

УДК 342.76

ІРХА Ю.Б., кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник
ДНУ ПБП НАПрН України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-0974>.

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ ПРАВОВИХ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті висвітлено розуміння поняття та сутності правових обмежень і заборон, які використовуються законодавцем для запобігання та протидії корупції в Україні. Виокремлено окремі різновиди антикорупційних обмежень та заборон. Встановлено, що вказані правообмеження звужують зміст та обсяг окремих конституційних прав і свобод осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Наголошено, що такі правові заборони та обмеження є одними із засобів правового впливу, які спрямовані на формування у вказаних осіб, антикорупційної поведінки та свідомості задля запобігання виникненню конфлікту між їх приватними інтересами та їх публічно-правовими обов'язками, обумовленими займаною посадою.

Ключові слова: права і свободи людини, обмеження змісту і обсягу прав і свобод людини, правові обмеження, правові заборони, протидія корупції.

Summary. The article highlights the understanding of the concept and essence of legal restrictions and prohibitions used by the legislator to prevent and counter corruption in Ukraine. Separate types of anti-corruption restrictions and prohibitions are singled out. It was established that the specified legal restrictions narrow the content and scope of individual constitutional rights and freedoms of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government. It is emphasized that such legal prohibitions and restrictions are one of the means of legal influence, which are aimed at forming anti-corruption behavior and consciousness among the specified persons in order to prevent the emergence of a conflict between their private interests and their public legal obligations due to the position they hold.

Keywords: human rights and freedoms, restrictions on the content and scope of human rights and freedoms, legal restrictions, legal prohibitions, combating corruption.

Постановка проблеми. У ХХІ ст. аксіомою є необхідність створення в державі умов, які б максимально сприяли людині у вільному розвитку її особистості та, одночасно, забезпечували б на належному рівні безпеку, правопорядок та законність. Рівень політичної, економічної, соціальної та духовної свободи кожної людини, ступінь їх гарантування є визначальними у сучасному демократичному державотворенні, розбудові правової держави та громадянського суспільства. Органи публічної влади зобов'язані постійно шукати і підтримувати розумний баланс прав, свобод та законних інтересів людини, суспільства і держави з метою забезпечення загального блага та поступального політичного, економічного, соціального, культурного, духовного та іншого розвитку країни.

В Україні як цивілізованій європейській державі, в якій визнається і діє принцип верховенства права, правовий порядок має ґрунтуватися на демократичних засадах, відповідно до яких: ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; втручання у здійснення існуючих

прав і свобод людини може бути здійснено лише відповідно до закону, воно має переслідувати легітимну мету та бути необхідним у демократичному суспільстві. Зазначені засади є обов'язковими для врахування вітчизняними органами публічної влади під час формування та реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя, у тому числі щодо запобігання та протидії корупції.

За даними відомої неурядової міжнародної антикорупційної організації "Transparency international" Україна у всесвітньому рейтингу "Індекс сприйняття корупції" (Corruption Perceptions Index) у 2021 році посіла 122-е місце серед 180 країн світу, опинившись поряд з Алжиром, Есватіні (Свазілендом), Єгиптом, Замбією, Непалом та Філіппінами [1]. Цей результат вказує на масштабність корупційних проявів в нашій державі, їх сприйняття значною частиною населення як допустимої практики, а також на наявність істотних проблем в соціально-політичній та фінансово-економічній сферах.

Результати аналізу наукових публікацій. Питанням запобігання та протидії корупції в Україні приділено значну увагу вітчизняних вчених, які досліджували як сутність цього феномену, його детермінанти, так і організаційно-правові механізми профілактики, реагування та ліквідації наслідків різноманітних корупційних проявів у державному та приватному секторі. Ґрунтовні наукові пошуки у цій сфері здійснювалися С.М. Алфьоровим, Л.І. Аркушею, В.М. Гаращуком, А.П. Закалюком, М.І. Камликом, І.П. Козаченком, В.В. Лунєєвим, М.І. Мельником, В.В. Сокуреном, М.І. Хавронюком, С.О. Шатравою, та ін. Окремі аспекти протидії корупційним проявам за допомогою застосування антикорупційних обмежень та заборон, досліджувалися Т.О. Коломоєць, В.А. Луговим, С.М. Пантелєєвим, О.О. Польною, О.М. Шимон та ін.

Оскільки Верховна Рада України постійно удосконалює антикорупційне законодавство, насамперед превентивні механізми, то, на наш погляд, важливим є поглиблення знань з питань розуміння сутності та ролі правових заборон та обмежень у запобіганні та протидії корупції в Україні.

Метою статті є висвітлення поняття та сутності правових заборон та обмежень, а також та їх ролі у запобіганні та протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Корупція в Україні має давню історію, її поява і поширення спостерігалася упродовж всього періоду її державотворення. Після здобуття нашою державою незалежності у 1991 році це явище набуло нових рис та стрімко поширилося на багато сфер суспільного життя. Хоча всі президенти України та інші вищі посадові особи публічно заявляли про наміри протидіяти цьому явищу, а Верховна Рада України та Уряд України за підтримки міжнародних партнерів ухвалювали відповідні антикорупційні механізми, масштаби корупційних проявів в державі досі все ще мають загрозливий характер.

Ще у 2011 році у Національній антикорупційній стратегії на 2011 – 2015 роки було визнано, що поширення корупції в Україні завдає значної шкоди всій системі управління та в разі невжиття відповідних заходів може поглибити такі наслідки:

- падіння авторитету державних і владних структур;
- затримка модернізації та розвитку національної економіки, порушення принципу конкуренції;
- зростання цін унаслідок включення хабаря як обов'язкової складової до цінової формули на товари та послуги;
- погіршення інвестиційної привабливості держави;
- дискредитація закону як універсального регулятора суспільних відносин і перетворення його на засіб задоволення приватних і корпоративних інтересів [2].

Незважаючи на введення в нашій державі воєнного стану та здійснення комплексу заходів щодо відсічі та стримування збройної агресії росії проти України, вказані загрози залишаються актуальними і на сьогоднішній день.

О.В. Скочилияс-Павлів у своєму дослідженні встановила, що особливістю сучасної корупції в Україні є: її інституціональний характер; формування корупційних “ланцюжків” і мереж; проникнення в усі сфери державного управління (судова система, правоохоронні органи, поліція, армія, освіта, медицина тощо), в результаті чого ставиться під загрозу діяльність державних інститутів і забезпечення національної безпеки. Корупція в сучасній Україні має системний характер і досить поширена у всіх регіонах країни і на всіх рівнях державної і місцевої влади, що є вкрай небезпечно. На думку вченої, основними причинами, що зумовлюють високий рівень корупції в Україні, є:

- 1) моральна деградація суспільства і як наслідок низький рівень участі громадян у контролі за діяльністю чиновників;
- 2) нестабільна політична ситуація в країні;
- 3) помилки в проведенні економічних і соціальних реформ;
- 4) величезний розрив між рівнем доходів найбагатших і найбідніших верств населення;
- 5) криміналізація певної частини політичної еліти;
- 6) недостатня рішучість державної влади в боротьбі з корупційними проявами;
- 7) концентрація в руках чиновників надмірного обсягу адміністративно-організаційних повноважень і разом з тим низький рівень їх професійної компетентності;
- 8) залежність стандартів і принципів, що лежать в основі роботи чиновників, від політики правлячої еліти;
- 9) кумівство і політичне заступництво, які призводять до формування таємних угод поза наявних механізмів контролю та нагляду за корупцією;
- 10) недосконалість системи антикорупційних законів і підзаконних актів;
- 11) незнання або нерозуміння законів громадянами, що дозволяє посадовим особам зловживати своїм становищем;
- 12) низький рівень виявлення, викриття і притягнення до відповідальності корупціонерів;
- 13) порівняно м'які покарання за корупційні правопорушення [3, с. 42, 44-45].

На переконання В.В. Корольчука характерними рисами корупції в Україні є:

- 1) залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів;
- 2) несистемне, часто науково необґрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);
- 3) набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування;
- 4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;
- 5) зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях;
- 6) ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- 7) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації, залежні часто від власників та органів державної влади, здебільшого уникають

об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації переважно ослаблені, залежні від осіб, які надають їм фінансову підтримку [4, с. 226-227].

З метою усунення детермінант корупції в Україні, недопущення виникнення негативних наслідків корупційних діянь та формування в громадян нульової толерантності до корупції на державному рівні впроваджується комплекс адміністративних, виховних, політичних, правових, соціально-економічних заходів, які здійснюються державними, муніципальними та громадськими інституціями.

Ми підтримуємо твердження З.С. Гладуна, що у правовому аспекті корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь. Узагальнивши корупційні діяння, вчений виокремив такі найпоширеніші прояви корупції в нашій державі:

– зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів, або інтересів інших осіб;

– розкрадання майна з використанням посадового становища;

– незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг;

– одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права;

– хабарництво;

– здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних з ними можливостей;

– сприяння з використанням посадового становища фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних чи інших благ, пільг та переваг;

– неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення;

– використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації;

– надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень;

– протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими і професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами [5, с. 4].

Одним із правових засобів недопущення використання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, свого службового становища для незаконного отримання матеріальних та нематеріальних благ є законодавче регламентування їх службової та позаслужбової діяльності, у тому числі шляхом визначення меж дозволеної та забороненої поведінки. Про доцільність такого правого регулювання наголошує В. Манохін, який стверджує, що володіючи повноваженнями за державною посадою, службовець, реалізуючи ці повноваження, у той же час одержує

значні можливості їх використання в цілях, які не відносяться до посади і навіть протипоказані останній: у політичних цілях, в інтересах третіх осіб, з метою особистого збагачення. Тому законодавство багатьох країн містить офіційні, відкриті положення про обмеження правового статусу осіб, котрі перебувають на державній службі [6, с. 174].

В українському законодавстві на конституційному рівні закріплено комплекс прав і свобод людини, гарантування яких забезпечує функціонування держави на демократичних засадах. Хоча конституційні права і свободи наділені верховенством, більшість з них не є абсолютними, адже держава може втрутитися у їх здійснення шляхом запровадження виключно у законі певних правових заборон та/чи обмежень в інтересах захисту здоров'я та моральності населення, національної безпеки, територіальної цілісності держави, прав і свобод громадян, а також для охорони громадського порядку, запобігання злочинів, з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами отримати інформацію неможливо, попередження розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя. Запровадження правових заборон та/чи обмежень з названих підстав спрямоване на досягнення розумного балансу між інтересами людини, суспільства та держави.

Європейський суд з прав людини наголосив на прийнятності концепції “демократії, здатної захистити себе” (§ 51, § 59 рішення у справі “Фогт проти Німеччини” від 26.09.95 р. [7]) та зазначив, що плюралізм і демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає певних поступок з боку осіб, які мають у деяких випадках сприймати обмеження певних наявних у них свобод для того, щоб забезпечити більшу стабільність країни в цілому (§ 99 рішення у справі “Партія добробуту та інші проти Туреччини” від 13.02.03 р. [8]). Крім того, цей суд вказав, що необхідна певна рівновага між вимогами захисту демократичного суспільства і вимогами охорони прав особи (§ 32 рішення у справі “Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини” від 30.01.98 р. [9]).

За юридичною позицією Конституційного Суду України, викладеною в Рішенні від 11.10.05 р. № 8-рп/2005:

1) зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку;

2) обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру;

3) звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права;

4) звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики (абзаци п'ятий, шостий пункту 4 мотивувальної частини) [10].

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини є їх обмеженням. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, що встановлюють обмеження, відповідно до таких критеріїв: обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими; вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними, обґрунтованими; у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним

втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22.05.18 р. № 5-р/2018) [11].

За твердженням О.В. Осинської обмеження прав і свобод людини є обмеженням свободи як змісту або обсягу того або іншого права, тобто тривалості, повноти і якості користування цією свободою в даній сфері суспільного життя. Науковець наголошує, що встановлення обмеження прав і свобод людини буде оптимальним, якщо цей процес виходитиме з ідеї, яка поєднує природно-правову та позитивну концепції та закріплює правило, відповідно до якого позитивне право повинно ґрунтуватися на праві природному, не порушувати його та не виходити за його межі. Надання державі права захисту прав і свобод людини та державного регулювання спричиняє, у свою чергу, вразливість цих прав, що зумовлює необхідність обмеження держави у повноваженнях звуження обсягу та змісту прав і свобод людини [12, с. 8-9].

Т.Я. Хабрієва під обмеженням конституційних прав і свобод людини пропонує розуміти здійснюване з дотриманням формальних та матеріальних критеріїв встановлення у законодавчих актах умов, заборон та обов'язків, які звужують реалізацію суб'єктивних конституційних прав і свобод, а також збільшують повноваження органів державної влади та їх посадових осіб. Внаслідок такого правообмеження варіанти можливої поведінки громадян, які становлять зміст їх суб'єктивних конституційних прав і свобод, зменшуються [13, с. 222].

М.В. Савчин вважає, що обмеження прав і свобод людини необхідно розглядати як втручання публічної влади у сферу приватної автономії індивіда виключно на підставі закону, яким запроваджуються певні заходи, спрямовані на забезпечення балансу приватних і публічних інтересів з метою захисту національної безпеки, громадського порядку, життя і здоров'я інших людей, авторитету правосуддя [14, с. 291].

З огляду на те, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можуть використовувати своє службове становище, надані їм повноваження чи пов'язані з ними можливості у корупційних цілях, тобто – для задоволення свого приватного інтересу всупереч інтересам суспільства і держави, у тому числі для отримання матеріальних і нематеріальних благ у неправомірний спосіб, то вважаємо, що держава, з метою захисту демократії, економічного благополуччя, національної безпеки, зобов'язана запровадити у законі певні правові заборони та/або обмеження, які звужують зміст та обсяг окремих конституційних прав і свобод цих осіб.

Такі правообмеження містяться, насамперед, у Законі України “Про запобігання корупції” від 14.10.14 р. № 1700-VII (далі – Закон № 1700). У статті 1 цього закону визначено, що:

– корупція – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

– корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

– правопорушення, пов'язане з корупцією – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [15].

Системний аналіз Закону № 1700 дає підстави стверджувати, що з метою протидії різноманітним корупційним проявам у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, законодавець застосував до вказаних осіб низку правових заборон та обмежень, які стосуються, зокрема:

- адміністративно-правового статусу (статті 6, 13, 14, 44);
- запобігання конфлікту інтересів (статті 22 – 27, 40, 43, 54);
- механізмів урегулювання конфлікту інтересів (статті 29 – 35¹, 36);
- фінансового контролю (статті 45 – 47, 51³, 51⁴, 52, 52¹, 52²);
- захисту викривачів (статті 53⁴, 53⁵).

Узагальнено, усі правові заборони та обмеження, які застосовуються в державі з метою запобігання та протидії корупції, можна вважати антикорупційними. При цьому такі правообмеження мають, як правило, превентивний характер. У Законі № 1700 відсутні визначення понять “заборона” та “обмеження”, які вживаються у тексті вказаних статей. З огляду на це, вважаємо за необхідне висвітлити їх доктринальне розуміння, сформоване науковцями у своїх дослідженнях.

С.М. Клімова аргументовано стверджує, що при встановленні правових заборон та обмежень для осіб, які виконують публічні функції, держава керується усвідомленням того, що її політика має бути спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток кожного члена суспільства, визнання та повагу до прав людини, що є гарантією зміцнення благополуччя та безпеки самої держави. Правові заборони та обмеження впливають на цих осіб з метою узгодження приватних і публічних інтересів, стримування їх негативних проявів та стимулювання до соціально корисної поведінки. Вчена вважає, що неповне, нечітке встановлення заборон та обмежень, а також повна їх ліквідація буде фактичним виправданням протиправної поведінки осіб, які виконують публічні функції, що суперечить державним та суспільним інтересам [16, с. 150].

На думку С.Д. Хазанова, антикорупційні заборони та обмеження є одними із складових механізму профілактики корупційних правопорушень, причому не лише самих державних службовців, а й осіб, з якими вони вступають у взаємодію під час виконання функцій та повноважень. Вчений аргументовано стверджує, що під час формування антикорупційного законодавства парламент має забезпечити оптимальний баланс між правообмежувальним впливом та можливістю забезпечити належну поведінку публічних службовців, у тому числі щодо своєчасного виявлення та припинення корупційних правопорушень [17, с. 453. 454].

У науковій праці Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна та С.А. Федчишин вказують, що одним із складових правового статусу державних службовців є їх обмеження; вони пов'язані із певними позбавленнями (заборами) у реалізації державними службовцями міри їх можливої поведінки та спрямовані на забезпечення ефективної діяльності держслужбовців відповідно до завдань і функцій державної служби та з дотриманням її принципів, мінімізацію можливостей учинення державними службовцями корупційних правопорушень, правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також інших протиправних діянь [18, с. 36].

Головна мета антикорупційних правообмежень, як вважає О.П. Ноздрачов, полягає в забезпеченні ефективного функціонування державної служби, встановленні правових перешкод можливому зловживанню державних службовців, створенні посадових повноважень та реалізації встановлених на конституційному рівні прав і свобод службовців [19, с. 21]. За твердженням А.В. Кириліна, запровадження заборон та обмежень на державній службі зумовлене необхідністю: встановити перешкоди для зловживання владними повноваженнями; створити умов для здійснення незалежної службової діяльності; гарантувати здійснення державними службовцями своїх прав; забезпечити ефективну службову діяльність [20, с. 211].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла зазначають, що встановлення заборон та 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 [21, с. 25]. Такої думки дотримуються також О.Я. Лазор та О.В. Хорошенко, які вважають, що метою встановлення заборон і обмежень для публічних службовців є забезпечення ефективного виконання службових завдань. Змістом цих правообмежень є утримання від активної поведінки щодо реалізації окремих конституційних прав і свобод. Вчені наголошують, що правовою основою їх закріплення має бути закон, в якому має визначатися і час їх дії, оскільки він не завжди відповідає тривалості публічно-службових стосунків [22, с. 122].

О.М. Шимон вважає, що заборони і обмеження як засоби запобігання вчиненню державними службовцями адміністративних правопорушень – це система правових інструментів, які особа добровільно і свідомо приймає, набуваючи статусу державного службовця; вони передують або попереджають притягнення особи до адміністративної відповідальності; вони є передумовою ефективного і законного функціонування системи державної служби. У своєму дисертаційному дослідженні вона дійшла висновку, що:

1) заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно встановлених правил, які полягають у визначенні суб'єктивного юридичного обов'язку державних службовців утримуватися від визначених антикорупційним законодавством форм поведінки з метою запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією;

2) обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу, які застосовуються задля превенції адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією [23, с. 57, 81].

Ми поділяємо думку С.М. Пантелеєва, який вважає, що антикорупційні заборони та обмеження в діяльності спеціальних суб'єктів в Україні – це система заходів, спрямованих на обмеження прав та свобод вищевказаних суб'єктів, з метою уникнення конфлікту інтересів у публічній діяльності, запобігання підризу авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, ефективного функціонування органів публічної влади, запобігання підризу довіри до чесності спеціальних суб'єктів і спрямованості їх дій на забезпечення публічних, а не приватних інтересів чи інтересів третіх осіб. Науковець наголошує, що встановлення антикорупційних заборон та обмежень у діяльності спеціальних суб'єктів нормами адміністративного права спрямоване на запобігання потенційного конфлікту інтересів у діяльності спеціальних суб'єктів, підризу довіри до об'єктивності виконання ними своїх службових

повноважень і авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування і здійснюється нормами кримінального та адміністративного права.

Зазначений дослідник не виокремлює дефініцій антикорупційних обмежень та заборон, а розглядає їх через призму загального розуміння заборон та обмежень у праві. Він дійшов висновку, що:

1) правова заборона є способом правового регулювання, спрямованим на встановлення державою у правових нормах суб'єктивного юридичного обов'язку, що визначає недопустимість певної поведінки особи під загрозою притягнення її до відповідальності;

2) правове обмеження – це спосіб правового регулювання, який направлений на зменшення обсягу прав і свобод осіб, та полягає у закріпленні в праві суб'єктивного юридичного обов'язку, спрямованого на утримання суб'єкта правовідносин від певного діяння.

С.М. Пантелєєв аргументовано стверджує, що обмеження розраховано не на повне витіснення того або іншого суспільного відношення, а на утримання його в жорстко обмежуваних рамках, а заборона, хоч і є формою (видом) обмеження прав і свобод людини, проте направлена на повне витіснення якого-небудь відношення (встановлюючи заборону на здійснення певних дій, законодавець тим самим покладає на суб'єкта обов'язок утримуватися від них) [24, с. 73-74].

Антикорупційним заборонам та обмеженням притаманна низка ознак, які виокремлюють їх від інших заборон та обмежень у праві. Так, О.М. Шимон зазначає, що специфіка саме цих заборон і обмежень полягає в особливій сфері застосування (вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в межах державної служби); вони поширюються на спеціальних суб'єктів (безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців); їх застосування обумовлено спеціальною метою (запобіганням адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією); їх притаманне специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання; їх застосування забезпечене державним примусом. До ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, дослідниця відносить: нормативний характер; індивідуальний характер; превентивний характер; лімітуючий характер; примусовий характер; наявність спеціального суб'єкта; зв'язок з професійною діяльністю; зв'язок з деліктними нормами [23, с. 81-82].

Водночас, більш розширену характеристику антикорупційним заборонам та обмеженням надав В.О. Луговий, який вважає, що вони:

– виступають складовим елементом адміністративно-правового статусу особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування;

– являють собою певні юридичні та фактичні наслідки у вигляді “незручних” умов для здійснення правових інтересів відповідних осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, права і свободи яких обмежуються з метою задоволення “правових інтересів” суб'єкта владних повноважень, що запровадив такі обмеження, тобто суспільства в особі держави;

– правомірне обмеження прав може здійснюватися через настання певних юридичних фактів із дотриманням процедури, що визначена в нормативно-правових актах. У сфері застосування адміністративної відповідальності за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні такими фактами є прийняття особи на роботу в орган державної влади чи місцевого самоврядування або переведення особи на посаду, на яку поширюються спеціальні норми, передбачені Законом № 1700;

– являють собою різновид обов'язків державного службовця, так звані негативні обов'язки;

– поділяються на два види: заборони і обмеження. Відмінність між ними полягає в тому, що заборони є більш категоричною формою обмежень, у зв'язку з чим особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, позбавлена можливості взагалі реалізовувати певні права, натомість обмеження не виключають, а звужують можливості такої особи щодо реалізації певних прав;

– стосуються лише службової діяльності, а отже, їх не можна вважати обмеженнями конституційно-правового статусу особи [25, с. 74-75].

На нашу думку, правові заборони і обмеження, визначені у Законі № 1700, за своїм змістом та способом нормативного викладення є складовою механізмом запобігання та протидії корупції в Україні. Вони мають загальний і абстрактний характер, не встановлені щодо конкретного індивіда, а застосовуються лише до осіб, які займають відповідну посаду, що визначена у цьому законі. Ці правообмеження можуть бути постійними або тимчасовими і поширюватися на відповідних суб'єктів як під час виконання ними службових обов'язків, так і у позаробочий час. Крім того, окремі правообмеження застосовуються до цих осіб і після їх звільнення з посади.

Хоч правові заборони і обмеження є імперативними і втручаються у здійснення певних конституційних прав і свобод людини, однак особа, яка претендує на зайняття відповідної посади, свідомо погоджується на застосування до неї таких заходів. Крім того, особи, які вже перебувають на посадах, що визначені у Законі № 1700, мають свідомо передбачати, що з огляду на їх функції, повноваження та корупційні ризики, законодавець може додатково звузити зміст і обсяг окремих їх конституційних прав і свобод з метою запобігання та протидії корупції в Україні.

С.Д. Хазанов переконаний, що ефективність правових засобів протидії корупції залежить від багатьох факторів, у тому числі від відповідності цих засобів ступеню та характеру корупційних ризиків та особливостям конкретних корупційних практик, які вони покликані нейтралізувати та мінімізувати. Він вважає, що для того, щоб антикорупційні заборони та обмеження були обґрунтованими, вони мають відповідати таким критеріям:

– бути співмірними характеру державно-службових відносин, які виникають під час вступу та проходження державної служби, а також вимогам, що висуваються до діяльності органів державної влади;

– мати здатність істотно знижувати корупційні ризики або протидіяти новим корупційним проявам;

– відповідати конституційним цілям та принципам обмеження прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також конституційним принципам ясності, визначеності та конкретності.

Крім того, С.Д. Хазанов запропонував здійснювати моніторинг ефективності введених антикорупційних заборон та обмежень за такими критеріями:

1) здатність запобігати вчиненню окремих корупційних діянь або можливість їх виявлення у межах дисциплінарних, адміністративних та кримінальних розслідувань;

2) наявність реальних механізмів контролю за дотриманням антикорупційних заборон та обмежень;

3) відсутність вибірковості у дії заборони чи обмеження, а також облік легальних та напівлегальних засобів та механізмів, що дозволяють обійти встановлені антикорупційні правообмеження [17, с. 453, 454, 459].

Вважаємо, що обґрунтованість правових заборон і обмежень та ефективність їх застосування мають визначатися та перевірятися суб'єктами законодавчої ініціативи ще на стадії нормопроекування. До цього процесу мають обов'язково залучатися експерти – науковці та практики, які мають високі моральні якості та є фахівцями із визнаним рівнем компетентності. Лише у такому разі відповідні антикорупційні ініціативи досягнуть поставленої мети.

Висновки.

Опрацювання поняття, ознак та сутності правових заборон та обмежень, які визначені у Законі № 1700, а також доктринальних розробок вчених з цих питань, дає нам підстави стверджувати, що вказані правообмеження є одними із засобів правового впливу, які спрямовані на формування в осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, антикорупційної поведінки та свідомості задля запобігання виникненню конфлікту між їх приватними інтересами та їх публічно-правовими обов'язками, обумовленими займаною посадою.

Правові заборони та обмеження, які застосовуються для запобігання та протидії корупції в Україні, визначають межі дозволеної та забороненої поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Завдяки цьому зменшуються корупційні ризики у діяльності цих осіб, попереджається вчинення ними корупційних правопорушень та правопорушень пов'язаних з корупцією, а також забезпечується їх добросовісність та високий рівень довіри громадян до їх діяльності, до функціонування органів публічної влади, в яких вони працюють, та державного апарату загалом.

Зазначені антикорупційні заборони та обмеження звужують зміст та обсяг окремих конституційних прав і свобод вказаних осіб, зокрема права власності; права на підприємницьку діяльність; права на працю; права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; права на свободу інформації; права на приватність, адже у порівнянні з іншими індивідами особи, уповноваженні на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть повною мірою реалізовувати ці права з огляду на можливе виникнення у них потенційного конфлікту інтересів. Вважаємо, що з огляду на масштаби поширення корупції в Україні та існуючі загрози національній безпеці України, особливо в умовах воєнного стану, таке правове регулювання є необхідним у нашому демократичному суспільстві; його впровадження у правову систему України здійснено з легітимною метою – задля запобігання та протидії корупції, а також забезпечення національної безпеки та економічного благополуччя населення; таке правове регулювання відповідає вказаній меті; обрані правообмежувальні засоби не є надмірними, вони не спотворюють сутність вказаних конституційних прав і свобод людини.

Ми переконані, що правові заборони та обмеження, які застосовуються в Україні для запобігання та протидії корупції, мають бути не тільки обґрунтованими, але й розумними та справедливими. Суб'єкти законодавчої ініціативи мають прогнозувати короткострокові та довгострокові наслідки їх застосування. Для чого в Україні доцільно запровадити державні та недержавні механізми моніторингу ефективності як реалізації антикорупційних правообмежень, так і здійснення інших антикорупційних заходів, зокрема: фінансового контролю; захисту викривачів; проведення спеціальної перевірки; діяльності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції; розслідування кримінальних проваджень за вчинення корупційних правопорушень.

Використана література

1. Індекс сприйняття корупції - 2021. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyat-tua-koruptsiyi-2021> (дата звернення: 01.08.2022).
2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки: Указ Президента України від 21.10.11 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (дата звернення: 05.08.2021).
3. Скочиляс-Павлів О.В. Корупція як негативне соціально-правове явище: ознаки та причини. *Право та державне управління*. 2019 р. № 2 (35). Т. 2. С. 41-46.
4. Корольчук В.В. Щодо стратегії запобігання корупції в Україні: тези доп. наук.-практ. конф. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення*, м. Київ, 26 берез. 2015 р. / ред. кол. В.В. Черней, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 225-231.
5. Гладун Г.З. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією: лекція. Тернопіль. 2002. 48 с.
6. Манохин В. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. Москва: Юристь, 1997. 296 с.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Фогт проти Німеччини” від 26.09.95 р. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461437/2461437.htm> (дата звернення: 25.07.2022).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Партія добробуту та інші проти Туреччини” від 13.02.03 р. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/em413409.html> (дата звернення: 25.07.2022).
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Об’єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини” від 30.01.98 р. URL: <https://www.legislationline.org/documents/id/15822> (дата звернення: 25.07.2022).
10. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.05 р. 8-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05#Text> (дата звернення: 15.07.2022).
11. Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 22.05.18 р. № 5-р/2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text> (дата звернення: 15.07.2022).
12. Осинська О.В. Обмеження прав і свобод людини: теоретико-прикладні аспекти: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 20 с.
13. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИНФРА-М, 2016. 376 с.
14. Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. 440 с.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.14 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.07.2022).
16. Климова С.Н. Правовые ограничения и запреты для лиц, на которых распространяется антикоррупционное законодательство в Украине. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2013. № 3. С. 149-156.
17. Хазанов С.Д. Антикоррупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикоррупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования. *Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции*. 2019. № 1 С. 453-472.
18. 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.
19. Ноздрачев А.Ф. Правоограничения государственных служащих в России. *Право и экономика*. 1995. № 15. С. 18-23.
20. Комментарий к Федеральному закону “О государственной гражданской службе Российской Федерации” (постатейный) / авт.-сост. А.В. Кирилин. 2-е изд. Москва. 2013. 368 с.

21. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2002. 328 с.

22. Лазор О.Я., Хорошенко О.В. Правовий статус публічних службовців: зб. наук. пр. *Ефективність державного управління* Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 22. С. 118-125.

23. Шимон О.М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 201 с.

24. Пантелєєв С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні: дис. ...докт. філософ. Одеса. 2021. 258 с.

25. Луговий В.О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 281 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~