

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 35.082.58 : 342.841:343.811:343.83 (045)

**О. Г. Боднарчук,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ЗАБОРОНА ЯК ЗАСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНІЙ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

*У статті досліджено вплив адміністративно-правових заборон на поведінку державних службовців як спосіб правового регулювання державно-службових відносин. Особливу увагу приділено заборонам як адміністративно-правовому механізму протидії корупції в державній службі.*

**Ключові слова:** адміністративно-правова заборона, засоби протидії корупції, державна служба.

Адміністративно-правова заборона – найбільш суворий спосіб правового регулювання суспільних відносин. Часто адміністративна заборона необхідна для впорядкування та регулювання суспільних відносин у публічно-правовій сфері. Пов'язано це з тим, що в дотриманні відносин, що сформувалися в публічно-правовій сфері, зацікавлене суспільство і держава. Адміністративна заборона має широке застосування. У зв'язку з цим вона також стосується і тих суспільних відносин, які межують з публічно-правовими відносинами. Подібна властивість адміністративної заборони зумовлена її конструктивною складністю [1].

Використання адміністративно-правових заборон у правотворчій і правозастосовній сферах дозволяє, з одного боку, не допустити порушень, встановлених державою загальнообов'язкових правил поведінки, а з іншого – гарантувати дотримання суб'єктивних прав і свобод [2, с. 5]. Як зазначають науковці, за допомогою правової заборони визначаються види діяльності, що заборонені. До адміністративно-правової заборони дуже часто вдаються при адміністративно-правовому регулюванні державно-службових відносин. Заборони в системі державної служби – це закріплені нормами адміністративного права приписи, що не дозволяють державному службовцю здійснювати закріплені законом дії під загрозою застосування заходів державного примусу [3].

Так, Ю.М. Слепченко в дисертаційному дослідженні «Заборони в адміністративному праві» стверджує, що правова регламентація поведінки громадян здійснюється за формулою:

«все, що не заборонено – дозволено» і, відповідно, будь-які незаборонені дії суб'єктів можуть розглядатися як правомірні; діяльність органів державного управління повинна ґрунтуватися на принципі: «дозволено тільки те, що дозволено законом» [2, с. 19]. Як зазначає Ю.М. Слепченко, досвід свідчить про те, що адміністративна влада завжди прагне розширювати свій вплив, свої повноваження, свій апарат, число чиновників. Її безконтрольність тягне бюрократизацію суспільства, корупцію, адміністративне свавілля. У цій ситуації засобом, що впорядкує і обмежує державну владу, може і повинна виступати адміністративно-правова заборона [2, с. 18].

Заборони, зумовлені режимом державної служби, полягають у тому, що вони виражають негативну правову мотивацію, припускають зниження негативної активності, спрямовані на захист суспільних відносин, тобто виконують охоронну функцію, повідомляють про зменшення обсягу можливостей і тощо. Той, хто йде на державну службу, добровільно приймає на себе зазначені заборони. Заборони покликані забезпечити високий моральний вигляд державного службовця, його політичну неупередженість при виконанні ним службових обов'язків, незалежність, перешкоджати зловживанням і корупції [4].

Заборони, пов'язані з проходженням військової служби, є правовими нормами, що визначають дії, несумісні з виконанням обов'язків військової служби, встановлені чинним законодавством з метою ефективного та якісного виконання військовослужбовцями функцій у сфері оборони і безпеки держави, а також з метою ви-

ключення з боку військовослужбовців корупційних проявів та інших зловживань службовим становищем, порушення яких тягне юридичну відповідальність військовослужбовців, у тому числі може бути підставою для дострокового припинення військово-службових відносин [5]. Основні норми, що регламентують заборону в роботі з кадрами правоохоронної служби, мають на меті забезпечення ефективності та безпеки діяльності органів внутрішніх справ [6].

Отже, правові заборони в системі державної служби взагалі та державної цивільної служби зокрема – це закріплені нормами адміністративного права приписи, не дозволяють державному службовцю вчиняти певні дії; незважаючи на те, що такі дії мають суспільно корисний характер, їх вчинення не сумісно зі статусом державного службовця [3].

З урахуванням специфіки регульованих відносин, адміністративно-правова заборона визначається Ю.М. Слепченко як зумовлена соціальною необхідністю форма і міра державновладного загальнообов'язкового веління, яка попереджує про небезпеку вчинення неправомірних дій і має на меті запобігти небажаній поведінки в сфері управлінських суспільних відносин, що може завдати шкоди державним, громадським чи особистим інтересам [2, с. 9–10, с. 16]. Д.А. Кривоносів запропонував таке авторське доктринальне визначення категорії «адміністративна заборона в системі державної служби» – це закріплені нормами адміністративного законодавства положення, що не дозволяють державному службовцю відхилитися від встановленої службової поведінки, що попереджають і припиняють конфлікт інтересів у системі державної служби під загрозою застосування заходів кримінального, адміністративного, дисциплінарного та матеріального примусу» [7].

Е.В. Трегубова робить висновок про те, що заборона – це закріплені нормами адміністративного права приписи, не дозволяють суб'єкту відповідних відносин здійснювати закріплені законом дії під загрозою застосування заходів державного примусу [1].

Необхідно зазначити, що до ознак, які є властивими адміністративно-правовій забороні, можна віднести її формальну визначеність, оскільки, лише будучи закріпленою в нормах права, вона набуває певний зміст і чіткі межі. Створюючи бар'єр для небажаної, соціально шкідливої поведінки, заборона є загальнообов'язковою установкою для всіх учасників адміністративно-правових відносин, яким він адресований. Одночасно із зазначе-

ним Ю. М. Слепченко виділяє і такі ознаки, як «владність; взаємовигідність, для суб'єкта і суспільства; інформативність; пасивний характер бажаної поведінки» [2, с. 16].

М. Е. Труфанов на основі викладеного матеріалу в статті «Заборона в системі адміністративно-правового регулювання» робить такі висновки: адміністративно-правові заборони є одним із методів психічного примусу деяких учасників громадських відносин до поведінки, що бажано для суспільства; введення адміністративно-правових заборон виявляється необхідним у випадках, коли в соціальній дійсності існують (реально або у вигляді можливості) факти порушення меж дозволеного, у зв'язку з чим виникає небезпека для суспільства; заборони в адміністративному праві не обмежують життєво важливих і необхідних потреб та інтересів людини. Використовуючи заборону, держава обмежує процес реалізації тільки антигромадських проявів [8].

Д.А. Кривоносів в своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративні заборони в системі державної служби Російської Федерації» запропонував авторські критерії класифікації адміністративних заборон в системі державної служби залежно: «1) від сфери розповсюдження: загальні та спеціальні заборони, 2) від сфери реалізації на заборони реалізуються: у зовнішній діяльності службовця і у внутрішньослужбових відносинах, 3) від стадії реалізації державно-службових відносин заборони, встановлені: а) до початку здійснення державної служби; б) під час здійснення державної служби; в) після припинення державної служби, 4) від виду державної служби – на заборони, що реалізуються в системі: а) державної; б) військової; в) правоохоронної служби; 5) від учасника державно-службових відносин, встановлені щодо: а) державного службовця; б) його чоловіка або близьких родичів; в) громадян і господарюючих суб'єктів, залучених до виконавчо-розпорядчої діяльності державного службовця; 6) адміністративні заборони, що забезпечують безпеку: а) державного службовця; б) його дружини, а також неповнолітніх дітей» [7].

Інститут адміністративних заборон відомий законодавству про державну службу багатьох зарубіжних держав. У різних державах державним службовцям не дозволяється поєднувати службу в державному апараті з заняттям різних посад у комерційних організаціях. Крім того, не допускаються і різні форми співпраці з комерційними організаціями, які можуть отримати різні вигоди з офіційного положення чиновника

(наприклад, у Німеччині, Японії, Франції, США). У Великобританії режим адміністративних заборон на державній службі визначається таким актом, як Статус цивільної служби, Кодекс умов служби та оплати державних чиновників, Загальні принципи поведінки державних службовців. Англійська державна служба передбачає дуже жорсткі обмежувальні правила поведінки державних службовців у політичній сфері порівнянно з іншими західними. За аналогією з Великобританією, в США також істотно обмежується політична діяльність чиновників [4].

Д.А. Кривоносов у статті «Заборони та обмеження в системі державної служби зарубіжних держав» зазначає, що в ряді зарубіжних держав розроблено комплекс адміністративно-правових заборон, спрямованих на забезпечення законності і правопорядку в системі державної служби. Такі норми ґрунтуються на визнанні та захисті прав і свобод особи і на чіткому виконанні державними службовцями своїх посадових обов'язків. З метою забезпечення законності та правопорядку в системі державної служби розробляються комплексні адміністративні заходи, спрямовані на попередження і припинення корупції в державному апараті. У деяких країнах прийняті спеціальні закони, що містять подібні норми, їх також називають етичними кодексами чиновників [9].

Так, Д.М. Колчечанов, здійснивши дослідження зарубіжного досвіду у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в системах державної служби зарубіжних держав та можливості використання зарубіжного досвіду в Російській Федерації», враховуючи позитивний і корисний досвід протидії корупції, наголошує, що з усього різноманіття адміністративно-правових засобів протидії корупції, які застосовують у зарубіжних державах, можна використовувати такі засоби, які можуть легко вписатися в уже сформовану правову основу протидії корупції. Наприклад, це такі засоби протидії корупції, які пов'язані із здійсненням контролю за дотриманням заборон, зумовлених режимом державної служби, впровадження в практику правового регулювання державно-службових відносин кодексів етичної поведінки державних службовців [10, с. 19].

Необхідно зазначити, що Кодекс професійної етики не дозволяє керівникам органів внутрішніх справ, їх служб і підрозділів такі корупційно небезпечні відносини у сфері управління

персоналом, як протекціонізм, фаворитизм і непотизм (кумівство), а також вчинення дій, які можна визначити як зловживання посадовими повноваженнями [6].

О.В. Куракін зазначає, що сьогодні виникла потреба в удосконаленні механізму роботи за сумісництвом у системі державної служби. Зробивши цей механізм ліберальним і прозорим, на думку О.В. Куракіна, можна буде попередити багато корупційних проявів у системі державної служби. Необхідно визначити перелік посад, заміщення яких дозволяє реалізовувати право державного службовця з дозволу безпосереднього керівника виконувати іншу оплачувану роботу, якщо це не тягне виникнення конфлікту інтересів [11, с. 10]. Також науковець підтримує пропозицію поширити заборони, пов'язані з державною службою, на працівників органів державної влади, які не мають статусу державної службовця. Відсутність відповідного режиму створює реальну можливість для корупційної поведінки з їх боку. У зв'язку з цим було б цілком виправдано поширити деякі заборони, пов'язані з режимом державної служби, на працівників, які не мають статусу державного службовця [11, с. 11]. Також О.В. Куракін вважає, що необхідно в законі про державну цивільну службу і законодавчих актах, що регламентують військову і правоохоронну службу, закріпити положення про те, що державному службовцю заборонено укладати цивільно-правові угоди не під своїм ім'ям (псевдонімом), а також з використанням підставних осіб. Такі угоди відповідно до закону повинні визнаватися судом недійсними, а службовець залучатися до дисциплінарної відповідальності. Такі приписи будуть відповідати міжнародним стандартам попередження та припинення корупції [11, с. 12–13].

З метою забезпечення виконання адміністративних заборон, зумовлених режимом державної служби, на думку Д.А. Кривоносова, необхідно вдосконалити механізм застосування заходів юридичної відповідальності за їх порушення. Д.А. Кривоносов пропонує застосовувати таку систему заходів відповідальності: 1) за використання посадових повноважень в інтересах політичних партій, інших громадських об'єднань, релігійних об'єднань та інших організацій, а також публічне вираження ставлення до зазначених об'єднань і організацій службовця, якщо це не входить у його посадові обов'язки необхідно передбачити кримінальну

відповідальність; 2) за використання державним службовцем у своїх особистих, корисливих цілях майна органу державної влади доцільно передбачити заходи матеріальної відповідальності, 3) за прийняття невеликого подарунка, за необгрунтовану протекцію державному службовцю необхідно встановити адміністративну та дисциплінарну відповідальність [9].

Максим Шеметов, підводячи підсумок викладеного матеріалу в статті «Проблеми реалізації адміністративно-правових заборон як засобу попередження та припинення корупції в системі державної цивільної служби Російської Федерації», зазначає, що заборони мають важливе значення в адміністративно-правовому механізмі протидії корупції в системі державної цивільної служби. Водночас знизити рівень корупції виключно за допомогою даних адміністративно-правових засобів не можна. Заборони, зумовлені режимом державної служби, певною мірою можуть лише стримати корупційну складову в діяльності чиновника [12].

Отже, узагальнення зазначеного вище дозволяє зробити висновок про те, що адміністративно-правові заборони та запровадження Кодексу професійної поведінки державних службовців Державної кримінально-виконавчої служби України є дієвими засобами протидії корупції в ній.

#### Література

1. *Трегубова Е. В.* Адміністративно-правовий заперет : поняття, цель, признаки в механизме противодействия коррупции [Электронный ресурс]. / Е. В. Трегубова. – Режим доступа : <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1180>

2. *Слепченко Ю.Н.* Запреты в административном праве : автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Ю.Н. Слепченко. – Воронеж, 2002. – 24 с.

3. *Шеметов Максим.* Административно-правовые запреты как средство противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. / Максим Шеметов. – Режим доступа : <http://www.shemetov.ru>

4. *Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы* [Электронный ре-

сурс]. – Режим доступа : [http://omsk.roskazna.ru/file/separate\\_fs/4.42461](http://omsk.roskazna.ru/file/separate_fs/4.42461)

5. *Козлов В. В.* Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы, установленные федеральным законодательством о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]. / В. В. Козлов. – Режим

доступа : <http://www.voennoepravo.ru/files/003%20Козлов.doc>

6. *Сафронов А. Д.* Запрещающие нормы в российском праве и проблемы кадровой безопасности в органах внутренних дел [Электронный ресурс]. / А. Д. Сафронов // Труды академии управления МВД России. – 2009. – № 4. – Режим доступа :

<http://jurnal.amvd.ru/indviewst.php?st=300&SID=>

7. *Кривоносов Д. А.* Административные запреты в системе государственной службы Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» [Электронный ресурс]. / Д. А. Кривоносов. – Москва. – 2009. – 26 с. – Режим доступа : [http://www.dissland.com/catalog/administrativnie\\_zapreti\\_v\\_sisteme\\_gosudarstvennoy\\_sluzhbi\\_rossiyskoy\\_federatsii.html](http://www.dissland.com/catalog/administrativnie_zapreti_v_sisteme_gosudarstvennoy_sluzhbi_rossiyskoy_federatsii.html)

8. *Труфанов М. Е.* Запрет в системе административно-правового регулирования [Электронный ресурс]. / М. Е. Труфанов // Вестник Северо-Кавказского технического университета. – 2005. – № 1. – Режим доступа : <http://science.ncstu.ru>

9. *Кривоносов Д. А.* Запреты и ограничения в системе государственной службы зарубежных государств [Электронный ресурс]. / Д. А. Кривоносов. – Режим доступа : [http://www.law-n-life.ru/arch/119/119\\_Krivososov.doc](http://www.law-n-life.ru/arch/119/119_Krivososov.doc)

10. *Колчманов Д. Н.* Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Д. Н. Колчманов. – М., 2009. – 23 с.

11. *Куракин А. В.* Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук : спец. «12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право» [Электронный ресурс]. / А. В. Куракин. – Люберцы. – 2008. – 48 с. – Режим

доступа : [http://rta.customs.ru/rta/attachments/155\\_Avtoreferat\\_Kurakin.doc](http://rta.customs.ru/rta/attachments/155_Avtoreferat_Kurakin.doc)

12. *Шеметов Максим.* Проблеми реалізації адміністративно-правових заборон як засобу попередження та припинення корупції в системі державної цивільної служби Російської Федерації [Електронний ресурс]. / Максим Шеметов. – Режим доступа : <http://www.shemetov.ru>

### **О. Г. Боднарчук**

Административно-правовые запреты как средство противодействия коррупции в Государственной уголовно-исполнительной службе Украины

В статье исследовано влияние административно-правовых запретов на поведение государственных служащих в качестве способа правового регулирования государственно-служебных отношений. Особое внимание уделено запретам как административно-правовому механизму противодействия коррупции в государственной службе.

### **O. G. Bodnarchuk**

Administrative and legal prohibition as a means of combating corruption in the State Penitentiary Service of Ukraine

This article explores the impact of administrative and legal restrictions on the behavior of civil servants as a means of legal regulation of state-business relations. Particular attention is paid to the prohibitions as administrative and legal mechanism against corruption in public service.