

ЩОДО ЗМІСТУ КАТЕГОРІЙ «ОБМЕЖЕННЯ» ТА «ЗАБОРОНА» У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано зміст категорій «обмеження» та «заборона» в сфері запобігання корупції. Акцентовано увагу на нормативно-правовому регулюванні встановлення таких обмежень і заборон. Виокремлено особливості застосування таких заходів у діяльності Національної поліції України.

Ключові слова: антикорупційні засоби, обмеження, заборони, Національна поліція.

В статті вивчено содержание категорій «ограничение» и «запрет» в сфере предупреждения коррупции. Акцентировано внимание на нормативно-правовом регулировании установления ограничений и запретов. Выделены особенности применения таких средств в деятельности Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: антикоррупционные средства, ограничения, запреты, Национальная полиция.

The article deals with the content of the categories “restriction” and “prohibition” in the field of prevention of corruption. The attention focused on the legal regulation of the establishment of such restrictions and prohibitions. The features of application of such measures in the activities of the National Police of Ukraine singled out.

Key words: anti-corruption measures, restrictions, prohibitions, National Police.

Вступ. Розглядаючи систему антикорупційних засобів у діяльності Національної поліції України, одним із ключових постає питання щодо з'ясування змісту таких категорій, як «обмеження» та «заборона». У цілому застосування обмежувальних заходів є невід'ємною частиною взаємин між державою та громадянами, оскільки встановлення обмежень і заборон є тим правовим заходом, який має сприяти забезпеченню проголошених прав та свобод.

Постановка завдання. Обмеження та заборони займають важливе місце в системі антикорупційних засобів у діяльності Національної поліції. Це зумовлюється, насамперед тим, що відповідні засоби не дають змогу поліцейському виходити за рамки дозволеної йому поведінки. У зв'язку з цим роль і значення обмежень і заборон у відповідному напрямі адміністративно-правового регулювання є досить високою. Нині заборони в механізмі реалізації антикорупційних засобів у діяльності поліцейських носять переважно загальний характер, вони є обов'язковими для всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування незалежно від сфери публічного управління. Такий стан речей не можна повною мірою визнати задовільним. Тому необхідним є, на наш погляд, розвиток нових, більш конкретних форм обмежень і заборон, що будуть стосуватись сфери поліцейської діяльності, а також враховувати корупційні ризики, які властиві саме діяльності органів Національної поліції.

Результати дослідження. Поняття «заборона» та «обмеження», як правило, використовуються в різноманітних галузях права та сферах суспільних відносин. Зумовлено це тим, що зменшення обсягів встановлених прав притаманне всім аспектам життєдіяльності суспільства та держави у цілому. Проте ми будемо аналізувати ці поняття крізь призму діяльності органів державної влади і, зокрема, Національної поліції України.

Правові обмеження, своєю чергою, реалізують свої функції в механізмі правового регулювання суспільних відносин завдяки їх дії на стадії створення норми права. Призначення правових обмежень у механізмі правового регулювання полягає не лише в утриманні осіб від

скоєння протиправних дій та вчинків, але й у попередженні порушення правових норм загалом. Тобто суб'єкти права впорядковують суспільні відносини шляхом закріплення правових обмежень у нормах права. Здійснений аналіз законодавства України на предмет використання понять «заборона» та «обмеження» дає підстави стверджувати про дуже широку сферу їх використання, натомість жоден нормативно-правовий акт не містить чіткої дефініції таких понять, що є певним недоліком у розумінні їх правової природи [1, с. 70].

Розглядаючи погляди науковців на поняття «заборона» та «обмеження» варто зауважити, що основною ідеєю у розкритті змісту цих понять виступають такі словосполучення, як «обмеження права», «правове обмеження», «обмеження прав людини», «тимчасова заборона», «заборона».

Філософ Шарль Монтеск'є в праці «О свободі» висловлює думку, що свобода передбачає право людини робити все, що дозволено законом. Коли б людина робила те, що заборонено законом, вона була б такою, що не має свободи, тому що те ж саме могли б робити інші люди, а це обмежувало б свободу кожної людини [2, с. 73]. Таким чином, починаючи з найдавніших часів, у період Відродження та у Новий час свобода людини розумілась як можливість певної поведінки людини, не забороненої законом.

На думку Ісайї Берліна, свобода та рівність є первинними цілями, яких віками намагались досягти люди. Проте абсолютна свобода для вовків – це смерть для овець. Повна свобода для сильних та талановитих несумісна з правом на гідне існування, яке мають слабкі та менш здібні. Свободу інколи треба обмежувати, щоб нагодувати голодних, одягти неодагнених; для того, щоб не посягати на свободу інших; для здійснення справедливості [3, с. 18].

Відповідно до міжнародних договорів користування правами людини не має обмежуватися. Проте коли це потрібно вони встановлюють чіткі обґрунтування, конкретні межі запровадження обмежень прав і цілі можливих відступів від тих прав, що захищені міжнародними угодами. З одного боку, це дає змогу державі, посилаючись на дію відповідних міжнародно-правових норм, запроваджувати вимушені обмеження на користування певними правами, а з іншого – захищає громадян від свавільних дій держави щодо обмеження їх прав.

У сучасному міжнародному праві доволі широке обґрунтування й розвиток отримала концепція цілей обмеження прав людини. Говорячи про важливість цілей обмеження прав, варто звернути увагу на те, що Комітет ООН з прав людини під час розгляду справи Г'їно проти Франції виокремив саме цей елемент як перший за важливістю критерій для обмеження прав [4, с. 484].

Наприклад, О. Малько у своєму дослідженні, що присвячене аналізу проблем стимулів та обмежень у праві, зазначає, що під час розгляду природи та сутності правових обмежень, варто розуміти правове стримування протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрсуб'єктів і суспільних інтересів в охороні та захисті. Своєю чергою він визначає обмеження як встановлені межі, в яких суб'єкти мусять діяти. Із наведеним визначенням можемо погодитися лише частково, адже правові обмеження не можуть стримувати протизаконне діяння; на нашу думку, обмеження можуть стримувати протизаконну поведінку, наслідком якої є певні протизаконні діяння [5, с. 91].

З точки зору І. Ягофорової, заборони та обмеження варто розглядати у двох значеннях: по-перше, як повну заборону певного права (свободи), що зумовлено різного роду об'єктивними та суб'єктивними обставинами, по-друге, як зменшення варіантів можливої, дозволеної поведінки (у межах конкретного права або свободи) шляхом установлення компетентним суб'єктом різного роду меж (тимчасових, просторових, суб'єктивних) такої поведінки [6, с. 59].

О. Должиков під обмеженням основних прав розуміє зумовлену природними, соціальними й духовними причинами систему конституційно-правових засобів, що визначають носія, сферу нормативного змісту й порядок реалізації основних прав та свобод людини і громадянина, але припустимою лише в разі відповідності формальним і матеріальним критеріям [7, с. 23].

Натомість окремої точки зору дотримується Ф. Фаткуллін, стверджуючи, що обмеження варто розглядати саме через категорію заборони, тобто обмеження за своєю юридичною природою дуже близьке до заборони, однак повністю з ним не співпадає. Обмеження спрямовано не на повне «витіснення» будь-яких суспільних відносин, а на утримання їх у певних чітко визначених межах. Крім того, науковець вважає, що у разі визначення співвідношення обмеження та заборони перше є результатом другої; говорити про часткове обмеження не досить коректно, адже заборона – завжди певне обмеження, однак обмеження – не завжди заборона [8, с. 156–158].

З наведеного можна зробити висновок, що стосовно визначення поняття «заборони» концептуально думки всіх вчених та науковців мають спільне підґрунтя – абсолютна відсутність

права діяти певним чином чи вчиняти певні дії. Натомість із встановленням суті поняття «обмеження», на нашу думку, виникають деякі неузгодженості. Наприклад, О. Черданцев вважає, що обмеження варто визначати як окремі випадки, коли певні права та свободи зберігаються, але обмежується їхня реалізація на певній території, у певний, точно визначений відрізок часу або стосовно певного кола суб'єктів [9, с. 369].

Свою чергою, погоджуючись з більшістю вчених, вважаємо за доцільне зазначити, що у встановленні заборон та обмежень має бути враховано, щоб заборони та обмеження встановлювались на підставі норм, закріплених у законах та відповідали принципу законності, обґрунтованості, доцільності та домірності.

Іншим підходом, що застосовується для визначення заборон та обмежень, є думка, висловлена С.В. Ківаловим, який розглядає зазначені поняття через виокремлення групи обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування – так званих негативних обов'язків. Тобто правових обмежень, під якими розуміє зумовлені чинним законодавством умови, заборони, правила, які ставлять відповідних осіб у визначені юридичні рамки, за які їм виходити заборонено [10, с. 25].

Беручи за основу наведені вище погляди вчених, розкриємо найбільш характерні ознаки понять «заборона» та «обмеження»:

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

– заборони та обмеження 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 України «Про запобігання корупції»;

– являють собою різновид обов'язків державного службовця, так звані негативні обов'язки; – поділяються на два види: обмеження і заборони. 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 реалізувати 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.

Вважаємо за доцільне навести власну точку зору стосовно понять «заборона» та «обмеження» – окремі юридичні та фактичні наслідки, які базуються на нормах законів, змістом яких є зменшення обсягу дозволеної поведінки осіб шляхом встановлення меж прийнятної поведінки, що зазвичай мають тимчасовий та суб'єктний характер і спрямовані на досягнення певних цілей.

Заборони та обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування і які пов'язані з виконанням службових повноважень, спрямовані на забезпечення належного виконання державно-службових обов'язків та недопущення зловживань службовим становищем. До них можна віднести загальні заборони, які стосуються всіх державних службовців різних видів служби.

Найбільшу кількість загальних обмежень, що стосуються державних службовців, зосереджено у Законі України «Про державну службу» [11] та Законі України «Про запобігання корупції» [12]. Всі обмеження, про які йдеться у зазначених нормативних актах, можуть бути умовно розподілені на дві великі групи. Перша група об'єднує ті, що стосуються порядку прийняття особи на державну службу, друга ж визначає межі поведінки державних службовців під час проходження ними державної служби. У Законі України «Про Національну поліцію» [13] також містяться обмеження та заборони, які безпосередньо конкретизують для поліцейських зміст обмежувальних заходів, що стосуються всіх державних службовців.

Висновки. Як бачимо, проблема збалансування співвідношення заборон та обмежень з правами і свободами осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самовря-

дування, є забезпеченням стабільності у діяльності державних установ незалежно від політичних змін на всіх рівнях влади.

Саме тому вкрай важливим для України є питання відповідальності за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції для осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, саме у період перехідного суспільства.

Список використаних джерел:

1. Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень в сфері запобігання корупції в Україні : дис...канд. юрид. наук.: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – Київ, 2016. – 233 с.
2. Монтескьє Ш. О духе законов. // Антология западноевропейской классической либеральной мысли. – Москва: Наука. – 1995. – С. 73-97.
3. Берлин И. Философия свободы. / Европа. Москва: Новое литературное обозрение, 2001. – 449 с.
4. Прецедентные дела Комитета по правам человека: [сборник] / сост. Р. Хански, М. Шейнин – Турку: Институт прав человека, 2004. – 484 с.
5. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. – Москва: Юристъ, 2003. – 250 с.
6. Ягофорова И.Д. Право как мера ограничения свободы : дис. ...канд. юрид. наук.: 12.00.01 / Уральская гос. юр. акад. – Екатеринбург, 2004. – 206 с.
7. Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации : автореф дис... канд. юр. наук: 12.00.02 / Тюменский гос. ун-т. Тюмень, 2003. – 22 с.
8. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций. Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 1987. – 336 с.
9. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора : [учеб. пособие]. – Москва: ЮНИТИ, 2003. – 381 с.
10. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні: [навч.-метод. посіб.]. – Одеса: Юридична література, 2002. – 328 с.
11. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
12. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
13. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.