

СЕЛЕЦЬКИЙ О. В.,
кандидат юридичних наук,
декан юридичного факультету
(Чернігівський національний
технологічний університет)

УДК 342.95

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБОРОН ТА ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПРОХОДЖЕННЯМ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена дослідженню заборон та обмежень на дипломатичній службі як структурних елементів правового статусу дипломатичних працівників. Досліджуються поняття та сутність заборон і обмежень на дипломатичній службі, здійснено їх класифікацію. Визначені проблеми правового регулювання встановлення заборон та обмежень для дипломатичних працівників і надано пропозиції з удосконалення відповідного законодавства.

Ключові слова: дипломатична служба, дипломатичний працівник, заборони, обмеження.

Статья посвящена исследованию запретов и ограничений на дипломатической службе как структурных элементов правового статуса дипломатических работников. Исследуются понятие и сущность запретов и ограничений на дипломатической службе, осуществлена их классификация. Определены проблемы правового регулирования установления запретов и ограничений для дипломатических работников и даны предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

Ключевые слова: дипломатическая служба, дипломатический работник, запреты, ограничения.

The article is devoted to the study of prohibitions and restrictions on the diplomatic service as structural elements of the legal status of diplomatic employees. The concept and essence of prohibitions and restrictions on the diplomatic service are investigated, their classification is carried out. The problems of legal regulation of the imposition of prohibitions and restrictions for diplomatic staff were identified and proposals were made to improve the relevant legislation.

Key words: diplomatic service, diplomatic officer, bans, restrictions.

Вступ. Набуття статусу працівника дипломатичної служби передбачає не лише одностороннє встановлення службових прав та обов'язків, але й взяття на себе (добровільно та свідомо) певних обмежень і заборон, закріплених чинним законодавством, щодо свободи вибору власної поведінки під час перебування на посаді. Такі обмеження і заборони передусім зумовлені особливостями виконання державних функцій. Професійна діяльність працівників дипломатичної служби спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Тому з метою недопущення можливого зловживання ними службового становища та дискредитації звання дипломатичного працівника, а також задля зміцнення авторитету дипломатичної служби, забезпечення її ефективного функціонування законодавцем встановлено ряд заборон та обмежень, які діють протягом усього часу проходження цими особами дипломатичної служби.



Деякі напрацювання у сфері правових заборон та обмежень на державній службі було здійснено у працях таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, І.М. Пахомов, Ю.М. Старілова, Ю.С. Шемшученко та ін. Однак практично недослідженими залишаються питання заборон та обмежень, котрі встановлюються безпосередньо на дипломатичній службі як спеціальному виді державної служби.

Постановка завдання. Мета статті – здійснити комплексну характеристику основних заборон та обмежень у сфері професійної діяльності працівників дипломатичної служби, виявити окремі прогалини щодо їх правового закріплення та надати пропозиції з приводу удосконалення відповідного законодавства.

Результати дослідження. Важливим складовим елементом правового статусу дипломатичних працівників, окрім службових прав та обов'язків, є заборони та обмеження, пов'язані з проходженням дипломатичної служби. Деякі автори їх називають ще «правообмеженнями». Це юридично закріплені приписи, що не дозволяють працівникам дипломатичної служби вчиняти певні протиправні дії. Заборони та обмеження закріплюються в імперативній формі і вказують на юридичний обов'язок, суть якого полягає в утриманні від конкретних вчинків, передбачених законодавством. Сьогодні це один із найпоширеніших і найдієвіших у світовій практиці інструментів забезпечення інтересів держави та ефективної службової діяльності, недопущення зловживань владними повноваженнями, запобігання і протидії правопорушенням корупційного характеру, а також попередження конфлікту інтересів.

М.І. Іншин наголошує, що обмеження і заборони для державного службовця мають абсолютний характер, тобто вони діють для нього протягом усього часу проходження служби і не можуть бути скасовані чи замінені іншими положеннями [1, с. 86].

На думку А.М. Денисової, правове обмеження – це закріплене у праві утримання суб'єкта правовідносин від протиправного діяння, метою якого є задоволення інтересів контрsub'єкта та суспільних інтересів в охороні та захисту в цілому. Правові обмеження виступають встановленими в праві межами, у яких повинні діяти суб'єкти, не порушуючи законні права інших суб'єктів, тобто вони унеможливають певні діяння окремих осіб з метою задоволення інтересів суспільства. Підсумовуючи, авторка пише, що правовими обмеженнями є встановлені законом винятки з правового статусу громадянина, які мають превентивний характер, убезпечують від можливих несприятливих наслідків як суб'єктів, щодо яких діють ці обмеження, так і інших осіб [2, с. 52]. Слушну думку висловлює також О.В. Малько, який визначає правові обмеження як засіб правового стримування суб'єкта суспільних відносин від протизаконного діяння, що створює умови для задоволення загально-суспільного інтересу в охороні та захисті [3, с. 5].

О.Я. Лазор та О.В. Хорошенюк виділяють такі ознаки правообмежень: 1) метою їх встановлення є забезпечення ефективного виконання службових завдань; 2) змістом обмежень і заборон є утримання від активної поведінки щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод; 3) правовою основою їх закріплення повинен бути законодавчий акт. Час дії обмежень і заборон має визначатися також законом, оскільки він не завжди відповідає тривалості публічно-службових стосунків [4, с. 122]. У свою чергу, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла відзначають, що встановлення обмежень для державних службовців має своїм призначенням: забезпечити ефективну професійну діяльність щодо виконання повноважень державних органів; встановити перешкоди можливому зловживанню державними службовцями своїми обов'язками; створити умови для незалежності службової діяльності; гарантувати дотримання державними службовцями прав і свобод громадян [5, с. 25].

О.В. Левада, досліджуючи правові обмеження як засоби попередження зловживання правом, визначає такі їх основні функціональні характеристики: а) правові обмеження передбачаються у чинному законодавстві і мають формально-офіційний характер; б) реалізація (дотримання) правових обмежень може бути забезпечена державним примусом; в) правові обмеження пов'язані з обмеженням певних громадянських прав та реалізацією



законних інтересів; г) правові обмеження виконують низку особливих соціально важливих функцій у процесі правового регулювання (функція контролю, охоронна функція, мотиваційна функція, виховна функція, функція стимулювання правомірної поведінки, комунікативна функція) [6, с. 194].

Заборонам і обмеженням, пов'язаним із проходженням дипломатичної служби, присвячена ст. 31 Закону України «Про дипломатичну службу» [7]. Окрім цього, на дипломатичних працівників як державних службовців поширюються правообмеження, визначені законами України «Про державну службу» (наприклад, ст. 10) [8], «Про запобігання корупції» [9], а також вимоги, закріплені в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 [10].

Найперше хотілося б звернути увагу на зміст ст. 31 «Обмеження, пов'язані з перебуванням на дипломатичній службі» Закону України «Про дипломатичну службу», у якій йдеться вказується: «на працівників дипломатичної служби поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Працівники дипломатичної служби не можуть брати участі у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальній діяльності органів державної влади або порушують правила безпеки, під час перебування у довготерміновому відрядженні» [7]. Проаналізуємо цю статтю дещо детальніше.

По-перше, видається, що назва розглядуваної статті не повністю відповідає її змістовному наповненню, оскільки у цій нормі закріплені не тільки обмеження під час проходження дипломатичної служби, але й певні категоричні заборони, про які у найменуванні статті взагалі не згадується. Це означає, що законодавець фактично отожднює поняття «заборона» та «обмеження». Однак із такою позицією дуже важко погодитися. Навпаки, вважаємо за потрібне підтримати тих учених, які розмежовують ці дві категорії і розглядають обмеження як часткові або неповні заборони. Яскравим представником згаданого підходу є Ф.Н. Фаткуллін, на думку якого обмеження є близьким до заборони, однак воно розраховане не на повне витіснення тих чи інших суспільних відносин, а на утримання їх у певних, чітко визначених межах [11, с. 157]. К.М. Зубов наголошує, що «заборона» є категоричним правовим приписом щодо утримання державного службовця від виконання певних дій або певної поведінки [12]. Тобто, якщо заборона – це те, що працівник взагалі не має права вчиняти, перебуваючи на дипломатичній службі (встановлені умови, правила, які ставлять службовця в певні юридичні межі, виходити за які суворо заборонено), то обмеження є її пом'якшеним аналогом, який також забороняє вчиняти окремі дії, але у певній частині та у конкретних межах. На підтвердження вищевикладеного наведемо приклад із вітчизняного законодавства щодо заборон та обмежень одержання подарунків. Так, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» працівникам дипломатичної служби рішуче забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку зі здійсненням такими працівниками діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні даного працівника дипломатичної служби. Однак ч. 2 цієї статті передбачає вже не категоричну, а часткову заборону отримувати подарунки. Зокрема, працівники дипломатичної служби можуть приймати подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених ч. 1 цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 01 січня того року, в якому прийнято подарунки [9]. Тобто йдеться не про цілковиту заборону, а про обмеження приймати подарунки (основним критерієм є їхня вартість). А тому, враховуючи вищезазначене, пропонуємо змінити назву ст. 31 Закону України «Про дипломатичну службу» на «Заборони та обмеження, пов'язані з проходженням дипломатичної служби».



По-друге, у даній статті міститься посилання на Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який вже втратив чинність. Тож ця інформація нині є неактуальною. На зміну цьому закону був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, який діє досі. Тому слід оновити досліджувану статтю згідно на новий антикорупційний Закон. Окрім цього, не зайвим було б також здійснити посилання й на Закон України «Про державну службу». У підсумку, пропонуємо перше речення ст. 31 Закону України «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції: «На працівників дипломатичної служби поширюються вимоги, заборони та обмеження, встановлені Законами України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу».

По-третє, пропонуємо доповнити цю статтю ч. 2, у якій необхідно закріпити, що «працівники дипломатичної служби, яким був наданий допуск та доступ до державної таємниці у порядку, встановленому законодавством, і які реально були обізнані з нею, можуть бути обмежені у праві виїзду з України у випадках, передбачених Законом України «Про державну таємницю».

Загалом, спираючись на норми чинного законодавства, усі заборони та обмеження, що стосуються дипломатичних працівників під час проходження дипломатичної служби, доцільно розділити на 4 групи (з урахуванням мети їх встановлення):

1) такі, що спрямовані на запобігання проявам корупції. Ці заходи передбачені Законом України «Про запобігання корупції». Це, зокрема, заборони і обмеження щодо: а) використання службових повноважень чи свого становища з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб (ст. 22); б) одержання подарунків (ст. 23); в) сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); г) вчинення окремих дій після припинення службової діяльності (ст. 26); д) спільної роботи близьких осіб (ст. 27);

2) такі, що змушують працівника утриматися від вчинків, які можуть негативно позначитися на діяльності державного органу, в якому він працює. Зокрема, у ст. 31 Закону України «Про дипломатичну службу» зазначається, що працівники дипломатичної служби не можуть брати участі у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальній діяльності органів державної влади. Вбачається, що «під іншими діями» законодавець розуміє: організацію та безпосередню участь службовців у політичних акціях, пікетуваннях державних органів, мітингах, демонстраціях, протестах (у т. ч. під установами дипломатичної служби як у робочий, так і в неробочий час), створення в державних органах структурних осередків політичних партій, релігійних об'єднань, використання в цілях, не пов'язаних із виконанням посадових обов'язків, засобів матеріально-технічного, фінансового й інформаційного забезпечення, службового автотранспорту, іншого державного майна, в т. ч. передання цього майна у користування іншим особам (наприклад, членам сім'ї), а також інше невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що може дати збій у роботі державного органу, призвести до повного/часткового припинення його діяльності чи завдати йому збитків. Як зазначає авторський колектив на чолі з М.М. Білинською, обов'язок не чинити дій, що ускладнюють роботу органів державної влади, модифікується залежно від посади, яку обіймає службовець. Так, несумісні з посадою державного службовця публічні заяви про неправильну політику Кабінету Міністрів України, публічна критика Президента, Прем'єр-міністра, міністра, інших керівників органів державної влади. Державний службовець не має права використовувати свої службові обов'язки, авторитет державної служби і знання документів, щоб критикувати діяльність органів державної влади та їх посадових осіб. Державний службовець не має права критикувати свого керівника, орган, у якому він служить, щодо питань політики, яку мають проводити цей орган і посадові особи [13, с. 37–38];

3) такі, що встановлюються в інтересах національної безпеки України. Передусім це стосується тих працівників дипломатичної служби, які були допущені до державної таємниці. Відповідно до ст. 28 Закону України «Про державну таємницю», громадянин, якому надано допуск до державної таємниці, зобов'язаний: не допускати розголошення будь-яким способом державної таємниці, яка йому довірена або стала відомою у зв'язку з виконанням



службових обов'язків; не брати участі в діяльності політичних партій та громадських організацій, діяльність яких заборонена в порядку, встановленому законом; не сприяти іноземним державам, іноземним організаціям чи їх представникам, а також окремим іноземцям та особам без громадянства у провадженні діяльності, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України; виконувати вимоги режиму секретності; повідомляти посадовим особам, які надали йому доступ до державної таємниці, та відповідним режимно-секретним органам про виникнення обставин, що перешкоджають збереженню довіреної йому державної таємниці, а також повідомляти у письмовій формі про свій виїзд з України; додержуватися інших вимог законодавства про державну таємницю [14]. У деяких випадках, передбачених ст. 29 цього Закону, працівники дипломатичної служби можуть бути обмежені у праві виїзду з України;

4) такі, що спрямовані на відвернення проступків, здатних завдати шкоди престижу України, її відносинам з іншими державами чи міжнародними організаціями, підірвати авторитет дипломатичної служби, дискредитувати звання державного службовця. Такі заборони та обмеження впливають, перш за все, із обов'язків працівників дипломатичної служби дотримуватися морально-етичних принципів поведінки, гідно представляти Україну в період довготермінового відрядження, поважати закони, правила і традиції країни перебування, не зловживати привілеями, імунітетами та пільгами, якими вони користуються під час роботи за кордоном. До речі, за державою перебування зберігається право обмежувально застосовувати будь-яке з положень Віденської конвенції 1961 р. «Про дипломатичні зношини», включаючи статті про дипломатичні імунітети, «через обмежувальне застосування цього положення до її представництва в акредитуєчій державі» (п. 2-а ст. 47). У такий спосіб Конвенція 1961 р. санкціонує можливість обмежувального застосування на основі принципу взаємності закріплених у ній імунітетів. Варто врахувати, що йдеться про такі обмеження, що стосуються лише обсягу імунітетів, а не самого факту їх надання. Аналізована ст. 47 не дає права державі перебування взагалі не надавати передбачені Конвенцією 1961 р. імунітети [15, с. 199].

Висновки. Таким чином, відзначимо, що заборони і обмеження обґрунтовано встановлюються під час проходження дипломатичної служби. Зміст правообмежень полягає у тому, що дипломатичний працівник протягом періоду перебування на дипломатичній службі позбавляється певних прав, які входять до загального статусу прав громадянина. Своєю кінцевою метою правообмеження мають зміцнення авторитету дипломатичної служби та забезпечення її ефективного функціонування.

Список використаних джерел:

1. Іншин М.І. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ. Право і безпека. 2004. Т. 3. № 1. С. 86–88.
2. Денисова А.М. Правові обмеження: поняття, види, функції. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 51–55.
3. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1995. 40 с.
4. Лазор О.Я., Хорошенко О.В. Правовий статус публічних службовців. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 22. С. 118–125.
5. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2002. 328 с.
6. Левада О.В. Правові обмеження як засоби попередження зловживання правом (теоретико-правовий аспект). Вісник Національної академії правових наук України. 2017. № 1(88). С. 192–200.
7. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 5. Ст. 29.



8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
10. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158. Офіційний вісник України. 2016. № 74. Ст. 2493.
11. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 1987. 336 с.
12. Зубов К.М. Правообмеження у державній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1301/%D0%97%D1%83%D0%B1%D0%BE%D0%B2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
13. Білинська М.М., Євмешкіна О.Л., Сурай І.Г. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. К.: НАДУ, 2012. 72 с.
14. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 93.
15. Фалалєєва Л.Г., Мараховський В.В. Дипломатичні імунітети: принципи, норми, практика застосування. Вісник Академії адвокатури України. 2009. № 1(14). С. 192–202.

СТОЛБОВИЙ В. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент, докторант
(Національна академія
Служби безпеки України)

УДК 342, 347.9

СЛУЖБОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ СУДІВ УКРАЇНИ

Статтю присвячено розгляду службових правовідносин у системі судів України. Проаналізовано наукові погляди на зміст службових правовідносин. Визначені структурні елементи службових правовідносин у діяльності судів України. Запропоновано визначення службових правовідносин у системі судів України.

Ключові слова: публічна служба, службові правовідносини, судова влада, статус судді, дисциплінарна відповідальність суддів.

Статья посвящена рассмотрению служебных правоотношений в системе судов Украины. Проанализированы научные взгляды на содержание служебных правоотношений. Определены структурные элементы служебных правоотношений в деятельности судов Украины. Предложено определение служебных правоотношений в системе судов Украины.

Ключевые слова: публичная служба, служебные правоотношения, судебная власть, статус судьи, дисциплинарная ответственность судей.

