

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> . . . . .	5
------------------------	---

## **Розділ 1**

<b>ОБМЕЖЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ЯК ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ, У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ</b> . . . . .	8
---	---

1.1 «Обмеження» і «заборони» як правові категорії . . . . .	8
1.2 Обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією: поняття, ознаки, класифікація та їх системний аналіз. . . . .	25
1.3 Генеза доктринального дослідження у вітчизняній правовій науці та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у законодавстві України. . . . .	46

## **Розділ 2**

<b>ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ</b> . . . . .	59
--	----

2.1 Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища. . . . .	59
2.2 Обмеження і заборони щодо одержання подарунків. . . . .	69
2.3 Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. . . . .	82
2.4 Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. . . . .	94
2.5 Обмеження і заборони щодо спільної роботи близьких осіб. . . . .	100

<b>Розділ 3</b>	
<b>ОСНОВНІ НАПРЯМИ</b>	
<b>УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ</b>	
<b>ТА ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН</b>	
<b>ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ</b>	
<b>ПРАВопорушенням, пов'язаним з корупцією. . . . .</b>	<b>108</b>
3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання	
та застосування обмежень і заборон	
як засобів запобігання адміністративним	
правопорушенням, пов'язаним з корупцією. . . . .	108
3.2 Основні шляхи удосконалення правового	
регулювання та застосування обмежень і заборон	
як засобів запобігання адміністративним	
правопорушенням, пов'язаним з корупцією. . . . .	130
<b>ВИСНОВКИ . . . . .</b>	<b>140</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ . . . . .</b>	<b>147</b>

## ВСТУП

Окремі напрями європейської інтеграції України з Європейським Союзом, темпи якої прискорюються останнім часом, є передумовами перегляду і вдосконалення вітчизняного законодавства у різних сферах суспільних відносин, а також підставами для підвищення стандартів забезпечення й захисту прав людини. Одним із напрямів таких реформаційних процесів є вдосконалення системи антикорупційного законодавства, в тому числі того, що поширюється на державних службовців. Адже, державна служба – це професійне виконання завдань і функцій держави, і саме від її ефективності буде залежати розвиток незалежної, демократичної, правової країни. Задля забезпечення ефективності запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією у системі державної служби, традиційно використовується значна кількість різноманітних засобів, серед яких окреме місце займають обмеження та заборони. При цьому, з урахуванням специфіки ресурсу кожного із них, вони взаємодоповнюють один одного й лише у сукупності сприяють ефективності запобігання різним проявам корупції, в тому числі й правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Сукупність законодавчо визначених обмежень і заборон є тими антикорупційними механізмами, які спрямовані на запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, пов'язаним із корупцією. В умовах істотного перегляду правових засад функціонування державної служби та сукупності антикорупційних механізмів, доцільним є оновлений доктринальний погляд також і на обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема у державній службі. Мета такого перегляду є комплексною, адже охоплює: детальне дослідження антикорупційних механізмів, які можуть впливати на кількість адміністративних правопорушень в означеній сфері та зменшити

їх негативний вплив; аналіз обмежень і заборон у контексті правового статусу державного службовця (як елементів, які можуть впливати на його обсяг); з'ясування позитивного ефекту від встановлення обмежень і заборон для забезпечення публічного інтересу. Так, враховуючи існування відповідної системи засобів запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією, зв'язків між ними, слід зосереджувати увагу на особливостях кожного із засобів, місці його у відповідній системі як елементів, які фактично забезпечують її ефективність та дієвість.

Враховуючи судову статистику, зокрема «Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2018 році» [1], упродовж 2018 р. до місцевих загальних судів надійшло на розгляд 758,3 (у 2017 р. – 716,6) тис. справ про адміністративні правопорушення, що на 5,8 відсотків більше, ніж у 2017 р. У структурі таких справ виокремлено правопорушення, пов'язані з корупцією, кількість яких у 2018 р. становила 4006, для порівняння – у 2017 р. – 2150; у зв'язку з чим відмічається темп приросту таких справ у 89,1 %. Такий показник є суттєво більшим, аніж темпи приросту для інших категорій справ (наприклад, які посягають на власність – 26,8 %, у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини – 18,8 %, у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини – 13,1 % тощо), що свідчить про істотне збільшення кількості задокументованих порушень такого виду, а також про підвищення уваги до них. Такі показники підтверджують необхідність підвищеної уваги до системи обмежень і заборон як антикорупційних механізмів та свідчать на користь ґрунтовного оновленого доктринального їх дослідження. Сучасні реформаційні нормотворчі процеси у відповідній сфері відносин вимагають дотримання принципу науковості, наявності ґрунтовного оновленого наукового базису задля забезпечення найповнішої реалізації державними службовцями свого правового статусу в межах закону.

Система обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема

у державній службі, визначена низкою законодавчих та підзаконних актів, які не завжди узгоджуються між собою за змістом, або не належним чином визначають процедурні аспекти їх застосування. Такі колізії та неузгодженості можуть бути підставою для зловживань, що обумовлює необхідність перегляду їх положень задля з'ясування одностайності при застосуванні тих чи інших нормативних положень.

Основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, у тому числі адміністративістів, які у різні історичні періоди досліджували відповідні питання: А.В. Басова, Ю.П. Битяка, К.В. Берднікової, К.Л. Бугайчука, В.М. Гаращука, О.З. Гладуна, К.І. Годуєвої, А.М. Денисової, О.В. Джафарової, Н.Ю. Задираки, М.А. Комзюк, В.С. Ковальського, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломонець, В.К. Колпакова, О.В. Левади, П.С. Лютікова, Н.П. Матюхіної, А.В. Малька, О.І. Миколенка, В.Я. Настюка, С.С. Рогульського, І.Й. Снігур, С.Г. Стеценка, В.П. Тимощука, Т.В. Хабарової, М.І. Хавронюка, В.Г. Чорної та ін. Проте, попри багатоманітність наукових джерел, до цього часу жодного комплексного дослідження з проблематики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема у системі державної служби (із урахуванням досягнень сучасної правової доктрини та законодавства) немає, що також підкреслює важливість обраної тематики дослідження.

# Розділ 1

## ОБМЕЖЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ЯК ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ, У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

### 1.1 «Обмеження» і «заборони» як правові категорії

У правовій доктрині і законодавстві для регламентації правового статусу особи (або окремих категорій осіб) досить часто використовуються такі поняття як «обмеження» і «заборони». Одним із напрямів такого застосування є діяльність державних службовців, а саме встановлення для них обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. З метою правильного і доцільного використання понять «обмеження» і «заборони» у зазначеній сфері, перш за все, слід з'ясувати їх дійсну сутність і значення. Звертаючи увагу на термінологічні особливості, поширеним є використання поняття «обмеження» чи «заборона» саме у правовій сфері, при чому у різних галузях права (адміністративне, кримінальне, цивільне, господарське, трудове тощо), однак легальної дефініції, яка б відображала реальний зміст і сутність таких понять, не закріплено нормативно. Тому слід проаналізувати, перш за все, етимологічний аспект цих понять.

Так, Словник української мови за редакцією І.К. Білодіда передбачає визначення слова «обмеження» як: 1) дії за значенням

«обмежити», або 2) правило, настанова, що обмежує чий-небудь права [2, с. 536], в той же час «обмежувати» означає 1) установлювати певні межі чого-небудь; зв'язувати щось обмежувальними умовами; не допускати поширення чого-небудь; локалізувати; 2) бути межею чого-небудь; відділяти, відгороджувати щось від чого-небудь [2, с. 536]. У Словнику української мови (упорядкованому з додаванням власного матеріалу Б.Д. Грінченка) слово «обмежувати» або «обмежити» означає «проводить, провести межу вокруг, обмежать, ограничивать, ограничить» [3, с. 18]. Розглядаючи значення слова «заборона», варто звернути увагу, що у Словнику української мови (упорядкованому з додаванням власного матеріалу Б.Д. Грінченка) воно визначається як: «1) защита, 2) запрещеніе» [3], тобто у початковому значенні «заборона» пов'язувалась саме із «захистом», із сучасним аналогом слова «боронити». У Словнику української мови за редакцією І.К. Білодіда під «забороною» запропоновано розуміти наказ не робити чого-небудь [4, с. 26]. Окрім того, у словниковій літературі можна зустріти позицію розглядати «заборону» як відсутність правового або морального дозволу на здійснення чого-небудь [5]. Аналізуючи похідні дієслова, слід зауважити, що «заборонити» або «забороняти» означає «не дозволяти робити, здійснювати що-небудь» [5]; «не допускати, не дозволяти користуватися чим-небудь, уживати щось, відбуватися, існувати чому-небудь» [6]. Таким чином, на підставі аналізу статей тлумачних словників української мови, що стосуються визначення досліджуваних понять, можна зазначити, що обмеженням в загальному вигляді є встановлення певних умов, меж, кордонів, рамок, а забороною є пряма вимога, наказ, імператив не вчиняти певні дії.

Досліджуючи етимологію понять «обмеження» і «заборони», варто відмітити, що вони є комплексними поняттями, які використовуються в різних науках, наприклад в політології «заборону» визначають як заборону будь-чого; визначення (в тому числі офіційне) будь-чого суспільно-недопустимим, шкідливим, недозволеним для використання [7, с. 292]; в економіці «заборона» – це

неможливість виконання конкретних дій, робіт, операцій, зумовлена законодавчими, нормативними документами або рішення відповідних керівників [8, с. 131]; «обмеження» (тарифні) – система митних тарифів, що стає на заваді (гальмує) експорту та імпорту певних товарів [8, с. 200]. В той же час, поняття «обмеження» і «заборони» застосовуються, окрім інших сфер, і у праві, а відтак є переважно правовими категоріями. При чому А.М. Васильєв наголошував на необхідності розмежування поняття «правова категорія» і «категорія права», визначаючи правову категорію як наукове поняття, що виступає як інструмент наукового мислення і служить для відображення об'єктивної суті правових явищ, а категорію права – як компонент правової нормативної структури, інструмент правового регулювання [9]. Тобто, можна простежити прямий зв'язок між правом, з одного боку, і встановленням обмежень і заборон, з іншого. Одразу варто наголосити на складності однозначного визначення розуміння поняття «право», адже, як стверджує М.І. Козюбра, у літературі (зарубіжній і вітчизняній) існують сотні, якщо не тисячі, визначень права. Проте серед них немає жодного, яке було б визнане, якщо не всіма, то принаймні більшістю. З огляду на це дедалі переконливіше лунають думки про те, що для того, щоб з'ясувати багатомірну природу права, потрібно взагалі відмовитись від дефініцій, віддавши перевагу характеристиці права як феномену [10, с. 25]. Найчастіше «право» вживається у таких значеннях:

– як система соціального регулювання, яка характеризується певними ознаками – нормативністю, визначеністю, забезпеченістю державою («національне право», «міжнародне право», «цивільне право», «кримінальне право» та ін.), право у цьому значенні часто іменується «об'єктивним правом»;

– по-друге, правом називають соціально-правові домагання людей – право кожної людини на життя, право на повагу до її гідності, право на особисту недоторканність тощо. Вони обумовлені, як зазначалося, природою людини і є невідчужуваними. Їх іменують правами людини, які належать їй від народження і не залежать від волі держави;

– по-третє, терміном «право» позначається похідна від «об'єктивного права» міра поведінки окремих осіб, або ж іншими словами – набуте право, що виникає на підставі закону, іншого нормативного акта чи договору. Таке право, на відміну від «об'єктивного права», часто іменується «суб'єктивним правом» [10, с. 43–44]. Якщо звернути увагу на теоретичну характеристику ознак права, слід зауважити, що нормативна основа права складається з трьох головних елементів – дозволів, велінь та заборон. Під дозволом розуміють надання суб'єктові права діяти на свій розсуд заради задоволення певного інтересу. Веління втілюються в правило, яке має категоричний характер і змістом якого є безальтернативне спрямування поведінки суб'єкта права. Заборона вимагає безумовного утримання суб'єкта права від тієї чи іншої поведінки [11, с. 150]. Таким чином, аналізуючи окремі положення теорії права, можна робити висновок, що обмеження і заборони не лише є правовими категоріями, вони ще є складовими елементами нормативної основи права.

Окремо слід акцентувати увагу на такій ознаці, характерній праву, як системність. Вона виявляється, зокрема, в тому, що воно є об'єднанням норм і принципів права, які лише разом здатні забезпечити загальний соціальний порядок. Норми і принципи права об'єднані у певні структурні підрозділи – галузі, підгалузі та інститути права – і пов'язані між собою різноманітними ієрархічними, генетичними та функціональними зв'язками. Для сучасної системи права України важливим є також поділ на публічне і приватне право, матеріальне і процесуальне право [11, с. 150]. Тому можна стверджувати, що встановлення обмежень і заборон є обов'язковим елементом у розрізі окремих галузей, підгалузей та інститутів права, для публічного та приватного права, для матеріального та процесуального права, що у поєднанні з іншими елементами допомагає досягати одну з найважливіших цілей права – запобігання і вирішення конфліктів через притаманні йому механізми.

В теорії права обмеження і заборони розглядаються через призму обмежень прав людини, тобто в аспекті правового статусу особи і прив'язки до його реалізації. Так, у Великій українській юридичній

енциклопедії передбачено, що обмеження прав людини – це діяльність державних чи міжнародних органів із встановлення меж реалізації людських прав індивідів або інших суб'єктів суспільства. Ці межі окреслюють рамки, «кордони» змісту й обсягу здійснення таких прав. Об'єктивна потреба в обмеженні прав людини зумовлюється тим, що у суспільстві абсолютно безмежного здійснення людських прав бути не може [12, с. 375]. Як зазначає М.І. Козюбра, безмежних, абсолютних прав людини у реальному житті практично не існує. Виняток із прав людини, які можуть претендувати на абсолютність, необмеженість, становлять хіба що право на людську гідність, та, можливо, ще два-три права, щодо необмеженості яких позиції в літературі розходяться. Всі інші права людини – громадянські і політичні насамперед – є відносними, тобто такими, що можуть бути обмежені. Може йтися лише про межі такого обмеження, які у свою чергу обумовлюються змістом права, його призначенням тощо [10, с. 59–60]. Підставами для обмежень прав людини є певні особисті, групові або загальносоціальні інтереси, задля забезпечення яких правовстановлюючий орган вважає за потрібне обмежити здійснення людських прав. Їх поділяють на:

- а) соціальні (добробут, моральність) або несоціальні (стан довкілля);
- б) закріплені у міжнародних актах або у національному законодавстві, не закріплені у них;
- в) постійні та тимчасові;
- г) що застосовуються у всіх країнах світу, що застосовуються лише в окремих країнах;
- д) ті, що стосуються правообмежень усіх людей, й такі, що стосуються правообмежень лише деяких груп людей [12, с. 377].

Обмеження прав людини повинно ґрунтуватися на таких принципах:

- 1) обумовленість меж прав людини конкретно-історичними умовами і обставинами;
- 2) забезпечення справедливого балансу приватних та публічних інтересів;

3) співмірність обмежувальних заходів межі того права, яке обмежується;

4) пріоритет обмежень, встановлених міжнародними актами;

5) неприпустимість встановлення в поточних законах держави правообмежень більш широких, ніж у Конституції;

6) неприпустимість дискримінації (однаковість обмежень для однovidових суб'єктів);

7) законність і належна суспільна обґрунтованість правообмежень [12, с. 377]. Ці принципи у повній мірі створюють фундамент для належного закріплення обмежень прав людини задля недопущення свавілля з боку держави або інших осіб, а також для забезпечення належної реалізації прав людини.

Детально поняття «обмеження» у правозастосуванні проаналізовано А.В. Басовим, який зазначає, що воно пов'язане із:

1) застосуванням кримінального покарання, а саме: обмеження волі, тобто тримання особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням засудженого до праці;

2) забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а саме обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення;

3) забезпеченням карантинних заходів, а саме запровадження адміністративних та медико-санітарних обмежувальних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб;

4) реалізацією майнових прав (сервітути, іпотеки, оренда, арешт майна тощо);

5) професійною діяльністю відповідного суб'єкта (обмеження, що застосовуються до окремих категорій посадових осіб);

6) запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму;

7) визначенням обмеження життєдіяльності, тобто повна або часткова втрата можливості фізичною особою здійснювати