, публічні службовці, нормативна модель, воєнний стан, законодавство, зміна, релевантність.

To ensure the efficiency of civil servants, their “maximum” concentration of efforts on the implementation and protection of civil servants, the institute of “restrictions on civil servants” was introduced, an integral part of which is “anti-corruption restrictions on civil servants” as a “filter” against “corrosion of public authorities”. In Ukraine, the institute of anti-corruption restrictions for public servants has been used successfully for a long time, has undergone significant changes in the legal framework of its principles, has proven to be a fairly effective tool to prevent corruption in all its external manifestations in public service. In the context of the introduction of the martial law regime in Ukraine, the issue of the effectiveness of the “basic” normative model of relevant restrictions in view of the special conditions of public service activities, urgent needs of the state, objectifies changes in the “format” of personnel, logistics public service, etc. Given the significant increase in the number of public servants who are temporarily “released” from the “active process” of professional permanent public service activities (leave at their own expense, simple, leave to care for a child under three years of age, etc.) in the context of intensifying internal migration processes in the state, the involvement of civil servants (both functional and special) in the service of the Armed Forces, the ranks of territorial defense, which, in turn, causes “personnel problems”, the solution of which is possible, including and at the expense of the remaining human resources, the needs of the state in material resources that can be obtained, including and with the involvement of public servants, the issue of compliance with the real requirements of the state of the normative model of “anti-corruption restrictions”, which is effective for “normal conditions”, but “slows down” or plays the role of “irresistible filter” for the functioning of the state in special legal regimes and in particular martial law. This raises the question of the possibility and expediency of modifying the normative model of “anti-corruption restrictions” for civil servants under the legal regime of martial law, so that they play the role of “anti-corruption filter”, but with emphasis on those conditions that are due to special legal regime. It is proposed to conditionally distinguish two groups of such restrictions depending on the possibility of fixing a “modified” (additional) normative model of “anti-corruption” restrictions for the period of martial law: the first, which does not provide for such a model at all and maintaining only the current regarding the use of official position and official powers and restrictions for ex-employees); the second, which provides, along with the current one, the possibility of introducing a normative model of such restrictions for the period of martial law.

Key words: “anti-corruption” restrictions, civil servants, regulatory model, martial law, legislation, change, relevance.

Актуальність. Для забезпечення ефективності діяльності публічних службовців, їх «максимальної» концентрації зусиль на реалізації та захисті публічних службовців впроваджено інститут «обмежень для публічних службовців», невід'ємною складовою якого є «антикорупційні

обмеження для публічних службовців» як «фільтр» проти «корозії публічної влади». В Україні інститут «антикорупційних обмежень для публічних службовців» успішно використовується вже протягом тривалого часу, зазнав істотних змін у нормативно-правовому закріпленні

своїх засад, зарекомендував себе як достатньо ефективний інструмент запобігання корупції у всіх її зовнішніх проявах у сфері публічної служби. Втім в умовах впровадження правового режиму воєнного стану в Україні згідно із Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 року й продовження строку його дії згідно із Указом Президента України № 133/2022 від 14.03.2022 року та № 259/2022 від 18.04.2022 року істотно актуалізує проблематика дієвості «базової» нормативної моделі відповідних обмежень з огляду на особливі умови здійснення публічно-службової діяльності, нагальні потреби держави, об'єктивізує зміну «формату» кадрового, матеріально-технічного забезпечення публічної служби тощо. За умов істотного зростання кількості публічних службовців, які тимчасово «вивільняються» з «активного процесу» професійної постійної публічно-службової діяльності (відпустки за власний рахунок, простій, відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років тощо) у контексті активізації внутрішньоміграційних процесів у державі, залучення цивільних публічних службовців (як функціональних, так і спеціальних) до служби у ЗСУ, лавах територіальної оборони, що, у свою чергу, зумовлює «кадрові проблеми», вирішення яких можливе, в т. ч. й за рахунок тих кадрових ресурсів, які залишилися, потреб держави у матеріальних ресурсах, отримання яких можливе, в т. ч. й із залученням публічних службовців, гостроти набуває питання відповідності реальним вимогам функціонування держави тієї нормативної моделі «антикорупційних обмежень», яка є дієвою для «звичайних умов», однак «гальмує» або ж відіграє роль «непереборного фільтру» для функціонування держави в умовах особливих правових режимів і зокрема воєнного стану. Це актуалізує питання можливості і доцільності модифікації нормативної моделі «антикорупційних обмежень» для публічних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану, із тим, щоб вони відігравали роль «антикорупційного фільтру», однак з акцентом на ті умови, які зумовлені саме особливим правовим режимом. Чи можливим є така модифікована модель і чи не «втратять» відповідні обмеження свою антикорупційну цільову спрямованість? Все це й зумовлює формулювання **мети роботи**, яка полягає у обґрунтуванні можливості і доцільності зміни нормативної моделі деяких «антикорупційних обмежень» в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні для забезпечення, з одного боку, ефективності існування відповідних обмежень як «фільтру» для «корозії» публічної влади, а, з іншого боку, усунення передумов для пошуку можливих шляхів їх «обходу» й вирішення нагальних потреб публічної служби в умовах дії правового режиму воєнного стану. **Об'єктом роботи** є суспільні відносини, що виникають у сфері публічної служби й зокрема стосовно впровадження обмежень для публічних службовців. **Предмет роботи** – це можливість і доцільність модифікації нормативної моделі «антикорупційних обмежень» як різновиду обмежень для публічних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні задля забезпечення ефективності та «антикорупційного» ресурсу у сфері публічної служби. **Методологічне підґрунтя** сформували як загальнонаукові, та і спеціальні методи наукового пізнання, що дозволило дослідити предмет у його розвитку (діалектичний), виявити проблемні питання реалізації у чинній нормативній моделі в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні (експертних оцінок, порівняльно-правовий, логічний, спеціально-юридичний тощо) й запропонувати варіант обґрунтування доцільності модифікації чинної нормативної моделі деяких «антикорупційних обмежень» для відповідного виду особливого правового режиму (моделювання, прогнозування).

Ступінь дослідження питання. Проблематика «антикорупційних обмежень» для публічних службовців привернула увагу багатьох вчених-юристів, представників

різних галузевих фахових напрямків (наприклад, роботи О. Дудорова, О. Шимон, М. Хавронюка, В. Колпакова, О. Макаренкова, С. Кушніра, К. Берднікової, С. Шатрави, В. Гаращука тощо), а також зарубіжних вчених-юристів (наприклад, роботи М. Віллорі, Я. Бертак, С. Синнестр'ом, Д. Флурі та ін.), втім у зазначених роботах досліджується «базова» нормативна модель «антикорупційних обмежень», без жодних «прив'язок» до особливих правових режимів, в т. ч. й правового режиму воєнного стану. Проблематику останніх актуалізували вчені-юристи (наприклад, роботи С. Кузніченка, С. Погребняка, С. Венгера, О. Бандурка, О. Музичука, В. Ліпкана тощо), однак не з акцентом уваги саме на «антикорупційні обмеження» для публічних службовців. Саме тому, саме з огляду на актуальність для сучасних умов існування України в умовах дії правового режиму воєнного стану, на жаль, немає наукових робіт, які були б безпосередньо присвячені вищезазначеним обмеженням саме в умовах дії правового режиму воєнного стану, аналізу релевантності нормативної їх моделі реаліям відповідного періоду існування держави. Такий стан справ свідчить про наявність прогалини у науковому фундаменті сучасної нормопроектної діяльності щодо забезпечення досконалої за змістом й ефективної у застосуванні нормативно-правової бази використання ресурсу «антикорупційних обмежень» для публічних службовців як «інструменту протидії корупції, корозії публічної влади» в умовах дії правового режиму воєнного стану та ефективного існування публічної служби в цілому.

І. «Антикорупційні обмеження» для публічних службовців як інструмент запобігання «корозії» публічної влади. Аналізуючи правовий статус публічних службовців, серед інших його складових варто звертати увагу і на обмеження, впровадження яких для відповідного суб'єкта, який для реалізації та захисту публічних інтересів, для «служіння» публічним інтересам, наділяється публічно-владними повноваженнями, є цілком виправданим, обґрунтованим, цільовим. У рекомендаціях Ради Європи, зокрема п. 8 Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 від 24.02.2000 року «Про статус публічних службовців у Європі» зазначено, що «публічні службовці, їх права, зокрема політичні, профспілкові ... можуть підлягати законним обмеженням у тих випадках, коли це є необхідним для забезпечення належного виконання публічних функцій» [1, с. 36]. Отже, мова йде про «...певні позбавлення (заборони) у реалізації відповідними особами міри їх можливої поведінки, які спрямовані на забезпечення ефективної діяльності таких осіб ... мінімізацію можливостей вчинення ... корупційних правопорушень, правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також інших протиправних діянь» [1, с. 36]. При цьому такі «позбавлення», «ущемлення» не є випадковими, безмежними, суб'єктивними, дискримінаційними тощо. Їх обов'язковими ознаками є: а) об'єктивна зумовленість потребою забезпечення ефективної діяльності публічних службовців та усунення передумов для будь-яких зловживань; б) формальна визначеність; в) змістовність (свідоме утримання від певних активних дій щодо реалізації передбачених законодавством прав людини і громадянина у зв'язку із набуттям правового статусу публічного службовця). Якщо мова йде про «антикорупційні обмеження» як окремий різновид обмежень для публічних службовців (за критерієм наявності антикорупційної спрямованості), перша ознака обмеження деталізується з акцентом на виконання ролі «фільтру» для вчинення публічним службовцем діянь (дій, бездіяльності) щодо «корозії» публічної служби, «корозії» публічної влади.

Чинне законодавство України закріплює декілька «антикорупційних обмежень» для публічних службовців, серед яких: а) обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; б) обме-

ження щодо одержання подарунків («подарункові обмеження»); в) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (обмеження щодо «зовнішньої діяльності»); г) обмеження щодо спільної роботи близьких осіб; д) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування («обмеження для экс-службовців», «обмеження для экс-чиновників»). Зазначені обмеження є цільовими, об'єктивно зумовленими, формально визначеними (у «базовому» антикорупційному законодавчому акті, із деталізацією положень у підзаконних нормативно-правових актах та інтерпретаційних актах НАЗК), змістовними, бо передбачають відмову публічних службовців (якщо мова йде про всі обмеження за винятком різновиду для экс-службовців) від певних дій, що спрямовані на реалізацію прав людини і громадянина, однак є несумісними із професійною діяльністю особи у сфері публічної влади, із «служінням» публічним інтересам (наприклад, право на зайняття підприємницькою діяльністю, реалізація якого публічними службовцями зумовила б «зрощування» публічної служби і бізнесу й була б ризиком для реалізації та захисту особою публічних інтересів).

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що, не зважаючи на закріплення положень про «обмеження» для публічних службовців, насправді законодавець використовує цей термін для позначення не тільки самих обмежень («м'яка заборона», «межі поведінки особи»), а й заборон («жорстких моделей поведінки», «табу») [2, с. 41–42], що, у свою чергу, корелюється із «базовими» нормативними моделями закріплення реакції держави на порушення особами відповідних приписів. Умовно виділяється дві такі моделі, а саме: «мономодель», яка передбачає моногалузеву реакцію держави, заходи одного виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінальну відповідальність за порушення «жорсткого» обмеження щодо використання особою службового становища чи службових повноважень) та «поліномодель», із поєднанням заходів кількох різновидів юридичної відповідальності (наприклад, за порушення «подарункових заборон», а саме отримання подарунків, пов'язаних із публічно-службовою діяльністю, та подарунків від підлеглих передбачено кримінальну відповідальність, а за порушення «подарункових обмежень», а саме подарунків, які не є забороненими, проте не відповідають вимогам щодо їх вартості, періодичності одержання та узгодження із «загальноновизначеними уявленнями про гостинність», – адміністративну відповідальність). Це дозволяє стверджувати, що фактично охоплюється увагою реагування держави як на «жорсткі обмеження» («заборони», «табу»), так і на «м'які обмеження», що у підсумку й формує загальну модель реагування на «антикорупційні обмеження» у державі. Аналіз змісту відповідних обмежень дозволяє вести мову про впровадження державою фільтру для передумов використання особою свого спеціального правового статусу, правового статусу публічного службовця для реалізації своїх приватних інтересів, для «домінування» у професійній публічно-службовій діяльності особи «служіння» своїм приватним інтересам, наслідком чого є «корозія публічної влади», додатково неправомірні майнові надходження для особи або близьких її осіб, що, у свою чергу, й обумовлює релевантність видового розмаїття заходів реагування з боку держави на порушення «антикорупційних обмежень». Такими є у переважній більшості штрафи (у різних розмірах, з урахуванням характеру протиправного діяння), позбавлення спеціального права, що фактично зумовлює усунення особи від подальшого «служіння» її публічним інтересам, а отже від «зв'язку» особи із публічною владою, а також конфіскація, спеціальна конфіскація задля реагування держави на вже наявні результати набуття особою «додаткового» надходжень. Щоправда, наявні «дефекти якості» унормування «антикорупцій-

них обмежень» (насамперед, у частині «перенасичення» нормативно-правових положень оціночними поняттями, розпорошеність відповідних положень у численних нормативно-правових актах (стосовно різних структурних елементів норм права), із несинхронізованістю їх зміни та доповнення у системі актів службового, деліктного законодавства тощо) дещо знижують загальну «цінність» їх у правозастосуванні та використанні їх ресурсу як надійного «фільтру» у попередженні та протидії «корозії» публічної влади.

II. Правовий режим воєнного стану як передумова можливої модифікації нормативної моделі «антикорупційних обмежень» в Україні. В умовах впровадження правового режиму воєнного стану в Україні «у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» [3], вжиття заходів, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави, цілком логічним є питання релевантності чинної нормативної моделі «антикорупційних обмежень» реальним викликам часу. З одного боку, важливим є забезпечення й посилення ролі «фільтрів» для попередження будь-яких передумов для використання особою свого особливого правового статусу в умовах «посилення жорсткості регулювання суспільних відносин, впровадження додаткових обмежень щодо прав, свобод особи, звуження допустимого рівня активності суб'єктів правовідносин, меж їх правової самостійності» [4, с. 531], істотного розширення повноважень суб'єктів публічної адміністрації для відвернення загроз, відсічі збройної агресії, забезпечення національної безпеки, усунення загроз небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а отже й модифікації правових засад «служіння» особи публічним інтересам в особливих умовах функціонування держави [4, с. 812–813].

За таких умов особливо важливо зберегти інструмент запобігання «зрощування» публічної влади і бізнесу, «відволікання» особи від «служіння» публічним інтересам, необ'єктивності у професійній публічно-службовій діяльності, в т. ч. й за рахунок «активного» залучення до такої діяльності своїх близьких осіб тощо. Водночас, з іншого боку, умови запровадження правового режиму воєнного стану в Україні об'єктивно зумовили певні проблеми кадрового забезпечення «служіння» публічним інтересам завдяки внутрішньо міграційним процесам, наслідком чого є збільшення кількості публічних службовців, які отримали статус внутрішньо переміщених осіб, зовнішньо міграційним процесам, завдяки чому певна кількість публічних службовців, які перебуваючи за межами держави, спочатку здійснювали свою діяльність дистанційно, а у подальшому (згідно із Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 року № 440 «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану») оформили відпустку без збереження оплати, а також реальним умовам функціонування держави у відповідний період, наслідком чого стало зростання частини публічних службовців, щодо яких оформлено перебування їх у відносинах простою. Що зумовлює збереження «зв'язку» особи і публічної влади, проте й відсутність (повну або ж часткову) одного із обов'язкових елементів публічної служби, обов'язкової ознаки публічного службовця – «фінансування або ж оплати праці за рахунок Державного або місцевого бюджету» [1, с. 9]. Зберігаючи «зв'язок» публічної влади із публічними службовцями, за таких умов водночас професійна публічно-службова діяльність особи не передбачає (або ж лише частково) джерел для існування такої особи. Так, наприклад, зберігаючи обмеження щодо «зовнішньої» діяльності особи, у разі перебування публічного службовця у відпустці без збереження оплати (на невизначений період) він не здійснює свою «основну»

діяльність й одночасно не може займатися і «зовнішньою» діяльністю, бо на нього навіть за таких умов «антикорупційні обмеження» поширюються. Все це зумовлює потребу порушення питання, а чи можливою є зміна чинної нормативної моделі «антикорупційних обмежень» в умовах впровадження правового режиму воєнного стану як різновиду особливого правового режиму, який передбачає кардинальну зміну засад функціонування держави, засад «служіння» публічним інтересам на певний період існування особливих умов такого функціонування.

Напевне, якщо змінюються правові засади «служіння» особи публічним інтересам за наявності відповідних умов функціонування держави, мають змінюватися й засади використання ресурсу всіх інструментів, які тим чи іншим чином пов'язані із зазначеним «служінням», із публічною владою в цілому. Проте, погоджуючись в цілому із можливістю такої зміни, варто усвідомлювати, що, навіть, за умов повної модифікації, нормативна модель «антикорупційних обмежень» й їх роль як «надійного фільтра» протиправних діянь публічних службовців корупційного спрямування.

Для пошуку можливих відповідей на запитання щодо зміни нормативної моделі «антикорупційних обмежень» в умовах впровадження правового режиму воєнного стану варто одразу ж зазначити, що така модель має бути «особливою», тобто такою, яка діє лише у період впровадження правового режиму воєнного стану і жодним чином не замінює чинну нормативну модель, яку варто вважати «базовою». Тобто відповідь на запитання потрібно формулювати, усвідомлюючи, що, поряд із чинною «базовою» (такою, яка закріплена у діючому законодавстві) нормативною моделлю, варто передбачати й ще одну – модифіковану саме для періоду дії правового режиму воєнного стану, яка була б релевантною тим умовам «публічного служіння» особи, які і слугували підставою для впровадження відповідного різновиду особливого правового режиму. Варто звернути увагу і на те, що не всі види «антикорупційних обмежень» можуть закріплюватися у модифікованому вигляді для впровадження у період дії правового режиму воєнного стану, бо останній взагалі не може вплинути на ресурс різновиду такого обмеження. Так, наприклад, такий різновид «антикорупційного обмеження» як обмеження щодо зловживання особою службовими повноваженнями та своїм становищем, за порушення якого передбачено кримінальну відповідальність, не може мати будь-якої модифікованої моделі використання свого ресурсу за жодних умов, навіть за умов впровадження особливого правового режиму, в т. ч. й правового режиму воєнного стану. Жодних «послаблень» щодо змісту або ж винятків не може бути для обмеження щодо використання особою під час «служіння» публічним інтересам свого службового становища, щодо використання публічної влади для реалізації та захисту своїх приватних інтересів, для пріоритету своїх приватних інтересів по відношенню до публічних інтересів навіть в умовах впровадження правового режиму воєнного стану, а навпаки мова має йти про посилення реакції держави за такі порушення особою в період дії особливого різновиду правового режиму.

Враховуючи це, можна умовно виділити дві групи «антикорупційних» обмежень залежно від того, чи може бути передбачена модифікована, а саме відмінна від «базової», більш «м'яка» за своїм змістом (точніше «м'яка» за змістом «антикорупційних» обмежень) у порівнянні із моделлю чинного законодавства. Першу групу формують обмеження, щодо яких не може йти й мови про будь-яку іншу додаткову нормативну модель їх існування, для яких має бути лише єдина «базова» модель для будь-яких умов існування держави, для будь-яких правових режимів. Таку групу формують, як вже зазначалося, обмеження щодо використання особою свого службового становища та службових повноважень, а також обмеження після

припинення особою діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (обмеження для екс-службовців), зміст яких не має змінюватися за жодних умов, оскільки будь-які «послаблення» загрожують «корозією» публічної влади у такому ж обсязі, як і «базові» варіанти. Навіть більше, за умови впровадження правового режиму воєнного стану створюють передумови для зростання негативних наслідків для публічних інтересів у разі порушення публічними службовцями відповідних обмежень (розголошення відомостей, які були відомі особі під час виконання своїх повноважень, відносини представництва тощо).

Відповідно другу групу формують обмеження, щодо яких можна, поряд із «базовою», передбачити й іншу нормативну модель, дію якої поширювати в умовах впровадження правового режиму воєнного стану, із певними «послабленнями» змісту («м'яким варіантом») таких обмежень. Другу групу формують «подарункові» обмеження, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності («обмеження щодо зовнішньої діяльності»), обмеження щодо спільної роботи близьких осіб. Щоправда, щодо змісту кожного із них, а також нормативної моделі має бути окремий підхід. Так, з урахуванням проблем кадрового «служіння» публічним інтересам, зумовлених як міграційними, так і економічними, безпековими питаннями, обмеження щодо «зовнішньої» діяльності публічних службовців може передбачати «пом'якшення» змісту у частині «тимчасового дозволу» на «зовнішню» (по відношенню до професійної публічно-службової діяльності) діяльність публічних службовців (окрім передбачених винятків у «базовій» моделі) у період перебування особи у відпустці без збереження оплати, простою, відпуски по догляду за дитиною до досягнення трирічного віку тощо. Зберігаючи «зв'язок» особи із публічною службою у визначених умовах існування держави й не надаючи їй коштів (або ж розмір яких є недостатнім для задоволення мінімальних потреб) для існування, держава має передбачити легальні підстави для існування особи у цей період й одночасно усунути будь-які передумови для неправомірного використання особою свого спеціального правового статусу – правового статусу публічного службовця. Саме «пом'якшення» моделі обмеження щодо «зовнішньої» діяльності на період дії правового режиму воєнного стану і можна вважати допустимим. Таке «пом'якшення» буде винятковим, бо буде чинним лише у разі впровадження відповідного особливого правового режиму, тимчасовим (бо буде діяти на період дії відповідного правового режиму) й цільовим (зادля надання легальних підстав для «зовнішньої» діяльності публічного службовця у разі відсутності оплати з Державного або місцевого бюджету «призупинених» публічно-службових відносин, у разі «вимушеної паузи» у таких відносинах). Водночас слід враховувати, що, надаючи фактично дозвіл на «зовнішню» діяльність публічного службовця на період «вимушеної паузи» у його відносинах із публічною службою (особа на відповідний період не є «активним» учасником публічно-службових відносин, не реалізує публічно-владні повноваження), нормативна модель не може закріплювати підстави для реалізації особою свого особливого правового статусу у цей період, що може зашкодити публічним інтересам. Дозвіл може бути закріплений щодо «зовнішньої» діяльності публічного службовця на період дії правового режиму воєнного стану (щодо іншої оплачуваної діяльності), із застереженням щодо тих суб'єктів, стосовно яких публічний службовець реалізовував (до впровадження відповідного особливого правового режиму) свої публічно-владні повноваження. Цілком виправданою у даному випадку є аналогія із вимогами щодо обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (щодо трудових, цивільно-

правових відносин із суб'єктами, щодо яких особа здійснювала повноваження контролю, нагляду, прийняття актів управління). У даному контексті цілком можна підтримати ініціативу авторів Законопроекту № 7251 [5] й запропонувати внесення змін до ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом доповнення її частиною, яка б фіксувала «м'яку» модель відповідного «антикорупційного» обмеження на період дії правового режиму воєнного стану. Закріплюючи відповідні положення, варто пам'ятати, що імперативними мають бути: а) винятковий характер «модифікованого» обмеження – у разі впровадження правового режиму воєнного стану й призупинення відносин особи і публічної служби (відпустки без збереження оплати, статус внутрішньо переміщеної особи, простій, відпустка по догляду за дитиною до досягнення трирічного віку); б) тимчасовий характер (лише на період дії відповідного режиму); в) відсутність будь-якого зв'язку «іншої оплачуваної» діяльності особи із основною діяльністю публічного службовця, із реалізацією публічно-владних повноважень; г) обов'язок особи припинити «іншу» діяльність після закінчення терміну дії правового режиму воєнного стану.

Стосовно обмеження щодо спільної роботи близьких осіб також можна було б запропонувати їх іншу модель саме на період дії правового режиму воєнного стану із огляду на потребу забезпечення реалізації завдань держави за умови істотного зменшення кадрового ресурсу (насамперед, мова йде про міграційні процеси та припинення у зв'язку із цим відносин публічної служби, вивільнення посад публічної служби). «Кадровий голод» й призупинення будь-яких процедур (стандартних) добору кадрів для публічної служби на період дії правового режиму воєнного стану, що є цілком виправданим (призупинення роботи Єдиного порталу вакансій державної служби), з об'єктивністю зумовлює оперативний пошук кадрів для вирішення завдань держави у відповідний період її функціонування. У разі наявності такої ситуації цілком можна було б запропонувати як винятки, із обґрунтуванням підстав, прийняття рішення керівництва публічної служби про залучення до служби (виконання обов'язків, із залученням, наприклад, співробітників різних структурних підрозділів органу публічної влади, які перебували у відносинах служби і до впровадження правового режиму воєнного стану) близьких осіб, безперечно, із застосуванням зовнішніх заходів усунення конфлікту інтересів. Такі випадки не можуть бути масовими, а зумовленими нагальною потребою вирішення оперативних завдань функціонування держави у зазначений період її існування, відсутністю будь-якої іншої можливості вирішення кадрового питання, й період такої спільної роботи близьких осіб має бути тимчасовим – лише на період дії правового режиму воєнного стану, із обов'язковим застосуванням заходів усунення конфлікту інтересів, можливих для конкретного органу влади у зазначений період. Саме тому можна запропонувати внесення відповідних доповнень до ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», із зазначенням виняткового характеру їх дії – на період дії правового режиму воєнного стану.

І, нарешті, «подарункові» обмеження для публічних службовців. В умовах істотної активізації надання державі грошових коштів, матеріальних предметів гуманітарної допомоги, послуг та інших різних зовнішніх форм надходжень як від вітчизняних, так і зарубіжних партнерів, із документальним оформленням таких надходжень та із зазначенням як отримують відомостей саме публічних службовців, залучених до вирішення конкретних оперативних завдань функціонування держави у зазначений період, важливо чітко усвідомлювати, що такі надходження фактично є цільовими, адресними, а зазначення відомостей особи публічного службовця у більшості випадків – лише вимогами щодо оформлення таких опе-

рацій. Втім не можна у повному обсязі виключати й певні випадки «корозії» таких відносин, в т. ч. й «штучної», коли порушується питання про розгляд таких надходжень як різновид подарунку, особливо у частині їх вартості. У цьому контексті можна підтримати ініціативу авторів Законопроекту № 7280 щодо внесення доповнень до ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» й фактичного закріплення «модифікованої» моделі відповідного обмеження для періоду дії правового режиму воєнного стану, а саме: доповнення статті положеннями щодо т.з. «обмежених» подарунків (чітко відмежовуємо від «заборонених» та «дозволенних» подарунків [6, с. 12–21]), у частині фіксування позиції щодо їх вартості, «скасування обмежень щодо розміру надходжень щодо розміру подарунку, за умови, якщо вони підуть на використання потреб ЗСУ чи гуманітарної допомоги постраждалим від військової агресії» [7]. Цілком логічне, об'єктивно-зумовлене формулювання, за умови, що має місце документальне підтвердження переказу всіх коштів на спецрахунок НБУ для потреб ЗСУ, а у випадку одержання матеріальних предметів безоплатно або за ціною, нижчою ніж ринкова, – передачі всіх цих предметів ЗСУ або ж суб'єктом надання допомоги постраждалим від військової агресії (благодійні фонди тощо). Погоджуючись із цільовим спрямуванням законопроектної ініціативи Законопроекту № 7280, із можливістю практичного втілення у законотворчому процесі зазначеної ініціативи щодо «пом'якшення» зазначеного обмеження саме у частині визначення розміру «обмежених» подарунків на період дії правового режиму воєнного стану (цільове спрямування відповідних надходжень у повному обсязі й тимчасова дія – лише на період дії правового режиму воєнного стану), водночас недоречним виглядають положення щодо звуження кола суб'єктів, щодо яких «пом'якшуються» відповідні обмеження. У Законопроекті такими пропонуються вважати лише «топ-посадовців» (що взагалі є дискусійним з огляду на використання оціночного поняття) та «депутатів». Пропозиція виглядає дискримінаційною й необґрунтованою, саме тому варто взагалі не згадувати про суб'єкта, що дозволить зберегти загальною суб'єктну спрямованість «подарункових» обмежень як у стандартній нормативній моделі, так і у модифікованій, при цьому дозволить «пом'якшити» зміст обмеження щодо розміру «обмежених» подарунків як реакцію на актуальні виклики відповідного періоду існування держави.

Висновки. В умовах впровадження правового режиму воєнного стану у державі цілком можливою є модифікація «антикорупційних» обмежень для публічних службовців. Це дозволяє, з одного боку, зберегти їх основне цільове спрямування як «фільтру» протиправних діянь корупційного змісту, а, з іншого боку, забезпечити релевантність цих обмежень реаліям впровадження відповідного особливого правового режиму. Умовно виділити пропонується дві групи таких обмежень залежно від можливості закріплення «модифікованої» (додаткової) нормативної моделі «антикорупційних» обмежень для періоду дії правового режиму воєнного стану: перша, яка не передбачає наявності такої моделі взагалі й збереження лише чинної «базової» моделі (обмеження щодо використання особою службового становища та службових повноважень та обмеження для экс-службовців); друга, яка передбачає, поряд із чинною, й можливість впровадження нормативної моделі таких обмежень на період дії правового режиму воєнного стану. Вона охоплює «подарункові» обмеження (зокрема, у частині скасування нормативів щодо розміру подарунків, як прийнято вважати «обмеженими»), обмеження щодо «зовнішньої» діяльності (у частині дозволу на «зовнішню» діяльність за умови відсутності будь-якого зв'язку такої діяльності із основною діяльністю публічного службовця), обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (як виняток

за рішенням керівника публічної служби у разі «кадрової напруги», із додержанням правил зовнішнього контролю щодо усунення конфлікту інтересів). Ця модель має бути додатковою (у порівнянні із чинною), цільовою, такою,

що діє лише впродовж правового режиму воєнного стану, змістовною. Її закріплення передбачає узгодження положень Законів України «Про запобігання корупції» та «Про правовий режим воєнного стану».

ЛІТЕРАТУРА

1. Публічна служба : посібник для підготовки до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018, 260 с.
2. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникнення конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект : науково-практичний нарис / Т. О. Коломоєць, Р. О. Кукурудз, С. М. Кушнір; за заг. редакцією Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019, 80 с.
3. Про запровадження воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>
4. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін.: Нац. акад. прав. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 952 с.
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації трудових відносин (№ 7251 від 05.04.2022 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1253638>
6. Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 40 с.
7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану (законопроект № 7280 від 12.04.2022 року). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1271389>