

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОБМЕЖЕНЬ

THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF ANTI-CORRUPTION RESTRICTIONS

Магновський І.Й., д.ю.н.,
професор кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права
Івано-Франківський юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія»

Назарчук А.В., аспірант, асистент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню обмежень, яких встановлено Законом України «Про запобігання корупції». Акцентовано увагу на тому, що обмеження, яких передбачено антикорупційним законодавством є різновидом правових обмежень. Зазначено, що правові обмеження в загальнотеоретичному розумінні визначаються як правова основа обмеження конкретного права суб'єкта, а диспозиція правових норм закріплює зміст конкретного обмеження та визначає заборони щодо вчинення суб'єктами дій, що входять до їх правового статусу.

Встановлено, що обмеження як засіб запобігання корупції слід визначити як певні винятки з правового статусу осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, що носять превентивний характер та спрямовані на запобігання негативних наслідків діяльності як даних суб'єктів, так стану суспільних відносин в цілому. В якості мети антикорупційних обмежень запропоновано розуміти забезпечення ефективного функціонування служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, створення ефективних механізмів від потенційних зловживань публічних службовців та умов для якісного виконання ними своїх посадових обов'язків.

Виокремлено ознаки, яких притаманно антикорупційним обмеженням: 1) їх засади закріплені у чинному антикорупційному законодавстві (передусім, в Законі України «Про запобігання корупції» та продубльовано у сукупності нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус окремих публічних службовців (наприклад, Закон України «Про державну службу»); 2) їх метою є протидія та профілактика корупції, вироблення добросовісної поведінки у осіб, що виконують функції держави чи місцевого самоврядування; 3) вони поширюються на визначене коло суб'єктів; 4) їх змістом є зв'язок між обмеженням поведінки конкретних суб'єктів та наданням повноважень іншим суб'єктам щодо фактичного контролю за дотримання відповідних обмежень; 5) їх порушення та недотримання передбачає застосування заходів юридичної відповідальності, що забезпечується державним примусом.

Ключові слова: антикорупційні обмеження, правові обмеження, заборони, антикорупційне законодавство, запобігання корупції.

The article is devoted to the study of restrictions established by the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption». Attention is focused on the fact that the restrictions provided for by the anti-corruption legislation are a type of legal restrictions. It is noted that legal restrictions in the general theoretical sense are defined as the legal basis for restricting a specific right of the subject, and the disposition of legal norms establishes the content of a specific restriction and defines prohibitions against the subjects' performance of actions included in their legal status.

It has been established that restrictions as a means of preventing corruption should be defined as certain exceptions from the legal status of persons subject to the anti-corruption legislation, which are preventive in nature and aimed at preventing the negative consequences of the activities of both these subjects and the state of social relations as a whole. as the goal of anti-corruption restrictions, it is proposed to understand the provision of effective functioning of the service in local self-government bodies and civil service, the creation of effective mechanisms against potential abuses of public officials and conditions for their high-quality performance of their official duties.

The features inherent in anti-corruption restrictions are singled out: 1) their principles are enshrined in the current anti-corruption legislation (primarily, in the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» and duplicated in the set of normative legal acts that regulate the legal status of individual public officials (for example, the Law of Ukraine «About public service»); 2) their purpose is to combat and prevent corruption, to develop virtuous behavior in persons performing the functions of the state or local self-government; 3) they apply to a defined circle of subjects; 4) their content is the connection between the restriction of the behavior of specific subjects and the granting of powers to other subjects regarding actual control over compliance with the relevant restrictions; 5) their violation and non-compliance involves the application of measures legal responsibility provided by state coercion.

Key words: anti-corruption restrictions, legal restrictions, prohibitions, anti-corruption legislation, prevention of corruption.

Розвиток держави та суспільства у значній мірі залежить від втілення принципів законності та справедливості. Запорукою ефективності цієї ідеї є забезпечення суворого дотримання всіма публічними службовцями норм закону, подолання випадків отримання неправомірної вигоди (хабарництва), недопущення вимагання або незаконного одержання посадовими особами матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. За рекомендаціями міжнародної спільноти Україною було прийнято цілий пакет антикорупційних законів, створено нові антикорупційні органи. Проте проблема корупції потребує всеосяжного вирішення. Не виключенням є питання застосування антикорупційних обмежень.

Нагальність вивчення обмежень, що передбачені Законом України «Про запобігання корупції» додатково посилюється суттєвими оновленнями нормативного антикорупційного підґрунтя. Дослідження характеристик, що визначають заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції були предметом досліджень таких вчених: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, О.Г. Боднарчука, С.В. Ківа-

лова, М. Комлика, Л.Р. Білої-Тіунової, О.С. Панфілова, М.І. Мельника, Г.К. Мішина, Д.Г. Михайленка, С. Невмержицького, Л.М. Корнути, О.В. Терещука, Р. Тучака, О.П. Хамходери, та інших. Проте, наукових праць, яких присвячено антикорупційним обмеженням та їх правової природи, недостатньо, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Обмеження, яких передбачено антикорупційним законодавством є різновидом правових обмежень. Діалектичність зв'язку між правообмеженнями та правомочностями стосоватиметься і сфери запобігання корупції, що забезпечує збалансованість і безперешкодно реалізацію загальноновизнаних демократичних принципів права [1; с. 231].

Для повного та всебічного розуміння юридичного поняття «правове обмеження» його слід розглядати лише в поєднанні з поняттям «заборона». Саме законодавча заборона накладає на конкретного громадянина чи особу обов'язок утримуватися від певних дій. Термін «заборона» широко використовується в антикорупційному зако-

нодавстві багатьох країн, незалежно від правової системи. При цьому доволі часто у законодавстві не розмежовуються поняття «правові обмеження» і «правові заборони». З огляду на вищевикладене, у працях представників зарубіжної правової доктрини часто можна виявити, з одного боку, що аналізовані категорії є тотожними за характером і змістом, з іншого боку, вони різні за своєю природою і повинні розмежовуватися у правових актах.

А.М. Денисовою наголошено, що категорія «правових обмежень» у юридичній літературі сприймається науковцями залежно від специфіки суспільних відносин та правових шляхів впливу на них [2; с. 51-52]. З історичної точки зору термін «юридичне обмеження» вперше був використаний у працях римських юристів, які стосувалися правового регулювання сервітутів з метою обмеження прав власників певного майна. Особливо поширеними були обмеження щодо обтяження землі, хоча згодом деякі заборони були запроваджені в галузях конституційного, адміністративного, сімейного права тощо.

У загальнотеоретичному сенсі в категоріях «обмеження» та «заборони» варто наголосити на певних аспектах. Насамперед, ці категорії виступають як зовнішні чинники, які суттєво впливають на інтереси певних осіб. Зокрема, заборони та обмеження можуть бути легко виявлені у тісному взаємозв'язку між внутрішньою структурою суб'єкта та зовнішніми правовими умовами, що накладаються на цього суб'єкта.

По-друге, заборони та правові обмеження інформативні за своєю природою, тому що вони призначені для свідомої зміни поведінки конкретного суб'єкта. Слід наголосити, що для регулювання суспільних відносин у правовій державі, держава має право вводити певні заборони або обмеження, які мають стримуючий ефект.

По-третє, правові обмеження та заборони в інформаційно-психологічній сфері сприймаються юридичними особами як негативні заходи, такі як обов'язки, певна дискримінація, санкції чи штрафи тощо. З іншого боку, такі запобіжні заходи є ефективним засобом захисту інтересів суспільства у вигляді реалізації негативної мотивації до особистого збагачення суб'єктів та слугує досягненню суспільно корисних цілей. Тому необхідно відмітити їхній значний вплив на розвиток соціальних процесів та зміцнення верховенства закону.

По-четверте, власне самі по собі обмеження чи заборони у вигляді обов'язків, санкцій, призупинення певних видів діяльності, а не законодавство, правові норми, стандарти, правові інститути із закріпленими у яких правовими інструментами, відіграють важливу роль як стримуючого чинника для не порушення антикорупційних законів.

Дослідниця Н.Є. Болвачева схиляється до думки, що всі правові обмеження в чинному законодавстві проявляються лише у формі заборон [3; с. 15]. В даному випадку реалізується принцип єдності, оскільки існування заборон не можна розглядати окремо від обмежень, тому їх зміст слід трактувати так само. У зв'язку з цим обмеженням є будь-який обов'язок, доручення, розпорядження чи вказівка про вчинення певних дій тощо. Заборона на здійснення певного виду діяльності не виключає таку особу з кола учасників певного виду суспільних відносин, а лише обмежує певну групу осіб у межах, визначених законом.

Водночас така заборона регулюється законодавцем з метою запобігання поведінці, яка може завдати шкоди особистим чи суспільним інтересам [4; с. 177]. Виходячи з цього, заборона є дієвим заходом профілактики вчинення незаконних дій суб'єктами суспільних відносин, що регулюються правовими приписами. Обмеження, що заважають особі реалізувати свої права, у свою чергу, мають на меті дозволити третім особам вчиняти певні дії. Тому, юридичну заборону слід розглядати як своєрідне юридичне обмеження. Мета заборони полягає в тому, щоб таке обмеження зобов'язало суб'єкта конкретного правопору-

шення утримуватися від дій, з метою не завдання особистим чи суспільним інтересам. Основною метою введення правових обмежень на законодавчому рівні у правовій державі є захист національних та особистих інтересів.

Аналіз доктринальних підходів до розуміння природи обмежень і заборон як засобів запобігання та протидії корупції показує різноманітність цих категорій, а правові обмеження в загальнотеоретичному розумінні визначаються як правова основа у вигляді юридичних фактів, за наявності яких виникає обмеження конкретного права суб'єкта. Диспозиція правових норм закріплює зміст конкретного обмеження та визначає заборони щодо вчинення суб'єктами дій, що входять до їх правового статусу. Правові приписи регулюють межі реалізації суб'єктивних прав. Обмеження, у свою чергу, стосуються окремо встановлених прав суб'єктів у адміністративних правовідносинах відповідно до специфічних умов їх реалізації.

Чинне законодавство встановлює низку правових положень, які за своїм змістом обмежують та забороняють певні дії державних та місцевих органів влади, та їх мета – запобігання корупції. Усі посадові особи без винятку зобов'язані дотримуватись цих правил у своїй роботі та повсякденній діяльності.

Завданням антикорупційних заборон та обмежень є забезпечення ефективного функціонування служби в муніципальних та державних органах, створення ефективних механізмів, бар'єрів для можливого зловживання службовим становищем з боку посадових осіб, а також створення всіх необхідних умов для виконання службових обов'язків та гарантованих Конституцією прав і свобод [5; с. 101].

Обмеження як засіб запобігання корупції є певними винятками з правового статусу осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, що носять превентивний характер та спрямовані на запобігання негативних наслідків діяльності як даних суб'єктів, так стану суспільних відносин в цілому. Вони є визначальними для обрання поведінки не лише через обмеження суб'єктивних прав, а й безпосередньо через загрозу покарання та здебільшого поширюються на службу в державних органах та службу в органах місцевого самоврядування, тому С.М. Клімовою наголошено на наступних твердженнях [6; с. 28-29]:

під сутністю поняття правових обмежень слід розуміти певні правила, заборони, що визначають певні межі для співробітників державних органів та органів місцевого самоврядування, порушення яких тягне за собою застосування певного виду юридичної відповідальності;

кінцевим результатом застосування правових обмежень є забезпечення ефективного функціонування державної служби та місцевого самоврядування;

такі обмеження є абсолютними, тобто вони діють протягом усього терміну служби та не можуть бути скасовані або замінені іншими положеннями;

встановлення обмежень або заборон спрямоване на забезпечення ефективної діяльності службовців через створення штучних бар'єрів для можливого зловживання службовим становищем з боку працівників;

правові обмеження слід розглядати у двох різних аспектах: 1) неможливість поєднувати роботу в державних органах чи органах місцевого самоврядування з іншою діяльністю, пов'язаною з працевлаштуванням, крім певних видів дозволів; 2) дотримання вимог дисциплінарного режиму під час виконання службових обов'язків посадовими особами;

сутність правових обмежень полягає в тому, що посадова особа на строк служби спеціально позбавлена певних прав, які громадяни мають відповідно до чинного законодавства.

Мету антикорупційних обмежень можна розглядати в кількох аспектах. По-перше, цілі обмежень для всіх суб'єктів направлені на створення загального суспільного блага, а тому спрямовані на запобігання корупції.

По-друге, запровадження певних обмежень для державних та муніципальних інституцій, спрямоване на мінімізацію зловживань з боку чиновницького апарату шляхом введення стримуючих факторів, що свідчить про існування інституту верховенства права. По-третє, юридичне обмеження прав і свобод громадян викликає невдоволення в суспільстві, адже такі права є найвищою цінністю для людей. Тому держава в такий спосіб піклується про благо всіх своїх громадян [7]. Отже, можна визначити що ключовою метою антикорупційних обмежень є забезпечення ефективного функціонування служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, створення ефективних механізмів, бар'єрів, меж для потенційних зловживань посадовими особами, а також створити всі необхідні умови для виконання посадових обов'язків та гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод службовців. У силу своєї правової природи обмеження як засоби запобігання корупції є елементами цілісного механізму виявлення та боротьби з корупцією.

До ознак, яких притаманно антикорупційним обмеженням віднесемо такі:

1) їх засади закріплені у чинному антикорупційному законодавстві (передусім, в Законі України «Про запобігання корупції» [8]) та продубльовано у сукупності нормативно-правових актів, які регулюють правовий статус окремих публічних службовців (наприклад, Закон України «Про державну службу» [9], «Про судоустрій і статус суддів» [10], «Про Національну поліцію» [11] тощо);

2) їх метою є протидія та профілактика корупції, вироблення добросесної поведінки у осіб, що виконують функції держави чи місцевого самоврядування;

3) вони поширюються на визначене коло суб'єктів;

4) їх змістом є зв'язок між обмеженням поведінки конкретних суб'єктів та наданням повноважень іншим суб'єктам щодо фактичного контролю за дотримання відповідних обмежень;

5) їх порушення та недотримання передбачає застосування заходів юридичної відповідальності, що забезпечується державним примусом тощо.

Щодо класифікації антикорупційних обмежень, то можна запропонувати такі критерії до її здійснення. По-перше, залежно від етапу проходження публічної служби (в значенні антикорупційного законодавства – «діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування») шляхом виокремлення:

1) обмежень, що застосовуються під час проходження публічної служби, до яких віднесемо: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції»); обмеження щодо одержання подарунків (ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції»); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції»);

2) обмеження, що застосовуються після припинення публічної служби (ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції»).

По-друге, залежно від змісту антикорупційного обмеження шляхом виокремлення:

1) обмежень, що спрямовані на заборону діяти певним чином (наприклад, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища);

2) обмежень, що спрямовані утриматись від вчинення певних дій (наприклад, обмеження щодо одержання подарунків) [8].

Підсумовуючи приходимо до висновку, що антикорупційні обмеження є функціонально спрямовані на захист публічних інтересів, забезпечення ефективного функціонування служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, створення ефективних механізмів, бар'єрів, меж для потенційних зловживань посадовими особами, а також створення всіх необхідних умов для виконання посадових обов'язків та гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод службовців. Антикорупційні обмеження є дієвими засобами запобігання корупції. доцільним видається здійснення подальших наукових досліджень щодо специфіки застосування: а) окремих антикорупційних обмежень та б) антикорупційних обмежень в період дії правового режиму воєнного стану.

ЛІТЕРАТУРА

1. Платоненко О. Правові заборони та обмеження, їх зв'язок із поняттями «дерогація», «аброгація», «нуліфікація». *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 231-235.
2. Денисова А.М. Правові обмеження: поняття, види, функції. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 51-55.
3. Болвачева Н.Е. Ограничения как средства гражданско-правового регулирования. *Актуальные проблемы гражданского права*. 2003. С. 11-18.
4. Загальна теорія держави і права: підручник. / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. К.: Кондор, 2006. 477 с.
5. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. К.: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
6. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Механізми запобігання корупції в Україні: навчальний посібник. Х.: Видавництво ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. 184 с.
7. Костюк В.Л. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 1 (29). С. 134-142.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.10.2022).
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 20.10.2022).
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 10.10.2022 р.).
11. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580– VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 10.10.2022 р.).