

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГУДКОВ ДЕНИС ВОЛОДИМИРОВИЧ

Прим.
№ _____

УДК 342.951

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ І
ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
(081 — Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів
мають посилання на відповідне джерело

Науковий керівник:

Лук'янець Дмитро Миколайович,
доктор юридичних наук, професор

Суми 2018

АНОТАЦІЯ

Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; (081 – право). – Сумський державний університет. – Суми, 2018.

Дисертацією розглянуто існуючі проблеми передбачені законодавством у сфері запобігання і протидії корупції. Оскільки корупція це першопричина усіх руйнацій в державі, оскільки відбувається руйнація правової свідомості людини та як наслідок, викривлення сприйняття основ соціального існування. Виховання громадянської неприязні до корупції, виявлення існуючих проблем та побудова дієвої антикорупційної політики у розрізі адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, є метою даної дисертації. Саме механізм адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції є найбільш актуальним, оскільки діє як попереджувальний засіб у даній сфері.

Для визначення першоджерел виникнення корупції, проводиться аналіз поняття та характерних ознак корупції передбачених діючим законодавством, серед яких є:

- суб'єкти відповідальності корупції можуть бути як державні службовці так і будь які інші посадові особи;
- корупція пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави та іншим посадовим особам, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;
- спеціальною метою корупції є матеріальна складова, тобто отримання певних благ, пільг, послуг та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

Базуючись на міжнародному досвіді запобігання корупції проводиться критичний аналіз діючого механізму адміністративно-правових засобів запобігання корупції на предмет його практичної дієвості.

Даним науковим дослідженням запропоновано класифікацію корупційних діянь, як багатоаспектного соціально-правового явища, а саме:

- корупція в державному апараті – проблеми забезпечення в ньому надійності всіх складових управлінської системи;
- корупція в приватному секторі економіки;
- корупція серед вищих посадових осіб держави, тобто корупція у державно-політичній системі, – основна і головна проблема.

Нормативну основу даного дослідження становлять Конституція України, Конвенція ООН Проти корупції, Конвенція про корупцію у контексті кримінального права, Конвенція про корупцію у контексті цивільного права, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, та інші нормативно-правові акти у сфері запобігання корупції.

Вивчаються адміністративно-правові засоби запобігання корупції як складові частини адміністративно-правового механізму запобігання корупції.

Розкриваються недоліки діючих адміністративно-правових механізмів запобігання корупції та шляхи їх врегулювання. Пропонується класифікація адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, як невід’ємних складових механізму запобігання корупції, на засоби заборони у вигляді встановлених обмежень, засоби контролю за дотриманням встановлених обмежень та засоби відповідальності за порушення встановлених обмежень.

Звертається увага на необхідності внесення змін до нормативно-правових актів для усунення існуючих колізій та розбіжностей у законодавстві у сфері запобігання корупції. При розгляді виявлених проблем окремих засобів заборон акцентується увага на відсутності встановленої відповідальності за порушення окремих адміністративно-правових засобів заборон. Так, наприклад, обґрунтовується необхідність встановлення відповідальності за

порушення обмеження щодо роботи близьких осіб встановленого ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції». Моделюються можливі лінії захисту винних осіб для побудови дієвого механізму притягнення до адміністративної відповідальності за порушення заборон встановлених Законом України «Про засади запобігання корупції».

Проводиться аналіз діючого механізму врегулювання конфлікту інтересів. Розкриваються базові засади механізму врегулювання конфлікту інтересів, як адміністративно-правового засобу запобігання і протидії корупції, а саме:

- Служіння суспільним інтересам;
- Забезпечення прозорості та громадського аналізу;
- Підвищення персональної відповідальності і особистий приклад;
- Створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів.

Здійснено аналіз наукових пошуків механізмів врегулювання конфлікту інтересів які б не були обмежені тільки матеріальною складовою можливих конфліктних ситуацій. Обґрунтовується необхідність введення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів.

Проведено аналіз передбачених складів правопорушень пов'язаних з корупцією, запропоновано їх класифікацію та виявлено обмежену кількість складів правопорушень у співвідношенні до обмежень встановлених законом України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим, запропоновано встановлення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, не здійснення заходів щодо усунення підпорядкування близьких осіб, порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави. Проаналізовано можливі способи притягнення до адміністративної відповідальності за порушення діючих заборон, з урахуванням існуючих недоліків виявлених у самих обмеженнях встановлених Законом України «Про запобігання корупції».

Звертається окрема увага процедурам притягнення до відповідальності та виявлення порушень пов'язаних з корупцією. Виявлено обмеженість процесуальних механізмів виявлення, фіксування та притягнення до відповідальності за порушення обмежень встановлених законом, як засобів заборон. Пропонуються можливі способи виявлення правопорушень пов'язаних з корупцією в умовах існуючих недоліків діючого законодавства. Акцентується увага на необхідності внесення змін до діючого Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши процесуальну можливість обшуку приміщень на підставі відповідного рішення суду та вилучення незаконно отриманого майна у якості подарунків або іншої неправомірної вигоди. Без вилученого знаряддя правопорушення, процес доказування винуватості особи буде не повним, а склад правопорушення буде недоведеним.

З огляду на те, що корупція – це багатоаспектне явище, яке залежить не тільки від правового механізму врегулювання, звертається увага про недостатність адміністративно-правових засобів у сфері запобігання і протидії корупції. Тому, з метою побудови правової культури громадян нетерпимої до корупційних проявів, констатовано нагальну потребу у розробленні загальнодержавних програм запобігання і протидії корупції, з використанням правових та інших соціальних регуляторів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дана дисертація є однією із перших комплексних наукових робіт, яка присвячена теоретичним та практичним проблемам адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції, у контексті його придатності до практичного застосування при реалізації існуючих засобів запобігання і протидії корупції.

Практичне значення одержаних результатів зумовлено можливістю використання окремих висновків дисертації, зокрема: у науково-дослідницькій роботі – для розвитку положень науки адміністративного права як підґрунтя для подальшого опрацювання проблем адміністративно-

правових засобів запобігання і протидії корупції, підготовки науково-практичних коментарів до чинного законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції (акт впровадження у наукову діяльність Сумського державного університету від 12 березня 2018 року); у правотворчій діяльності – для розробці пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; у правозастосовній сфері – у процесі застосування адміністративно-правової відповідальності за виявлені порушення обмежень встановлених Законом України «Про запобігання корупції» (акт впровадження у практичну діяльність Департамент кіберполіції Національної поліції України від 18 квітня 2018 року); у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Кримінальне право» та «Адміністративна відповідальність», для підготовки підручників та навчально-методичних посібників (акт впровадження у навчальний процес Сумського державного університету від 17 січня 2018 року).

Ключові слова: корупція, засоби протидії корупції, механізм протидії корупції, обмеження посадових осіб, засоби фінансового контролю, декларування, моніторинг способу життя, правопорушення пов'язані з корупцією, відповідальність за корупційні правопорушення, обмеження щодо отримання подарунків, конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.

SUMMARY

Gudkov D.V. Administrative and legal means of preventing and combating corruption. – Manuscript.

The thesis for a candidate's degree in the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Sumy state University. – Sumy, 2018.

Corruption - is the root cause of all the destruction in the state, as there is a destruction of the legal consciousness of man and, as a consequence, a distortion of

the perception of the foundations of social existence. Educating civil disaffection towards corruption, identifying existing problems and building an effective anti-corruption policy in terms of administrative and legal means, preventing and countering corruption, is the goal of this thesis. It is the mechanism of administrative and legal remedies of preventing and countering corruption that is most relevant as it acts as a preventive tool in this area.

The thesis considers the existing problems, stipulated by the legislation in the sphere of prevention and counteraction of corruption. To determine the primary sources of corruption, an analysis of the concept and characteristics of corruption provided for by the current legislation, among which:

- subjects of corruption responsibility can be both civil servants and any other officials;
- Corruption is associated with unlawful use of powers granted to persons authorized to exercise the functions of the state and other officials or unlawful giving certain benefits, benefits and other advantages to such persons;
- The special purpose of corruption is the material component, that is, the receipt of certain benefits, benefits, services and other benefits for themselves and for third parties.

Based on the international experience of preventing corruption, a critical analysis of the current mechanism of administrative and legal means of preventing corruption is conducted for its practical effectiveness.

These scientific research are offered a classification of corruption acts as multidimensional social and legal phenomena, namely:

- corruption in the state apparatus;
- corruption in the private sector of the economy;
- corruption among the highest state officials, that is, corruption in the state-political system, is the main and main problem.

The law basis of this study is the Constitution of Ukraine, the UN Convention Against Corruption, the Convention on Corruption in the Context of Criminal Law, the Convention on Corruption in the Context of Civil Law, the UN Convention

Against Transnational Organized Crime, and other regulations in the field of preventing corruption.

Administrative and legal remedies of preventing corruption are studied as part of the administrative and legal mechanism for preventing corruption.

The shortcomings of the current administrative and legal mechanisms for preventing corruption and ways to resolve them are revealed. Classification of administrative and legal means of preventing and combating corruption, as integral components of the mechanism for preventing corruption, the means of prohibition in the form of established restrictions, means for monitoring compliance with established restrictions and means of responsibility for violation of established restrictions are proposed.

Attention is emphasized to the need to amend the regulatory legal acts to eliminate existing conflicts and disagreements in the legislation in the field of preventing corruption. When examining the identified problems of the means of prohibitions, attention is focused on the absence of the established responsibility of the established prohibitions. Thus, for example, the need to establish responsibility for violation of the restriction on the work of close persons, established art. 27 of the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption". Possible lines of defense for the perpetrators are modeled for the construction of an effective mechanism for bringing to administrative responsibility for violating the prohibitions established by the Law of Ukraine "On the Principles of Preventing Corruption".

A detailed analysis of the current mechanism for resolving the conflict of interests is conducted. The basic foundations of the mechanism for resolving the conflict of interests are disclosed as an administrative and legal means of preventing and combating corruption, namely:

- Serving the public interest;
- ensuring transparency and public analysis;
- increased responsibility and personal example;
- the creation of an organizational culture that is unbearable to the conflict of interests.

A scientific analysis of the mechanisms for settling the conflict of interests was carried out, which were not limited to the material component of possible conflict situations. The necessity of introduction of responsibility for non-reporting of a potential conflict of interests is justified.

The analysis of the prescribed offenses related to corruption was carried out, their classification was proposed and a limited number of offenses were identified in relation to the restrictions set by the law of Ukraine "On the Prevention of Corruption". In this regard, it was proposed to establish responsibility for not reporting potential conflicts of interest, not implementing measures to eliminate subordination of close persons, violation of restrictions after termination of activities related to the performance of state functions. Possible ways of bringing to administrative responsibility for violation of existing bans, taking into account existing shortcomings, revealed in the restrictions established by the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption", are analyzed.

Special attention is paid to the procedures for prosecuting and identifying violations related to corruption. The limitations of the procedural mechanisms for identifying, recording and bringing to justice for violation of the restrictions established by law as means of prohibitions are revealed. Possible ways of revealing offenses connected with corruption in the conditions of existing shortcomings of the current legislation are suggested. Attention is focused on the need to amend the Code of Administrative Offenses, providing for the procedural possibility of searching premises on the basis of a relevant court decision and seizing illegally received property as gifts or other improper benefit. Without the tool of the offense, the process of proving the person's guilt will not be complete, and the composition of the offense will be unproven.

Considering the fact that corruption is a multifaceted phenomenon that depends not only on the legal mechanism of settlement, attention is drawn to the lack of administrative and legal means in the sphere of preventing and combating corruption. Therefore, in order to build a legal culture of citizens intolerant of

corruption, it is stated that there is a need to develop national programs for preventing and combating corruption, using legal and other social regulators.

The scientific novelty of the obtained results is that this dissertation is one of the first comprehensive scientific works devoted to the theoretical and practical problems of the administrative-legal mechanism of prevention and counteraction of corruption in the context of its suitability for practical application in the implementation of existing means of prevention and counteraction of corruption.

The practical significance of the results obtained is due to the possibility of using the individual conclusions of the dissertation, in particular: in the research work - for the development of the provisions of the science of administrative law as a basis for further elaboration of the problems of administrative and legal means of prevention and counteraction of corruption, preparation of scientific and practical comments to the current legislation of Ukraine in the sphere of prevention and counteraction to corruption (an act of introduction into the scientific activity of Sumy State University from March 12, 2018); in law-making activity - to develop proposals for improving existing legislation in the field of prevention and counteraction to corruption; in the sphere of law enforcement - in the process of applying administrative and legal responsibility for violations of the restrictions established by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" (the act of introduction into the practical activities of the Department of Cyber Police of the National Police of Ukraine dated April 18, 2018); in the educational process - during the teaching of the disciplines "Administrative Law", "Criminal Law" and "Administrative Responsibility", for the preparation of textbooks and teaching aids (an act of introduction into the educational process of Sumy State University from January 17, 2018).

Keywords: corruption, anti-corruption measures, anti-corruption mechanism, restriction of officials, financial controls, declaration, lifestyle monitoring, corruption-related offenses, liability for corruption offenses, restrictions on receipt of gifts, conflict of interest, potential conflict of interest, conflict of interest.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

1. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. *Право і суспільство*. 2014. № 1. Ч.2. С. 124–128.
2. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби заборони за законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1. С. 43–49.
3. Гудков Д. В. Проблемні аспекти механізму врегулювання конфлікту інтересів у національному законодавстві. *Збірник наукових праць «Право та державне управління»*. 2017. № 1. С. 83–88.
4. Гудков Д. В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією, як віддзеркалення недоліків Закону України «Про запобігання корупції». *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч.2. С. 76–80.
5. Гудков Д. В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю визначених Законом України «Про запобігання корупції». *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2. С. 64–69.
6. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його подолання в національному законодавстві. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 15-16 листопада 2013 р.). Ужгород: Інститут держави і права країн Європи, 2013. С. 135.
7. Гудков Д. В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за порушення обмеження щодо отримання подарунків. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 28-29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С. 71.
8. Гудков Д. В. Недоліки засобу фінансового контролю за Законом України «Про запобігання корупції». *Національні та міжнародні стандарти*

сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4-5 серпня 2017 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 34.

9. Гудков Д. В. Проблемні аспекти дієвості засобу заборони роботи близьких осіб за Законом України «Про запобігання корупції». *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 11-12 серпня 2017 р.). Одеса: Причорноморська фундація права, 2017. С. 59.*

10. Гудков Д. В. Дієвість механізму адміністративної відповідальності за порушення заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбаченої Законом України «Про запобігання корупції». *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25-26 серпня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С. 76.*

ЗМІСТ

ЗМІСТ	13
ВСТУП	14
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ	21
1.1. Поняття та ознаки корупції: загальнотеоретичний аспект.....	21
1.2 Засоби запобігання корупції у контексті історичного та міжнародного досвіду.....	43
1.3. Види правових засобів запобігання і протидії корупції.....	71
Висновки до розділу 1	79
РОЗДІЛ II. ВИДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	80
2.1. Обмеження як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції.....	80
2.2. Заходи контролю як адміністративно-правові засоби запобігання корупції.....	108
2.3. Правові засади запобігання конфлікту інтересів.....	137
Висновки до розділу 2	161
РОЗДІЛ III. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ	162
3.1. Особливості складів адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією.....	162
3.2 Провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією	198
Висновки до розділу 3	220
ВИСНОВКИ	222
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	227
ДОДАТКИ	243

ВСТУП

Актуальність теми. Упродовж останніх п'яти років національне законодавство у сфері запобігання і протидії корупції зазнало істотних змін. Необхідність такого реформування викликана багатьма причинами, основою яких є процес руху України в напрямку європейської інтеграції, що обумовлює необхідність реформування діяльності практично всіх державних інституцій. Важливим елементом побудови ефективної системи запобігання корупції є прийняття нових законодавчих актів, практична цінність яких може бути доведена лише в процесі та за результатами їх застосування. Цими обставинами обґрунтована висока увага з боку юридичної спільноти до новоприйнятих законодавчих актів та новостворених державних органів. Аналіз практичної діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції свідчить про неоднакове та, часом, помилкове застосування норм антикорупційного законодавства. Це відбувається не в останню чергу, тому що відсутнє належне наукове підґрунтя для формування системи знань про правові механізми запобігання та протидії корупції, а також для оперативного реагування на виявлені прогалини чи недоліки правового регулювання діяльності щодо запобігання та протидії корупції.

Крім того, юридична наука не встигає за швидким розвитком антикорупційного законодавства та власне й усієї системи запобігання та протидії корупції в державі. Проте, оскільки основний тягар правового регулювання заходів запобігання і протидії корупції покладений на адміністративне право, у цій галузі й концентрується переважна більшість проблемних питань.

У зв'язку з цим актуальність теми дисертаційного дослідження полягає в тому, що дана робота спрямована на дослідження саме адміністративно-правових механізмів запобігання і протидії корупції, а отже, на створення частини згаданого наукового підґрунтя, виявлення недоліків відповідного правового регулювання та формування пропозицій щодо його вдосконалення.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження зазначеної проблематики є праці вітчизняних учених-юристів, що стосуються правового регулювання окремих аспектів діяльності, спрямованої на запобігання та протидію корупції в Україні, таких як С. Алфьоров, М. Бездольний, І. Дьомін, Д. Заброта, В. Завгородній, Т. Коломосьць, В. Кібець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, П. Лютіков, А. Манжула, М. Мельник, Р. Мельник, Д. Лук'янець, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, М. Старинський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Поряд із цим в Україні на цей час значна частина праць вчених-юристів, присвячених дослідженню адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, певною мірою застаріла. Ці обставини й зумовили обрання теми дисертаційної дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в рамках планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014–2018 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертації є визначення кола адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції з урахуванням досвіду інших країн, аналіз чинних адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, виявлення особливостей та недоліків відповідного правового регулювання, а також формування пропозицій щодо його удосконалення. Для досягнення поставленої мети в дисертаційному дослідженні вирішувалися такі завдання:

- узагальнити підходи до визначення поняття та характерних ознак корупційних діянь;
- описати адміністративно-правовий механізм запобігання і протидії корупції та виділити його складові;

- охарактеризувати існуючі адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції та виявити їх особливості;
- виявити проблеми практичного застосування адміністративно-правових засобів запобігання корупції, неузгодженості між нормами чинного законодавства, що створюють правові колізії у сфері запобігання корупції;
- запропонувати шляхи вдосконалення існуючих адміністративно-правових засобів запобігання корупції;
- проаналізувати склади адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією, та виявити їх особливості;
- розглянути механізм притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, визначити проблеми виявлення, фіксації таких правопорушень, а також притягнення до відповідальності винних осіб;
- проаналізувати зарубіжний досвід використання адміністративно-правових засобів запобігання корупції та визначити можливості його практичного застосування в національному законодавстві.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі запобігання і протидії корупції при застосуванні адміністративно-правових засобів запобігання корупції.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засоби запобігання корупції.

Методи дослідження. В основу методологічного інструментарію дисертаційної роботи покладено фундаментальні, загальнонаукові та спеціальні методи.

Використання діалектичного підходу дало можливість забезпечити всебічність та конкретність дослідження, а також повноту та достовірність його результатів. Формально-юридичний метод в усій повноті засобів граматичного, логічного, систематичного та аксіологічного тлумачень змісту правових норм використовувався під час аналізу змісту обмежень (підрозділ 2.1), механізму запобігання конфлікту інтересів (підрозділ 2.3), складів

адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (підрозділ 3.1), провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією (підрозділ 3.3). Історико-правовий метод використано під час розгляду поглядів на зміст корупції в різні історичні періоди. Порівняльний метод використовували під час аналізу особливостей правового регулювання адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції в зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.2). Системно-структурний метод використаний для виявлення співвідношення засобів запобігання корупції із загальним механізмом протидії корупції (підрозділ 1.3). Статистичний метод використовували під час аналізу судової практики у сфері запобігання корупції (підрозділи 2.3, 3.2).

Теоретичний аналіз дослідження ґрунтується на фундаментальних напрацюваннях представників загальної теорії держави та права, адміністративного й кримінального, філософії, сформульованих вітчизняними і зарубіжними фахівцями.

Нормативну основу цього дослідження становлять Конституція України, Конвенція ООН проти корупції, Конвенція про корупцію у контексті кримінального права, Конвенція про корупцію у контексті цивільного права, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності та інші нормативно-правові акти у сфері запобігання корупції. Інформаційну та емпіричну основу роботи становлять узагальнення судової практики у сфері запобігання та протидії корупції.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших комплексних наукових праць присвячених теоретичним та практичним проблемам адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в контексті його придатності до практичного застосування під час реалізації існуючих засобів запобігання і протидії корупції. За результатами дослідження сформульовано та обґрунтовано нові теоретичні положення, висновки і пропозиції, що містять елементи наукової новизни, зокрема:

вперше:

– запропоновано авторський підхід до визначення системи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, до яких відносять обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції», засоби антикорупційного контролю, механізм врегулювання конфлікту інтересів та адміністративну відповідальність за порушення, пов'язані з корупцією;

– законодавчо визначений правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів розглянуто як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції;

– в рамках адміністративно-правових обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, виділено обмеження – заборони та обмеження – зобов'язання;

– виявлено прогалини в забезпеченні засобами адміністративної відповідальності дотримання обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», та запропоновано встановлення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, нездійснення заходів щодо усунення підпорядкування близьких осіб, порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави;

удосконалено:

– підходи щодо вдосконалення законодавства про запобігання корупції, які б допомогли уникнути правових колізій при застосуванні адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції.

– погляди на зміст заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в частині неузгодженості понять із діючим трудовим законодавством. Зокрема, розглянуто можливості поширення меж цієї заборони на договори цивільно-правового найму;

– концептуальне бачення механізму врегулювання конфлікту інтересів, який би не був обмежений лише матеріальною складовою можливих конфліктних ситуацій;

– підходи щодо розуміння змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення механізмів виявлення та фіксації правопорушень, пов'язаних із корупцією;

набули подальшого розвитку:

– положення про домінування серед заходів запобігання корупції таких, що мають адміністративно-правову природу.

– положення про недостатність адміністративно-правових засобів у сфері запобігання і протидії корупції з огляду на те, що корупція – це багатоаспектне явище, яке залежить не лише від правового механізму врегулювання. Зокрема, констатовано нагальну потребу в розробленні загальнодержавних програм запобігання і протидії корупції з використанням правових та інших соціальних регуляторів з метою побудови правової культури громадян, нетерпимої до корупційних проявів;

– вчення про адміністративні правопорушення в частині особливостей складів правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Практичне значення одержаних результатів зумовлене можливістю використання окремих висновків дисертації, зокрема:

– у науково-дослідній роботі – для розвитку положень науки адміністративного права як підґрунтя для подальшого опрацювання проблем адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, підготовки науково-практичних коментарів до чинного законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції (*акт впровадження у наукову діяльність Сумського державного університету від 12 березня 2018 року*);

– у правотворчій діяльності – для розроблення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

– у правозастосовній сфері – в процесі застосування адміністративно-правової відповідальності за виявлені порушення обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції» (*акт впровадження у*

практичну діяльність Відділу протидії кіберзлочинам в Сумській області Слобожанського управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України від 13 березня 2018 року);

– під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Кримінальне право» та «Адміністративна відповідальність», для підготовки підручників та навчально-методичних посібників (*акт впровадження у навчальний процес Сумського державного університету від 17 січня 2018 року*).

Апробація результатів дисертації. Узагальнені та сформульовані в роботі основні ідеї, положення й висновки доповідались і обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і семінарах: «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Ужгород, 15–16 листопада 2013 р.); «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2017 р.); «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 4–5 серпня 2017 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 11–12 серпня 2017 р.); «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 25–26 серпня 2017 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та п'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 249 сторінок. Список використаних джерел містить 150 найменування і розміщений на 16 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

1.1 Поняття та ознаки корупції: загальнотеоретичний аспект

Про корупцію в Україні говорять уже давно і майже всі: від опозиційних політиків до високих посадовців. На державному рівні неодноразово приймалися відповідні закони, концепції та програми боротьби з цим ганебним явищем. Однак масштаби корупції в Україні залишаються, на думку наших громадян, досить великими. Термін «корупція» почали широко використовувати в українському суспільстві, починаючи із середини 90-х років минулого століття. За останні десять років практично жоден документ, що характеризує соціально-економічну й політичну ситуації в Україні, а також стан злочинності не обходяться без згадування корупції.

На сьогодні день існує багато суперечностей із приводу визначення поняття «корупція», за останні роки національне законодавство зазнало багато змін із приводу прийняття антикорупційного пакета законів. Тому, на нашу думку, необхідно провести чіткий аналіз та дати визначення поняття «корупція» як багатоаспектного соціально-правового явища.

Термін «корупція» походить від поєднання латинських слів «correi» – декілька учасників однієї зі сторін зобов'язального відношення з приводу єдиного предмета, і «rupture» – ламати, ушкоджувати, порушувати, відміняти. У результаті утворився самостійний правовий термін – «corrupture», що припускає діяльність декількох (не менше ніж двох) осіб, метою яких є «псування», «ушкодження» нормального ходу судового процесу або процесу керування справами суспільства [1].

Для детального аналізу поняття корупції необхідно, розглянути історичні та наукові підходи до визначення даного поняття.

Питання визначення терміну “корупція” за радянських часів, взагалі заперечувалося радянською правовою думкою.

Так, термін «корупція» був уведений у вжиток лише наприкінці 80-х років ХХ століття. Замість нього використовували терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» та ін.

Після офіційного введення термін «корупція» дуже швидко набув популярності, що привело до його масового використання як науковцями, так і політичними діячами та пересічними громадянами. Водночас, використовуючи це поняття, автори вкладали в нього різний зміст. При цьому під корупцією розуміли будь-яке зловживання владою будь-якою особою, наділеною владою.

Так, дійсно корупція як соціальне явище полягає в неправомірному використанні влади чи службових (посадових) повноважень та пов’язаних з ними можливостей для одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг особою, наділеною владою, службовцем або іншою особою.

Правильно зазначає М. І. Мельник про те, що соціальна сутність корупції визначається тим, що вона – явище правове, оскільки корупційні діяння, як і будь-які інші правопорушення, – це продукт соціальної людської діяльності, результат функціонування суспільства [5].

Щодо правового значення, прийнято вважати, що корупція в правовому значенні – це комплексне складне поняття, яке охоплює сукупність взаємозв’язаних правопорушень, як кримінально-правових, так і адміністративно-правових та дисциплінарних. Такої думки дотримується більшість дослідників, які займаються проблемою корупції. Не зайвим буде відзначити, що з моменту проголошення незалежності проблема визначення поняття «корупція» набула яскраво вираженого політичного характеру. Відсутність законодавчого визначення терміна «корупція» давала можливість багатьом політичним діячам та посадовим особам вести мову про те, що неефективність боротьби з корупцією в державі залежала від того, що не існувало її правового визначення.

Термін «корупція» зазвичай вживають для опису дій офіційних посадових осіб, як політиків, так і державних службовців, за допомогою яких вони непорядно та незаконно збагачуються чи сприяють збагаченню третіх осіб. Іншими словами, корупція – це зловживання владою в будь-якій формі з метою отримання з цього певної особистої (матеріальної чи нематеріальної) вигоди.

Незважаючи на те, що в національній юридичній літературі існує багато визначень корупції, єдиного системного визначення, яке б охоплювало феномен корупції, не існує, з чим саме й пов'язане постійне оновлення законодавства щодо боротьби та запобігання корупції. І доречним вважається висловлювання М. І. Мельника на Міжнародному семінарі з питань відповідальності посадових осіб за корупційну діяльність про те, що центральним питанням відповідальності посадових осіб за корупційну діяльність на цей час залишається визначення такої діяльності та її видів [6]. З цього можна зробити висновок, що визначення поняття корупції, а також її основних проявів є динамічним питанням, актуальним для кожного покоління.

М. Ю. Тихомиров пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики чи державного управління, використання посадовими особами наданих їм прав та владних повноважень з метою особистого збагачення. На його думку, найбільш типовими проявами корупції є такі дії:

- підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів;
- хабарництво за законне чи незаконне надання благ чи переваг;
- протекціонізм – висування працівників за ознаками родинності, земляцтва, особистої відданості та приятельських стосунків [7].

Складність визначення терміна «корупція» значною мірою пояснюється й тим, що в різних правових системах (а інколи і в різних країнах однієї правової системи) існують свої визначення цього терміна та кола дій, які визнаються корупційними. Як відзначив Л. Холмс, у світі не

існує чітко визначеного для всіх правових систем кола дій, які визнаються корупційними («концепція доречності») [8].

Професор Н. В. Кузнецова пропонує розглядати корупцію не тільки як правове, а й як соціальне, економічне та моральне явище, яке завдає шкоди нормальному функціонуванню моральних та правових відносин у суспільстві та державі [9].

Цей підхід вважається найбільш вдалим, оскільки корупцію не можна розглядати лише в правовому аспекті, адже, ігноруючи інші сторони корупції, що характеризують її як соціальне, політичне, економічне явище, неможливо повністю визначити природу походження терміна «корупція».

Дещо подібно корупцію визначає М. І. Мельник: «Корупція – це багатоаспектне соціально-економічне, політичне, правове та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків. Корупція – це не стільки юридична, скільки соціальна та економічна проблема. Як правова категорія корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень» [10].

Доктор Джерелі Поуп визначає корупцію як «певний спосіб діяльності державних чиновників, політичних і громадських службовців, за якого вони нечесно і незаконно збагачують себе або своїх прибічників шляхом зловживання громадською владою, їм дорученою» [11].

Також, на нашу думку, не буде зайвим зазначити, що деякі іноземні фахівці, які займаються проблемами корупції та боротьби з нею, розглядають її як нечесність дій в процесі прийняття рішення, причому винагорода як основна ознака корупції, може бути або реально надаваною, або ж обіцяною.

Саме тому, на нашу думку, це визначення, що базується на неправомірній поведінці суб'єкта, який приймає рішення, дозволяє широко його використовувати. Тобто це визначення ґрунтується на елементі прийняття рішення особою. Воно не пов'язане ні з політичним управлінням, ні з правовою системою, ні з суспільною думкою. Такий підхід розширює

можливості використання цього визначення і дозволяє використовувати, наприклад, у сфері освіти.

Таким чином, корупція не завжди виявляється однаково й має однакові наслідки та мотивацію. Але, де й коли б вона не проявлялася, корупція завжди завдає шкоди нормальному функціонуванню суспільства, оскільки важливі рішення приймаються на підставі прихованих мотивів без урахування інтересів громадськості.

Аналіз зазначеного визначення вимагає ознайомлення з деякими визначеннями корупції, що надаються в міжнародно-правових актах. Зокрема, в Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому 34-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 році, державам надається право самостійно визначати поняття корупції, водночас відзначаючи, що в загальному розумінні корупція являє собою: «скоєння або нескоєння дії при виконанні обов'язків або з причин цих обов'язків у результаті одержання подарунків, що приймаються або вимагаються, обіцянок або стимулів кожного разу, коли має місце така діяльність або бездіяльність» [12, с. 5–12].

Одна зі спроб визначити правову природу терміна «корупція» на міжнародному рівні зафіксована в Практичних заходах боротьби з корупцією, підготовлених Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН. На VIII Конгресі Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поводження із злочинцями в Гавані 27 серпня – 7 вересня 1990 року було прийнято резолюцію з даного питання [13].

В главі I «Кримінальне законодавство» справедливо відзначалось, що термін «корупція» має швидше загальний характер і не є точним правовим терміном. «Найбільш явним проявом корупції є одержання хабара тією або іншою особою». Водночас зазначалося, що проявами корупції можуть бути й інші діяння, які не охоплюються поняттям хабарництва. Виходячи з подальшого змісту практичних заходів боротьби з корупцією, можна зробити висновок, що корупційними діяннями можуть визнаватися також «крадіжки,

розкрадання та присвоєння державної власності з метою приватного використання», «зловживання посадовим становищем з метою неправомірного одержання окремих переваг, тобто будь-яке заплановане, передбачуване, необхідне або успішне отримання пільг у результаті необґрунтованого використання офіційного статусу та конфлікт інтересів – протиріччя між службовими обов'язками та особистими інтересами» [13].

Порівняно з попереднім документом більш уточнено є Американська конвенція проти корупції, прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 року [14]. Зокрема, статтею 6 цієї Конвенції визначено, що актами корупції є:

а) спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи чи організації в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

б) пропозиція або надання, прямо або опосередковано, урядовому чиновникові або особі, які здійснюють публічні функції, предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи чи організації, в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

в) будь-яка дія або бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або іншої сторони;

г) шахрайське використання або приховування майна, отриманого внаслідок вчинення одного з актів, на який було посилення у даній статті;

д) участь як основний виконавець, співучасник, підмовник, посібник або співучасник після скоєння, або у будь-який інший спосіб, у скоєнні або замаху на скоєння, також у пособництві або зговорі з метою скоєння одного з актів, на який було посилення у цій статті [14].

Конвенція про корупцію в контексті кримінального права (ETS 173) Ради Європи в главі другій – «Заходи, що здійснюються на національному рівні» визначила заходи, які повинна впровадити кожна держава, що можуть бути необхідними для встановлення відповідальності за певні діяння, які визнаються вищезазначеною Конвенцією як корупційні. Так, до корупційних діянь віднесено:

– дача хабара національним державним посадовим особам, що полягає в обіцянці, пропонуванні чи дачі будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної вигоди будь-якій державній посадовій особі в своїй країні, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання наданих їм повноважень;

– одержання хабара національними державними посадовими особами, що виражається в таких діях: вимаганні, одержанні, прямо або опосередковано, будь-якої неправомірної вигоди, для них особисто чи для інших осіб, або прийнятті пропозиції чи обіцянки такої вигоди з метою виконання чи невиконання наданих їм повноважень.

До того ж Конвенцією передбачене встановлення відповідальності за діяння, пов'язані з корупцією. Такими, зокрема, є: 1) відмивання доходів, отриманих від правопорушень, пов'язаних із корупцією; 2) фінансові злочини: виписування чи використання рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію; незаконне неоформлення запису про сплату.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що Конвенція про корупцію в контексті кримінального права Ради Європи визначає корупцію загалом як хабарництво та передбачає встановлення кримінальної відповідальності за вчинення вищеперелічених діянь.

Також у Конвенції зазначається про хабарництво різних посадових осіб, зокрема, хабарництво членів національних громадських (законодавчих) зборів, хабарництво іноземних посадових осіб, хабарництво членів іноземних громадських (законодавчих) зборів. При цьому проводиться розмежування

між дачею та отриманням хабара залежно від сфери суспільного життя. Так, перелічені вище діяння можуть бути віднесені до хабарництва у публічному секторі, діяння ж, перелічені у ст. 7 та 8, – до хабарництва у приватному секторі суспільного життя [15]. Крім того, звертається увага на необхідність встановлення відповідальності за вчинення хабарництва посадовими особами міжнародних організацій та хабарництво членів міжнародних парламентарних (законодавчих) зборів, хабарництво суддів та посадових осіб міжнародних судів [15].

Необхідно відзначити, що ця Конвенція хоч і зосереджена на визначенні корупційного правопорушення в контексті кримінального права, де визначено, які дії є корупційним злочином, але, як відомо, різниця між адміністративним та кримінальним правопорушенням полягає в ступені їх суспільної небезпечності, тому, на нашу думку, Конвенція відіграє значну роль у визначенні різних проявів корупції як багатоаспектного явища.

Ще одним міжнародно-правовим актом, в якому наведене визначення корупції, є Конвенція про корупцію в контексті цивільного права (ETS 174) Ради Європи, в якій під терміном «корупція» розуміють прямі чи опосередковані вимоги, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [16].

Як вбачається, на відміну від Конвенції про корупцію в контексті кримінального права Конвенція про корупцію в контексті цивільного права містить більш стисле та чітке поняття корупції, що дає можливість визначити її природу і більш точно визначити діяння, які є корупційними.

Розглядаючи визначення корупції, можна зробити висновок, що міжнародне законодавство до корупційних правопорушень відносить певні діяння, які за національним законодавством визнаються кримінально караними діяннями – злочинами, зокрема, такі діяння, як шахрайство та

хабарництво. Крім того, корупційні правопорушення можуть вчинятися з розподілом ролей, що, у свою чергу, якщо розглядати це положення через призму національного законодавства, є інститутом кримінального права.

На нашу думку, таке визначення корупції не розкриває повністю корупцію як негативне суспільне явище, оскільки до уваги береться лише кримінально-правовий аспект цього явища, залишаючи поза межами уваги інші її прояви.

Палермська конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята у 2000 році, характеризує корупцію таким чином: 1) пропозиція чи надання, вимагання або прийняття якої-небудь неправомірної переваги, у тому числі такої, яка зроблена навмисно; 2) будь-яка неправомірно надана перевага включає в себе як матеріальну вигоду, так і переваги нематеріального характеру; 3) корупційні діяння можуть вчинюватись як особисто, так і через посередників [12].

Детальний аналіз зазначених визначень свідчить про такі відмінності між ними і поняттям корупції, наведеним у національному законодавстві. По-перше, суб'єктами корупційних діянь, за українським законодавством, є службові особи, якщо це стосується використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, та будь-яка особа (фізична чи юридична), якщо це стосується обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди. У міжнародних актах суб'єктом корупційних діянь може бути будь-яка особа, наділена відповідними обов'язками та можливостями. Зокрема, в жодному із зазначених актів немає посилення на службових осіб. По-друге, об'єктами корупційних дій є, за українським антикорупційним законодавством, службові повноваження та пов'язані із цим можливості, в той час за міжнародно-правовими нормами це є будь-який обов'язок особи та її поведінка. Відзначимо, що це істотно розширює коло корупційних правопорушень та зміст корупції, оскільки в такий спосіб передбачається, що до складу корупції входять зловживання владою, перевищення посадових повноважень, а також законна правомірна поведінка посадової особи, якщо

вона зумовлена отриманням якихось переваг або вигод. Не містить вказівки на те, що неправомірною є вигода, отримана внаслідок законної поведінки особи, але пов'язана з отриманням якихось пільг та переваг, і визначення неправомірної вигоди, наведеної в новому антикорупційному Законі України в ст. 1. Зокрема, чітко зазначено, що перелічені об'єкти, які входять до неправомірної вигоди, можуть обіцятися, пропонуватися, надаватися або одержуватися безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

Якщо ж звернемося до досвіду країн СНД, то вбачаємо певні подібні розуміння корупції між законодавцями нашої країни та країн СНД, але зі своїми відмінностями. Так, згідно із законом Російської Федерації «Про протидію корупції» під корупцією розуміють зловживання службовим становищем, давання хабара, отримання хабара, зловживання повноваженнями, комерційний підкуп чи інше незаконне використання фізичною особою свого посадового становища всупереч законним інтересам суспільства та держави з метою отримання вигоди у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру, інших майнових прав для себе або третіх осіб чи незаконне надання такої вигоди зазначеній особі іншими фізичними особами.

Згідно із Законом Республіки Білорусь «Про боротьбу з корупцією» під корупцією розуміють умисне використання державною посадовою особою чи прирівняною до неї особою або іноземною посадовою особою своїх службових повноважень та пов'язаних із ними можливостей, що супроводжується отриманням майна або іншої вигоди у вигляді послуги, покровительства, обіцянки переваг для себе чи третіх осіб, а також підкуп державної посадової чи прирівняної до неї особи або іноземної посадової особи шляхом надання майна або іншої вигоди у вигляді послуги, покровительства, обіцянки винагороди для них чи третіх осіб із метою того, щоб ця посадова чи прирівняна до неї особа або іноземна посадова особа

здійснили дії або утрималися від дій при виконанні своїх посадових (трудових) обов'язків.

Розглядаючи нормативно-правове визначення корупції країн СНД, можна відзначити, що це визначення є комплексним, воно складається з двох елементів, таких як використання, невиконання певними особами державних функцій з метою збагатити себе чи визначене коло осіб (близьких родичів) та підкуп зазначених осіб фізичними та юридичними особами.

Розглядаючи визначення згідно із Законом Республіки Білорусь «Про боротьбу з корупцією», можна зробити висновок, що суб'єктами корупційних діянь є державні посадові особи, а саме: державні службовці, депутати, голови відповідних рад та посадові особи місцевого самоврядування. На нашу думку, є неактуальним визначення корупції, пов'язане лише з посадовими особами органів державної влади, оскільки корупція як соціально-правове явище є більш ширшим і поширеним не лише у сфері державного управління, а й у приватному секторі.

На відміну від країн СНД законодавство інших країн, зокрема, Італії, Німеччини, Франції, США і Канади, не виділяє корупцію як окремий склад правопорушення. За вчинення аналогічних діянь, за які в Україні передбачена адміністративна чи дисциплінарна відповідальність, державні службовці в цих країнах притягуються до кримінальної відповідальності. Так, наприклад, кримінальна відповідальність за корупційні правопорушення, передбачена в розділі 3 глави 2 Кримінального кодексу Франції, який має назву «Пороки чесності», у вигляді позбавлення волі на термін від двох до десяти років ув'язнення в поєднанні зі штрафом у розмірі від 200 тис. до 1 млн. франків [17].

Німецьке законодавство не містить визначення поняття «корупція». Це явище складається з конкретних корупційних діянь, за вчинення яких законом передбачено певну відповідальність. Правоохоронні органи Німеччини у своїй діяльності користуються робочим визначенням цього поняття, яке дала спеціально створена група фахівців Міністерства

внутрішніх справ і Міністерства юстиції. На їх думку, під корупцією треба розуміти дії, під час вчинення яких державні службовці використовують своє посадове становище, щоб збагатитися матеріально чи нематеріальним шляхом або збагатити третіх осіб [18].

Однією з найбільш вагомих подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції є підписання міжнародною спільнотою 9 грудня 2003 року в м. Меріда (Мексика) Конвенції Організації Об'єднаних Націй «Проти корупції» – найбільш змістовного міжнародного акта, спрямованого на попередження та боротьбу з корупцією як у світовому так і в національному масштабі [104]. Після цієї події 9 грудня за ініціативою ООН святкується як Міжнародний день боротьби з корупцією.

Отже, на сьогодні цей документ являє собою так званий базис для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність із загальновизнаними методами та заходами щодо попередження та протидії корупції.

В основу згаданої Конвенції органічно покладено дві ключові засади: заходи щодо запобігання корупції та боротьбу з цим явищем.

Сфера запобігання корупції – це система регулятивних правовідносин, спрямованих на попередження корупційних проявів у державі шляхом удосконалення правових норм, правових механізмів та заходів державного впливу, спрямованих на запобігання корупції як явища на різних рівнях.

Проте сфера боротьби з корупцією – це система правоохоронних, переважно кримінально-правових та адміністративно-правових заходів, спрямованих на притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь, що мають на меті покарання, превенцію протиправних дій і виховання населення в дусі поваги до закону, створення в державі атмосфери нетерпимості та непримиренності до проявів корупції.

Зазначена Конвенція містить 71 статтю та визначає ключові засади здійснення державами-учасницями політики у сфері запобігання та протидії

корупції, а саме: запровадження органу або органів із запобігання та протидії корупції (стаття 6), оптимізацію функціонування публічного та приватного сектору (статті 7 та 12), запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (стаття 8), забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (стаття 13), впорядкування сфери державних закупівель й управління державними фінансами (стаття 9) та інше.

Зокрема, у статті 20 Конвенції ООН проти корупції наголошено на тому, що за умови дотримання своєї Конституції та основоположних принципів правової системи кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисне незаконне збагачення, тобто значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати.

Необхідно зазначити, що ця Конвенція хоча й є певним міжнародним базисом боротьби з корупцією, але чіткого визначення корупції вона не надає. Це питання пояснюється багатоаспектністю такого явища, як корупція, оскільки поняття корупції повинно бути індивідуальним для кожної держави, враховуючи загальні міжнародні принципи.

Потрібно відзначити, що наша держава пройшла немалий шлях до закріплення нормативно-правового визначення поняття «корупція». Так, із моменту підписання Україною Конвенції ООН «Проти корупції» (Україна ратифікувала цей міжнародний акт Законом України «Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції» від 18 жовтня 2006 р.) імплементація її положень у національне законодавство стала одним із пріоритетних завдань сьогодення. Тому Верховною Радою України 11 червня 2009 року був прийнятий пакет антикорупційних законів. Цей пакет складався з трьох Законів: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Однак окремі положення цих законів не відповідали чинному законодавству, запропоновані в них заходи вирізнялися безсистемністю, заплутаністю і неефективністю. Крім того, громадськість та експерти неодноразово висловлювали критичні зауваження щодо цих законів. Наголошували на неможливості застосування цих актів, оскільки вони порушують гарантовані Конституцією України права і свободи громадян.

Суперечливість та незрозумілість цих законів створювали передумови для обмеження прав і свобод громадян, зокрема шляхом протиправного втручання в їх приватне життя. Деякі положення законів перенесені з чинних міжнародних договорів, однак редакції цих положень належним чином до українського законодавства адаптовані не були.

Певна частина правопорушень, які цими законами визнаються корупційними, такими за своєю суттю визнані бути не можуть. Зокрема, це стосується норм щодо порушень обмежень суб'єктом відповідальності, в яких було передбачено фізичну особу-підприємця.

Так само, як не можуть бути віднесені до суб'єктів корупційних правопорушень окремі особи, які зазначалися в статті 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Зокрема, це стосується фізичних осіб-підприємців та членів окружних/територіальних і дільничних виборчих комісій не під час виконання ними покладених на них функцій.

Розроблені Національним антикорупційним комітетом зміни було, за дорученням Глави держави, розглянуто експертами Групи країн проти корупції Ради Європи (GRECO), яка відповідно до Плану дій Україна – ЄС контролює виконання взятих Україною на себе зобов'язань. Висновки експертів містили позитивну оцінку запропонованих змін.

Результатом доопрацювання Національним антикорупційним комітетом пакета антикорупційних законів, приведення їх спірних норм у відповідність із Конституцією України з урахуванням пропозицій, висловлених Групою країн проти корупції Ради Європи (GRECO), та застережень, викладених Конституційним Судом України у Рішенні від 6

жовтня 2010 року №21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів), а також пропозицій експертів та представників громадськості стало розроблення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні».

Але у зв'язку з існуванням певних суперечностей в даному законі, які призводили до неможливості практичного втілення норм, передбачених законом, був прийнятий новий Закон України «Про запобігання корупції», який за своєю суттю є вдосконаленням попереднього.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» під корупцією розуміють використання особою, зазначеною в частині першій статті 3 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 [2].

На наш погляд, це визначення є більш вдалим, ніж визначалось у Законах України «Про боротьбу з корупцією» та «Про засади запобігання та протидії корупції», в яких корупцією розумілася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [3, 4]. Отже, цей закон поширюється не лише на осіб, наділених службовими повноваженнями, а й на осіб, які звертаються до перших (так звані контрагенти), що є більш актуальним для практичного викорінювання корупції в повсякденному житті.

Безпосередній аналіз змісту визначення поняття корупції свідчить про таке: 1) визначення складається з двох структурних частин; 2) кожна

структурна частина визначає суб'єкта корупційних відносин та суб'єктивну сторону правопорушення, факультативною ознакою якої є мета.

Крім того, вбачається, що визначення корупції за Законом передбачає три види діянь, що як самостійно, так і в сукупності характеризують корупцію, а саме:

- неправомірне використання суб'єктом наданих повноважень з метою отримання неправомірної вигоди для себе або для інших осіб;
- надання або пропозиція надати неправомірну вигоду суб'єктам визначених законом;
- отримання неправомірної вигоди [110].

Як і будь-яке інше явище, корупція має свої основні ознаки. Уявляється правильною думка професора доктора Петруса С. Ван Дюйна, який зазначає, що для правильного та повного розуміння корупції необхідно визначити її основні елементи (ознаки). Такими складовими, на думку автора, є:

- особа, яка приймає рішення згідно з певними правилами і критеріями, яка має право відійти тією чи іншою мірою від конкретних норм, яка в принципі відповідальна за правильність прийнятого рішення перед іншим компетентним органом;
- корупція, прямо пов'язана з дискреційними повноваженнями в процесі прийняття рішень;
- взаємозв'язок між особою, яка приймає рішення, та зацікавленою особою;
- латентна, прихована природа такого взаємозв'язку.

На нашу думку, визначені ознаки корупції є дещо загальними і розкривають корупцію як негативне комплексне суспільне явище, але не розкривають сутності корупції як правового явища. Тому, з нашої точки зору, визначаючи основні ознаки корупції, необхідно керуватися тим, що корупція в національному законодавстві визначена як правове явище, а не як якийсь абстрактне суспільне явище.

Таким чином, виходячи з запропонованого вище визначення корупції, можна виділити основні ознаки корупційного діяння, які тією чи іншою мірою притаманні даному поняттю. До них можна віднести:

1) суб'єктами відповідальності корупції можуть бути як державні службовці, так і будь-які інші особи;

2) корупція пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави, та іншим посадовим особам повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

3) спеціальною метою корупції є матеріальна складова, тобто отримання певних благ, пільг, послуг та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

Вивчаючи корупцію як багатоаспектне соціальне-правове явище, її можна поділити на такі види:

1) корупція в державному апараті – проблеми забезпечення в ньому надійності всіх складових управлінської системи;

2) корупція в приватному секторі економіки;

3) корупція серед вищих посадових осіб держави, тобто корупція у державно-політичній системі, – основна проблема.

При цьому третій вид корупції, найнебезпечніший, найбільше поширений при демократичній формі правління. Це твердження пояснюється тим, що в рамках абсолютної монархії чи диктатури можна вести мову лише про корупцію в апараті. Звідси випливають прості рішення усунення корупції: облік, контроль, відповідальність, з одного боку, належна моральна та матеріальна мотивація, з іншого.

При демократичній формі правління питання про корупцію в державному апараті також не становить великої проблеми, оскільки, втіливши певні заходи, її можна звести до відносно небезпечного рівня. У нашій державі причиною корупції є не слабка влада та неможливість

контролювати своїх службовців, а практично неприхована корумпованість усієї вищої державної влади, всіх її гілок.

Для детального аналізу та побудови дієвого механізму запобігання корупції необхідно виділити першопричини корупції в державі.

На нашу думку, виникненню та процвітанню корупції сприяють недоліки законодавчих та інших нормативно-правових актів, які й створюють «приховані можливості» посад; недоліки існуючого стану контролю за виконанням цих самих нормативно-правових актів, коли акценти в контрольній діяльності зміщені в бік додержання термінів опрацювання завдань, а не в бік якості цього опрацювання; відсутність гнучкої ефективної системи контролю у сфері державної служби, що охоплювала б не лише питання термінів переміщення звітності за опрацьованою документацією між виконавцями та між різними державними установами, а й питання трудової дисципліни, питання аналізу корупційних «прихованих можливостей» посад та розроблення дієвих методів боротьби з цим явищем [19].

Серед причин корупції в Україні часто згадується «радянська спадщина». Розростання величезного апарату контролю за виробництвом і розподілом, поширення тіньової економіки, що почалося ще в період процвітання планової системи, відмова України від проведення люстрації, тобто заборони колишнім компартійним діячам займати відповідальні посади в урядових структурах нової держави, створили сприятливі умови для перерозподілу власності й перетворення влади на чи не єдине джерело збагачення. Номенклатура нової Української держави зберегла за собою право на контроль за розподілом – тепер уже не продукції, а доступу до участі в приватизації, вигідних державних замовлень та кредитів. Як вважають М. Камлик і Є. Невмержицький, значною мірою корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому, передусім за рахунок керівних посад, службовців

старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень.

Останнім часом в Україні багато говориться про необхідність прозорості та відповідальності влади і про те, що саме відсутність відповідальності політиків і державних службовців стала основним фактором недовіри суспільства до влади. Проте для забезпечення прозорості влади потрібна як політична воля згори, так і вимога громадськості знизу. Якщо перше принаймні декларується на найвищому рівні (хоч і губиться на будь-якому іншому рівні), то останнє ще перебуває на самому початковому етапі створення і «підігривається» здебільшого фінансованими іноземними донорами-програмами [18].

Причин процвітання корупції в Україні кілька – і вони в цілому відомі. На думку С. Кононенка, це переоцінка цінностей у суспільстві та недостатньо ефективна діяльність керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансові проблеми, недостатній відомчий контроль, недостатній ступінь сприйняття до дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажність, наївність, лабільність (нестійкість) [20, с. 5].

Як вважає М. Мельник, факторами корупції слід визнати явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви [5, с. 16].

Інший чинник, сприятливий для корупції, – це громадське ставлення до неї. Сьогодні багато хто просто не уявляє будь-яку діяльність без підкупу когось і, отже, не чинить опору здирництву, більшість людей і сприймають можливість зайняття певної посади як шлях до збагачення. Більшість підприємців схильні платити додаткові гроші, якщо від них цього вимагають [10, с. 325]. Однією з причин такого результату є низька якість діяльності гілок влади, яка призвела до скептичного ставлення населення до закону та цінностей права, це, у свою чергу, є важливим чинником того, що громадяни

України ігнорують нормативно-правові приписи. Для подолання неправової поведінки в соціумі, на нашу думку, по-перше, потрібно створити національну програму з підвищення правової культури населення шляхом розгляду цього питання в навчальних закладах, щоб кожний громадянин міг зробити свій внесок у відродження правової свідомості українського населення.

Аналізуючи наслідки корупції та причини її виникнення, спеціалісти розвинених країн іноді стверджують, що корупція є частиною культури багатьох країн, які розвиваються. Хабарництво виправдовується тим, що люди в окремо взятій країні можуть терпляче ставитися до сплати невеликих сум за надання офіційних послуг (дозволів, ліцензій та ін.). Але це не означає, що вони схвалюють такі дії, просто інколи це сприймається як подарунки. Але, якщо подарунок виходить за межі традиційної гостинності, це викликає занепокоєння, оскільки спотворюється шкала людських цінностей та соціальних традицій.

Можна назвати не один десяток чинників, що зумовлюють поширення корупційної діяльності в країні та низьку ефективність заходів протидії. Але, на думку О. Кальмана, існує один чинник, який і зумовлює прояви всіх інших. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [21, с. 149].

На нашу думку, причини та чинники корупції можна поділити за такими факторами:

– політичним фактором – рівень корупції залежить від рівня захищеності громадянських свобод, особливо рівня свободи преси, спроможності громадян створювати неурядові організації, а також рівня активної політичної конкуренції. Особливе значення має розвиненість громадянського суспільства. Для того щоб здійснювати контроль над корупцією, громадяни повинні мати можливість отримувати інформацію про діяльність уряду і вживати відповідних заходів. Країни, в яких громадянські

свободи придушуються, можуть бути особливо уразливі для поширення корупції;

– правовим фактором – фактором, що значно впливає на рівень корупції, є якість правової системи держави, особливо забезпечення нею можливості затримання і належного покарання за вчинення корумпованої діяльності. Правовий фактор, у свою чергу, безпосередньо пов'язаний з існуванням ефективних законів проти корупції, які, наприклад, регулюють конфлікти інтересів чи фінансування виборчої компанії. Нарешті, ефективність законів залежить від надійності правоохоронних органів і судів та їх спроможності протидіяти корупції. Крім того, відсутність правової обізнаності та свідомості громадян призводить до численних правопорушень, тому необхідною складовою подолання корупції є підвищення правової культури громадян. Без забезпечення цих умов корупція має тенденцію до швидкого поширення;

– бюрократичним фактором – сприятливі умови для корупції виникають там, де відбувається завищення ролі регулюючих органів і втручання державних бюрократичних органів в економіку. Якщо уряд запроваджує велику кількість правил та інструкцій, державні посадові особи отримують більше можливостей для використання їх у своїх інтересах або для їх порушення. Особливо це стосується випадків, коли такі особи здійснюють необмежений контроль у сфері державної служби або застосування інструкцій і визначення винагород. Бюрократична корупція визначається як функція розміру винагород і покарань, які перебувають під контролем посадової особи, можливості цієї особи розпоряджатися ними на свій власний розсуд, а також її підзвітності за прийняті нею рішення та вчинені дії. Із наданням більшої свободи розпоряджатися винагородами та покараннями з одночасним зниженням вимог підзвітності, зростає потенціал корупції;

– економічним фактором – більше можливостей для свого поширення корупція отримує, коли уряд створює економіку монополістичного

характеру. Державна влада, спираючись на внутрішню інформацію, створює можливості для посадових осіб щодо забезпечення ними своїх інтересів або інтересів їх союзників. Ця низка факторів безпосередньо пов'язана з бюрократичними факторами, адже економічна політика держави, якщо її розвивати, здійснювати й контролювати без участі громадськості, без забезпечення її прозорості та підзвітності, може перетворитися в предмет зловживань. Прикладами здійснення такої політики є запровадження торговельних обмежень, субсидій або зниження податкової ставки.

Підсумовуючи викладений матеріал щодо повноти визначеності поняття «корупції», не зайвим буде зазначити, що відповідно до даних соціологічних опитувань більшість опитаних громадян вважають, що корупція, як і хабарництво, – властиве нашому суспільству явище, лише одиниці висловили думку, що ці явища засуджуються громадськістю та це є злочином. Із цього випливає, що пересічний громадянин вважає корупцію невід'ємною частиною нормального функціонування держави та суспільства, що, у свою чергу, спотворює розуміння громадянами корупції як антисоціального явища та її шкідливого впливу на громадські й державні інтереси.

Тому, розробляючи єдине визначення поняття «корупція», потрібно, за можливості, враховувати ступінь правової освіченості населення та розуміння корупції.

Як зазначив у 2003 році Генеральний секретар ООН Кофі Аннан: «Корупція – це підступне лихо, яке сприяє посиленню злиднів багатьох країн і зачіпає всіх нас... Жодна країна – ні багата, ні бідна – не застрахована від цього негативного явища. Корупція може виявлятися і в державному, і в приватному секторах. Страждає ж від неї завжди одна сторона – благо суспільства. Але шкода, що заподіюється корупцією бідним людям у країнах, які розвиваються, незрівнянно більша. Вона в різних формах зачіпає їх повсякденне життя і призводить до того, що вони стають ще біднішими,

позбавляючи їх законної частки економічних ресурсів або життєво необхідної допомоги» [22].

1.2 Засоби запобігання корупції у контексті історичного та міжнародного досвіду

Питання запобігання та боротьби з корупцією сьогодні активно вивчаються науковцями, а способи та засоби протидії цьому негативному явищу є темою дискусій соціологів, юристів, економістів, політиків.

На нашу думку, реальна протидія корупції в Україні ускладнена багатьма серйозними проблемами, зокрема й проблемою нормативно-правового забезпечення. Але для вирішення питання ефективності та доцільності запровадження системи заходів запобігання та боротьби з корупцією важливим, на нашу думку, є передусім з'ясування історичних витоків даного явища. Це питання є ключовим не лише для дослідження корупції як правової категорії, а й дослідження проблеми корупції в інших галузях науки, зокрема в соціології, політології, економіці.

У працях таких відомих дослідників проблем боротьби з корупцією, як Дж. Най, Г. Блек, Р. Перкінс, Дж. Белентайн, М. Джонстон, та багатьох інших, присвячених дослідженню витоків цього явища, аргументовано доводиться, що корупція як соціальне явище відома суспільству ще з глибокої давнини [23].

Від античної доби й до сьогодні значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства у цілому. З появою такої соціальної групи, як чиновництво, корупція, тобто підкупність та продажність його, набула масштабного розмаху. Її міра та відвертість визначалися повнотою надання чиновництву влади над населенням та рівнем загального культурно-цивілізаційного розвитку самого суспільства.

Ще понад два тисячоліття тому корупція сприймалась як основний чинник політичних змін, як явище, що неминуче спричиняє падіння некомпетентних режимів та зміну їх більш міцною владою.

Теоретично виникнення й існування корупції стають можливими з часів чіткого виділення функцій управління у суспільній та господарській діяльності. Саме за цих обставин у службової особи (управлінця) виникає можливість щодо розпорядження ресурсами і прийняття рішень не в інтересах суспільства, держави, правителя, а виходячи зі своїх корисних спонукань. Історично це стосується часів формування перших класових суспільств і державних утворень у стародавніх центрах цивілізації людства: Єгипті, Месопотамії, Індії, Китаї, у III–II тисячоліттях до н. е. Навіть деякі російські вчені вважають, що перші згадування про корупцію містяться у пам'ятках писемності Стародавнього Вавилону [12, с. 93].

Таким чином, корупція відома з глибокої давнини. Про те, що корумповані відносини супроводжували державу споконвіку, свідчать писемні пам'ятки культури, висловлювання відомих мислителів давнини, історичні факти.

У Стародавній Греції в V–IV століттях до н. е. прояви корупції здебільшого проявлялись як «псування їжі і питної води». Пізніше корупцією стали називати деякі карані в судовому порядку дії, такі, як: зіпсованість моралі, розпусність молоді, розлад порядку в полісі [24, с. 93]. Платон і Аристотель розглядали корупцію як політичну категорію [25, с. 35].

У Стародавньому Римі та Афінах боротьба з корупцією була насамперед справою гуртової моралі та суспільного контролю. У цих державах-полісах справді було вжито певних заходів, здебільшого адміністративно-правового характеру, що повинні були обмежити ризик таємних послуг та операцій. Так, наприклад, часто членів рад чи зборів обирали жеребкуванням, вважаючи, що випадок – найкраща запорука об'єктивності. Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання. Зокрема, в Стародавньому Римі претор, як і більшість

магістратів, обирався на один рік, обов'язки виконував безоплатно. Але така система створювала можливість підкупу виборців заможними громадянами. Наприклад, Цицерон у своїх судових виступах наводить багато фактів зловживання при виборах на посаду претора, а також інших магістратів і під час виконання ними своїх обов'язків. Підтверджується це й наявністю спеціальних норм в республіканському законодавстві, які були направлені на попередження зловживань [26, с. 7].

У староіндійському трактаті з мистецтва управління державою «Артхашастра» (IV ст. до н. е.) підкреслюється, що найважливішим завданням верховного правителя є боротьба з казнокрадством. У трактаті перелічується 40 способів розкрадання казенного майна і робиться невтішний висновок про те, що легше відгадати шлях птахів у небі, ніж тайні витівки хитрих чиновників.

І сьогодні підтверджуються слова Будди: «... Несправедливі чиновники – це злодії, які крадуть щастя народу, ... вони обдурюють і правителя, і народ, таким чином стаючи причиною всіх бід нації».

Так, Конфуцій вважав, що турбота та доброта є основними чеснотами. Особливо турбота про свою сім'ю. Але водночас він попереджав, що занадто буквально дотримання цих чеснот може стати причиною зловживань чиновників, оскільки вони, приймаючи рішення, будуть віддавати перевагу своїм сім'ям. У Старому Завіті (Біблія) йдеться про те, що Мойсею було дано пораду призначати службовцями та суддями тих, хто ненавидить нечесні прибутки. Пізніше Мойсей проповідував проти прийняття подарунків, тому що вони «засліплюють очі» та призводять до несправедливості: «Бо Я знаю про ваші численні провини і про ваші великі гріхи: тиснете ви справедливого, берете ви підкупа та викривляєте право убогих у брамі [в суді]» (Ам., 5:12). У Корані також існує спеціальна заборона платити хабарі. Одночасно визнається, що приймати хабарі також є несправедливим. Вислів, який приписано пророкові Мухаммедові, застерігає, що Аллах прокляне всіх, хто платить та бере хабарі, а також і того, хто сприятиме цьому.

У період Середньовіччя, розвитку монархічної форми правління, головним корупціонером є монарх, що надає пільги та привілеї, спускаючи їх згори донизу ієрархічними шаблями. Завдяки вмілому розподілу титулів, пільг та посад (а також постійної загрози позбавитися цієї ласки) монарх маніпулює своїм оточенням.

В італійських містах доби Відродження боротьба з корупцією була насамперед справою суспільного контролю. Так, представників керівних органів – рад або зборів, часто обирали жеребкуванням. Для виборних посад встановлювалися короткі терміни без права переобрання, а сам виборчий процес був навмисно довгим та складним, як, наприклад, вибори дожа у Венеції [25, с. 8].

Макіавеллі стверджував, що корупція є свідченням загального захворювання держави, що руйнує громадську чесноту, а Монтеस्क'є характеризував це явище як дисфункціональний процес, унаслідок якого гарний політичний порядок або система перетворюються на негідні, а монархія вироджується в деспотизмі [26, с. 8].

За республіканської форми правління корупція набирає форми горизонтальної дезінтеграції політичної спільноти. Політичні партії й злочинні угруповання створюють постійну загрозу стабільності та єдності республіканських інститутів. За демократичних режимів, де всі громадяни при досягненні певного віку мають право голосу і користуються загальним виборчим правом, голоси найбільш бідніших виборців можна відкрито купити чи продати за гроші або інші матеріальні цінності, що підтверджують документи про вибори в європейських країнах у ХІХ столітті. Як відзначає М. І. Мельник, інколи в окремих країнах у певний проміжок їх розвитку корупція набирала характеру повальної епідемії.

Вважають, що перші згадування про корупцію на Русі виникли у літописах ХІІІ століття. Зокрема, з цього приводу згадують Двінську уставну грамоту 1397–1398 років, де міститься визначення незаконної винагороди за здійснення офіційних владних повноважень — «мздоїмство», або «посула».

Згідно з іншою версією, «посула» як хабар визначається вперше у Псковській судній грамоті (1462–1471 рр.). За часів Івана Грозного як кримінальний засіб запобігання корупції було запроваджено смертну кару за вчинення дій, аналогічних сучасному хабарництву [25, с. 27]. Збереглися свідоцтва про страту дяка, який, крім належної йому винагороди, отримав ще й смаженого гусака, що був начинений монетами [21, с. 31].

У Російській імперії підґрунтям корупції стала система так званого місництва. Характерною рисою зазначеної системи організації влади на місцях було, зокрема, те, що більшість державних чиновників того часу не отримували грошових виплат від держави, а жили виключно за рахунок коштів відвідувачів. Крім того, призначення на посаду відбувалося відповідно до ієрархії боярських прізвищ, без врахування особистих ділових якостей майбутнього чиновника. Таким чином, утворювався корпоративно-замкнений прошарок населення, зацікавлений у використанні владних повноважень для досягнення корисливих власних або групових цілей, що, у свою чергу, сприяло поширенню корупції. В період правління Івана IV хабарництво, за «Судебником» 1550 року, було остаточно визнано кримінальним злочином. Як зазначає М. М. Карамзін, законом хабарництво хоча й каралось, але чиновники постійно вдосконалювали способи отримання хабарів від відвідувачів. Чолобитник, входячи до судді, клав гроші перед образами, начебто на свічки. Лише в день Світлого Воскресіння дозволялося суддям та урядовцям разом з червоним яйцем приймати в дарунок і декілька десятків. Не знищила коріння корупції й реформа, проведена в 50-х роках XVI століття, завдяки якій було встановлено посадові оклади особам, які перебували на державній службі [27, с. 46].

В окремих країнах у певний період їх розвитку корупція набирала загрозливого характеру епідемії. Таким періодом історики, зокрема, вважають період правління в Росії імператриці Катерини II. Князя ж Олександра Меншикова, який був фаворитом Петра I, а під час царювання Катерини II фактично керував державою, вважають одним з

основоположників утвердження корупції на державному рівні. Канцлер Бестужев-Рюмін отримував за службу в Російській імперії 7 тисяч рублів за 1 рік, а за послуги британській короні (які «агент впливня») – 12 тисяч рублів.

Вітчизняні історики знайшли багато цікавих документів, що свідчать про намагання наших предків протидіяти корупції в стародавні часи. У Запорізькій Січі Велика екстрадинаційна Рада у своєму присуді від 23 грудня 1764 року зазначала, що згідно з військовим уставом отаманам та старшинам забороняється на особисті потреби використовувати військову казну під страхом «смертного штрафу». А у випадку, якщо отаман куреня веде себе «несправно» або потокає злодіям, він підлягає покаранню і наступного разу не може бути обраний отаманом [5, с. 12].

Заслужують на нашу увагу й інші історичні документи. Так, наприклад, у дореволюційній Росії діяли затвержені Олександром III (від 3 грудня 1884 р.) правила щодо порядку суміщення державної служби за участі в торговельних та промислових товариствах, а також у громадських і приватних кредитних установах, які містили детальний перелік посад на державній службі, що визначалися несумісними з участю в різноманітних компаніях. У російському кримінальному законодавстві кінця XIX початку XX століття за ряд корупційних дій встановлювалася кримінальна відповідальність. Наприклад, ст. 485 «Уложения Росии об наказаниях уголовных и исправительных» (1885 р.) передбачала відповідальність для тих чиновників, які всупереч вимогам законодавства вступили у торги і зобов'язання із державною скарбницею під власним іменем або від імені дружини, дітей чи інших підставних осіб [20, с. 221].

Спираючись на документальні дані, можна стверджувати, що зміна державного ладу і форми правління в Російській імперії в жовтні 1917 року не ліквідувала корупцію як явище, проте сформувала лицемірне ставлення до неї, що значно сприяло укоріненню останньої.

Так, 2 травня 1918 р. Московський революційний трибунал розглянув справу чотирьох співробітників слідчої комісії, яких обвинувачували в

хабарництві та шантажі, і присудив їх до шести місяців тюремного ув'язнення. Проте з огляду на пропозицію переглянути цю справу, внесену Головою РНК В. І. Леніним, ВЦВК повторно повернувся до цього питання і присудив трьох із чотирьох до десяти років позбавлення волі. В архівах зберігаються записка Леніна Д. І. Курському про необхідність негайного внесення законопроекту про найсуворіші покарання за хабарництво і лист Леніна до ЦК РКП (б) із пропозицією внести до порядку денного питання про виключення з партії суддів, які винесли занадто м'які вироки в справі про хабарників [10, с. 9].

Декрет РНК «Про хабарництво» від 8 травня 1918 р. став першим у Радянській Росії правовим актом, що передбачав кримінальну відповідальність за хабарництво (позбавлення волі на термін не менше п'яти років, сполучений із примусовими роботами на той же термін). Цікаво, що в цьому Декреті замах на одержання або дачу хабара вважався закінченим злочином. Крім того, не був забутий і класовий підхід: якщо хабародавець належав до імущого класу і намагався зберегти свої привілеї, то він засуджувався «до найбільш важких і неприємних примусових робіт», а все майно підлягало конфіскації [28, с. 50].

Необхідно зазначити, що Кримінальний кодекс УРСР 1927 року за отримання хабара при обтяжуючих обставинах передбачав застосування виключної міри соціального захисту – розстрілу [29]. Тобто радянська влада зробила спробу боротися з корупцією найбільш радикальними методами.

Історія боротьби радянської влади з корупцією закінчилася разом із самою владою, не увінчавшись успіхом. Ця боротьба, на нашу думку, характеризується декількома цікавими і важливими рисами.

По-перше, радянська влада не визнавала слово «корупція», дозволивши ввести його у вжиток лише наприкінці 80-х років. Замість нього використовувалися терміни «хабарництво», «зловживання службовим становищем», «попуск» та ін. Заперечуючи термін, заперечували поняття, а отже, й явище.

По-друге, радянська «правосвідомість» завжди дивовижно наївно і непродуктивно пояснювала причини корупційних явищ. Так, у закритому листі ЦК КПРС «Про посилення боротьби з хабарництвом і розкраданням народного добра» від 29 березня 1962 року зазначалося, що хабарництво – це «соціальне явище, породжене умовами експлуататорського суспільства». Жовтнева революція ліквідувала корінні причини хабарництва, а «радянський адміністративно-управлінський апарат – це апарат нового типу». У якості причин корупції перераховувалися хиби в роботі партійних, профспілкових і державних органів, у першу чергу, в сфері виховання трудящих [29].

Це абсолютно типовий текст, що формулюється з перших і до останніх років існування радянської влади.

Таким чином, є очевидним жорстка невідповідність між слабким розумінням корупційних явищ та примітивним поясненням їх причин і неадекватних засобів боротьби з ними.

По-третє, практично недоторканими були вищі радянські й партійні чиновники.

По-четверте, необмеженість влади партійного керівництва держави, оскільки дуже часто, особливо за часів перебудови, ухвалювали рішення, які ні з ким не погоджували (або ж погоджували лише формально).

По-п'яте, із корупцією серед державного апарата боролися винятково представники цього апарата. Це призводило до двох наслідків: працівники, які боролися з корупційними проявами в державному апараті, не в змозі були змінювати корінні причини, що породжують корупцію, оскільки вони прямували до найважливіших умов існування системи; боротьба проти корупціонерів нерідко переростала в боротьбу проти конкурентів на ринку «корупційних послуг».

По-шосте, корупція нерідко була єдиним можливим засобом впровадження ринкових відносин у планову економіку. Саме про це свідчила природа корупції як організатора тіньового ринку. Саме тому вона

розширювалася в міру ослаблення тотального контролю. У «Словнику іноземних слів», виданому в СРСР 1987 року, корупцію визначали як «поширену в капіталістичних країнах підкупність та продажність державних, політичних і громадських діячів» [30].

Прикладом спроб радянської влади боротися з корупцією може бути доручення Горбачова в 1985 році Б. М. Єльцину очистити Москву від корупції. Єльцин завзято взявся до справи: з 33 секретарів райкомів міста Москви свої посади зберегли лише 10. Лише в міському комітеті за зловживання було заарештовано майже дві тисячі службовців. Як результат невдалих спроб, наприкінці 1988 року «узбецька справа» вийшла на членів самого Політбюро, яке домоглося від Горбачова її припинення [30, с. 90].

Фінальним кроком боротьби радянської влади з корупцією було прийняття в липні 1991 р. Постанови Секретаріату ЦК КПРС «Про необхідність посилення боротьби зі злочинністю в сфері економіки». Але жодного слова про хабарництво або корупцію в ній не було [30, с. 250].

Разом з винахідливістю корупціонерів завжди поряд втілюються, вдосконалюються та стають більш суворими способи протидії корупції: законодавчі обмеження, стеження, конфіскації, катування, введення смертної кари «за чремерность во взятках» тощо.

Існує також точка зору про етнокультурне походження корупції – зокрема, як збереження у традиціях різних країн звичаїв, що подібні до проявів корупції, але здебільшого використовуються в побуті і схвально сприймаються суспільством. Необхідно зазначити, що такої думки дотримується приблизно кожний десятий мешканець нашої країни. За результатами соціологічних досліджень, 8 % опитаних пов'язують хабарництво із етнокультурним чинником, вважаючи, що таке явище є характерним для українського народу, оскільки впливає із національних традицій. Саме етнокультурним чинником деякі дослідники пояснюють суттєву складність протидії корупції [32].

Сучасний стан корупції в Україні багато в чому обумовлений тенденціями, що давно намічалися, і дуже тривалим перехідним етапом від тоталітарної форми правління до демократичної. Як відзначав С. П. Головатий, головним джерелом корупції в системі є державний апарат, що залишився майже незмінним з радянських часів [33]. Важко не погодитися з такою думкою, оскільки діти тих самих чиновників, які працювали в радянському апараті, працюють сьогодні на державних посадах.

Наведені приклади не вичерпують всього арсеналу правових заходів боротьби з корупцією, використовуваних у минулому, але навіть наведене дозволяє зробити деякі висновки.

По-перше, можна стверджувати, що корупція – це певна соціальна закономірність, обумовлена державно-владним устроєм суспільства, властива будь-якій державі. Крім того, наведені історичні приклади свідчать про намагання унеможливити зловживання владою саме за допомогою правових норм.

По-друге, в наведених прикладах, як бачимо, не йдеться про визначення якогось окремого протиправного діяння або навіть чітко окресленого кола протиправних діянь як корупції. Тогочасні норми антикорупційної спрямованості описують або об'єктивні обставини вчинення корупційного правопорушення, або певні види забороненої поведінки представника влади, публічної особи. Але і в першому, і в другому випадках йдеться про правовий механізм, завданням якого було стати на заваді корисливому зловживанню владою. Отже, можна зробити висновок, що про корисливу спрямованість протиправних діянь, які ми сьогодні могли б назвати корупційними правопорушеннями, відомо з давніх часів. Тобто корупційним діянням завжди була властива корислива спрямованість.

По-третє, в перелічених випадках суб'єктами протиправних зловживань були фізичні особи, наділені певними владними повноваженнями. Таким чином, можна стверджувати, що суб'єктам корупційних посягань властива певна аналогічність: вони здебільшого є представниками влади.

По-четверте, з огляду на наведені історичні приклади проявам корупції (корупційним діям) властива також однорідна повторюваність як у часі, так і у просторі. Отже, корупція характеризується: корисливою спрямованістю корупційних посягань, аналогічністю суб'єктів корупційних посягань, усталеною однорідною повторюваністю корупційних посягань.

Як вбачається з історичного досвіду, питання винаходу засобів протидії корупції існувало завжди там, де має місце управління суспільством.

Для більш детального вивчення такого суспільно небезпечного явища, як корупція, необхідно віднайти засоби його подолання шляхом аналізу історичного та міжнародного досвіду боротьби з корупцією.

Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації.

За умов масштабної корупції акцент роблять саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так, для правових систем деяких розвинених країн узагалі не характерне використання в законодавстві терміна «боротьба» – законодавці закладають у нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, що стосуються певної сфери діяльності.

Однією з головних складових формування й реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, насамперед їх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участь у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

Так, найважливішими серед документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р.

щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, в якій визначено основні засади боротьби з корупцією в Євросоюзі та окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», в якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції і встановлюються санкції стосовно осіб, зокрема юридичних, за вчинення такого роду злочинів.

Основною метою створеної у травні 1999 року «Групи країн проти корупції» (GRECO), що діє в межах Ради Європи, є оцінювання рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримання в проведенні необхідних законодавчих та інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції.

Досить чітка й ефективна система боротьби з корупцією, що спирається на солідну нормативно-правову базу та однозначне підтримання суспільства, діє у Фінляндії. Саме цю країну міжнародна неурядова організація що боротьби з корупцією «Transparency International» визначає як одну з найменш корумпованих серед країн світу. Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Однак імплементація європейських законів у національну правову систему здійснюється цією країною досить виважено. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським із мінімально можливими змінами першого. Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміну «боротьба» з визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну

сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років в залежності від ступеня суспільної небезпеки злочину. Отже, засоби попередження корупції у Фінляндії є кримінального характеру.

У галузі боротьби з корупцією в Бельгії пішли не лише традиційним репресивним шляхом – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про попередження корупції. Так, ця проблема знайшла своє відображення в межах реформи COPERNIC (модернізації державного управління), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, а й залишивши місце для таких понять, як роз'яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що приведе до вироблення кодексу поведінки (деонтології).

В основу боротьби з корупцією в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Особливо необхідно виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок в банк у розмірі понад 50 тис. німецьких марок, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи. Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб в результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем. Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, варто назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У

даному разі Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського [134]. Його суть полягає в тому, що фірма, внесена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів.

Досвід боротьби з корупцією у Німеччині та Словаччині свідчить про ефективність задіяння громадськості для боротьби з корупцією. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. Таке рішення було прийнято за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вищезазначеного спецпідрозділу, який складається всього з 9 працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Карні справи було відкрито у 124 випадках, з яких 30 % стосується справ щодо корупції. Отже, досвід Німеччини свідчить про ефективне використання адміністративно-правових засобів як механізму попередження корупції.

У структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого входять проведення превентивних заходів та розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни. З метою отримання інформації про посадові злочини та локалізації цього явища в правоохоронних структурах встановлено спеціальну телефонну лінію, по якій громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії правоохоронців. Одночасно в міжнародній інформаційній мережі «Інтернет» створено веб-сторінку, де бажаючі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів по боротьбі з корупцією в державних установах.

Крім того, в деяких державах у боротьбі з корупцією активно використовують різні громадські організації. Зокрема, у Швеції незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена 1994 року громадська організація «Демократичний аудит», що об'єднує провідних шведських політологів, економістів та інших

науковців. Поряд із моніторингом стану розвитку демократичних свобод у шведському суспільстві, ця організація займається і вивченням специфічних питань, зокрема пов'язаних із боротьбою з корупцією.

Незважаючи на актуальність цього питання, у Польщі до останнього часу не приймався окремий законодавчий акт щодо корупції. Вважалося, що достатньою правовою основою для боротьби з корупцією є низка статей Кримінального кодексу, які передбачають відповідальність за різні види хабарництва та перевищення повноважень посадовими особами. Однак загрозна для держави поширеність корупції та потреба більш повної реалізації підписаних Польщею (у зв'язку зі вступом до Європейського Союзу) міжнародно-правових угод спонукала польську владу до вжиття додаткових заходів. Зокрема, наприкінці 2002 року урядом Польщі затверджено Державну програму боротьби з корупцією під назвою «Антикорупційна стратегія». На виконання цієї програми створена та працює Надзвичайна кодифікаційна комісія сейму Польщі, яка готує зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів.

Крім того, з 24 серпня 2006 р. набрав чинності Закон про «Центральне антикорупційне Бюро». Основною метою діяльності ЦАБ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої й майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. ЦАБ повинне переслідувати корупційну злочинність, ретельно перевіряти майнові декларації чиновників та працівників сфери самоуправління, слідкувати за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю.

Під час тестування кандидатів використовують поліграф і, незважаючи на те, що тестування на детекторі брехні формально є добровільним, тих, хто відмовиться від проходження на ньому, не зараховують до ЦАБ. Керівникові ЦАБ дозволяється також, у разі потреби, періодично відправляти для

перевірки на детекторі брехні кожного діючого співробітника служби. Ще однією особливістю ЦАБ є те, що це перша служба в історії сучасної Польщі, в якій законодавчо заборонено працювати колишнім співробітникам спецслужб Польської Народної Республіки.

Для боротьби з проявами корупції в лавах суддівського корпусу, інших учасників судового процесу зали проведення засідань у польських судах з 2006 року почали обладнувати відеокамерами та мікрофонами, що дозволяють фіксувати процес судових засідань та поведінку кожного з їх учасників (суддів, прокурорів, адвокатів, протоколістів). Повна вартість обладнання становить 5 млн євро. На нашу думку, таке введення не лише полегшує роботу з фіксації судового процесу, а й сприяє підвищенню дисципліни серед його учасників.

Практика боротьби правоохоронних органів Польщі з проявами корупції свідчить також про ефективність застосування Закону про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження, а також про протидію фінансуванню тероризму від 16 листопада 2000 р.

Досить значний ефект у справі протидії корупційним явищам досягнуто при застосуванні Закону Республіки Польща від 16 листопада 2000 р., яким створено новий державний орган фінансової розвідки, що передбачає втілення таких завдань: припинення злочинних дій у фінансовому секторі та створення банку даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів. Генеральний інспектор фінансової інформації виконує посередницькі функції із збирання, аналізування, оцінювання та передавання даних, а також координації взаємодії між різними фінансовими інститутами і правоохоронними органами.

Існує також зворотний зв'язок – правоохоронні органи надають необхідну інформацію органу фінансової розвідки для її використання відносно зобов'язаних інститутів (припинення угод, блокування рахунків

тощо). Таким чином, до одного центру надходить інформація про конкретні фінансові угоди та діяльність щодо встановлення їх причетності до фінансових чи економічних злочинів. Представники правоохоронних органів мають можливість зіставити базу фінансових даних із базою даних про злочини.

З огляду на актуальність проблеми боротьби з корупцією одними із головних завдань сучасності для багатьох держав світу є перегляд комплексу організаційно-правових та інших заходів на національному рівні з метою їх удосконалення, підвищення рівня взаємодії на двосторонньому та регіональному рівнях, а також активізація діяльності в межах міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю.

Практика роботи в цьому напрямку правоохоронних органів зарубіжних країн свідчить про те, що саме досконалість нормативно-правового забезпечення протидії зазначеному явищу та наявність ефективної системи протидії йому на національному й міжнародному рівнях є одними з головних умов успішного вирішення зазначеного питання. Зазначимо, що в багатьох державах світу з метою здійснення цілеспрямованих заходів розроблені, ухвалені та діють спеціальні закони щодо боротьби з корупцією.

Наприклад, у Румунії з 2000 року діє Закон № 78/2000 «Про попередження, виявлення та покарання корупційних дій», а з 1 березня 2003 р. набрав чинності Закон № 39 від 21 січня 2003 р. «Про попередження та боротьбу з організованою злочинністю».

У деяких країнах світу існують закони, що безпосередньо спрямовані на боротьбу з корупцією або регулюють окремі аспекти в межах законів щодо боротьби з організованою злочинністю чи законів, які регулюють державну службу (Білорусь, Литва, Румунія).

Водночас у багатьох державах світу, зокрема Австрії, Чехії, Швеції та деяких інших, немає єдиного спеціального закону у сфері боротьби з корупцією. У цих країнах нормативно-правові документи з цих питань охоплюють низку законодавчих актів, а діяльність державних органів

регламентована відповідними частинами Кримінального кодексу або, як один із варіантів, на основі співробітництва з міжнародними організаціями, насамперед Інтерполом та Європолем.

Наприклад, у Швеції проблема корупції не розглядається як така, що становить значну небезпеку для суспільства, відповідно у країні не існує будь-яких спеціальних урядових програм чи спеціалізованих державних органів щодо боротьби з корупцією. Питання корупції та хабарництва виписані у загальному шведському законодавстві, зокрема Кримінальному кодексі, Кодексі про судочинство, Акті про аудит та інших законодавчих і підзаконних актах.

У Великобританії високі стандарти громадянської поведінки є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективного соціального контролю за державними службовцями. Ця країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією. Система антикорупційних механізмів тут врегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 році, закони про попередження корупції – в 1906 і 1916 роках, вони були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів ці закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність, тобто встановлюють презумпцію винуватості посадових осіб.

Національне законодавство Великобританії у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення тими чи іншими посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у різних актах (не лише кримінального, а й інших галузях права). З огляду на те, що законодавство у цій сфері не є кодифікованим, існувала певна складність його застосування правоохоронними органами Великобританії, тому в 2005 р. МВС Великобританії внесла на розгляд зацікавлених міністерств і відомств Великобританії законопроект про боротьбу з

корупцією. Оновлений законопроект узагальнює попереднє антикорупційне законодавство і серед іншого скасовує парламентський імунітет від відповідальності за діяння, що містять ознаки корупційних.

Друга особливість – це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних з лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною меж приватної й державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 року. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які спричиняють найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, які працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інших аспектах. За результатами роботи Комітету палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту.

У Великобританії при призначенні на міністерський пост кожен зобов'язаний подати повний список своїх фінансових інтересів. Необхідно вказати компанії, де розміщені інвестиції, та яка власність йому належить. Такі самі списки на дружину та дорослих дітей. Після детальної перевірки міністра запрошують до спеціального комітету, де йому можуть порадити відмовитися від співпраці з тією чи іншою компанією, запропонувати перекласти заощадження в інші фонди чи банки.

Характеризуючи законодавство про боротьбу з корупцією Великобританії, необхідно звернути увагу на високу правову культуру громадян та сталі традиції професійної етики державної служби. Певною мірою таке ставлення суспільства до корупції можна вважати зразковим.

Загальновідомо, що основними джерелами права в Великобританії є судові прецеденти, які складають загальне право. Парламентські акти є окремими джерелами права й складають статутне право. Такий унікальний розподіл на загальне та статутне право має істотне значення, зокрема при визначенні кримінально-правових та адміністративно-правових санкцій за корупційні правопорушення. Так, наприклад, у випадку коли відповідальність за правопорушення передбачається парламентським актом, то покарання у вигляді позбавлення волі або штрафу зазвичай встановлюється цим актом у вигляді визначеного чи максимального розміру або строку. Якщо таких вказівок немає, то суд самостійно визначає розмір штрафу або строк позбавлення волі.

Удосконалення законодавчої бази з метою ефективної боротьби з корупцією та організованою злочинністю в багатьох державах світу стало поштовхом для розробки комплексу інших додаткових заходів організаційного, правового та інформаційного характеру. Зокрема, у деяких державах ухвалено національні стратегії (доктрини, директиви тощо) або програми у сфері боротьби з корупцією, які мають перспективний характер і передбачають здійснення комплексу організаційно-правових та інших заходів щодо подальшого вдосконалення існуючої системи протидії корупції.

Так, парламент Швейцарської конфедерації, виходячи з необхідності адекватного реагування на потенціальні загрози внутрішній безпеці, 3 вересня 1999 р. затвердив «Директиви щодо організації та здійснення політики безпеки», що стало першою фазою створення і розвитку нових інструментів у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю у країні. З метою удосконалення системи забезпечення національної безпеки 2002 року у Швейцарії було фактично завершено формування нової структури державних органів у цій сфері.

Важливу роль у боротьбі з корупцією відіграють національні програми по боротьбі з корупцією, прийняті урядами багатьох держав світу. Першочергову увагу в цих програмах приділено створенню механізмів та

системи ефективного контролю, зокрема і за роботою недержавних організацій, та широкого спектра незалежних засобів масової інформації. З метою проведення ефективної політики у сфері боротьби з корупцією у більшості держав створені та діють спеціалізовані антикорупційні структури.

Типовою для багатьох країн Західної Європи є структура спеціалізованих служб у Франції: Центральна рахункова палата (лише виявляє порушення), Служба попередження корупції, Центральна дирекція юридичної поліції, Центральна дирекція загального інформування, Центральний офіс покарання фінансових порушень у фінансовій сфері. Усі ці структури є державними і фінансуються з бюджету, кожна служба працює у визначеній для неї сфері. Одночасно французькі фахівці вважають, що створення спеціалізованих служб і органів щодо боротьби з корупцією повинна розглядатися не як головна мета, а як засіб для досягнення мети [131, 137].

Урядом Румунії в березні 2003 року створена спеціалізована структура по боротьбі з корупцією – Національна прокуратура по Антикорупції. (Ця прокуратура розслідує справи, в яких заподіяна матеріальна шкода дорівнює еквіваленту 100 тис. євро, або протиправні дії, скоєні членами парламенту, уряду, судових органів, префектами, керівниками державних організацій, банків тощо).

В Італії для боротьби з організованою злочинністю, зокрема й корупцією, створено міжвідомчий спеціальний орган – «Управління розслідувань Антимафія» (DIA). Основна частина кадрів DIA складають фахівці слідчих органів Державної поліції, карабінерів та Фінансової гвардії із залученням цивільних фахівців у галузі інформатики, технічного та адміністративного забезпечення. До компетенції цього органу віднесено злочини з наявністю ознак «угруповання мафіозного типу».

У деяких інших державах повноваження щодо протидії корупції покладено на одну із силових структур або їх розподілено між кількома відомствами.

Так, у Словацькій Республіці ліквідовано Центральне координаційне управління боротьби з корупцією та Комітет боротьби з корупцією і створено відділ боротьби з корупцією Секретаріату уряду Словаччини, основним завданням якого є координація дій міністерств та відомств у сфері боротьби з корупцією. Безпосередньо реалізацією заходів у межах «Національної програми боротьби з корупцією» займаються Управління боротьби з корупцією Президії поліцейського корпусу МВС Словаччини та Словацька інформаційна служба (СІС). Крім того, основні повноваження по боротьбі з корупцією перейшли від Міністерства фінансів до Міністерства юстиції Словаччини.

З метою координації діяльності державних органів у сфері боротьби з корупцією на національному рівні та підготовки пропозицій щодо вдосконалення існуючої системи протидії цьому явищу в багатьох державах створено міжвідомчі комісії з представників профільних міністерств і відомств.

Зокрема, в Угорській Республіці було створено комісію з фахівців у галузях права, управління та економіки, якою на сьогодні розроблені проекти та внесені зміни і доповнення до більше ніж 20 законодавчих актів. Серед основних нововведень, спрямованих на протидію корупції, експерти відзначають: обмеження обігу готівкових коштів і запровадження порядку здійснення розрахунків між господарськими структурами на суми понад 200 тис. форинтів (одна тисяча доларів США) лише через банківські установи; зменшення кола осіб, які мають відстрочки та пільги у сплаті податку та митних зборів; звуження поняття податкової таємниці та підвищення рівня інформованості державно-адміністративних органів (передусім податкового управління, поліції та фінансово-митної служби).

Згідно з прийнятою міжнародною спільнотою Кримінальною конвенцією «Про боротьбу з корупцією» та ратифікованою Верховною Радою України 16 березня 2005 р. Цивільною конвенцією «Про боротьбу з корупцією», розроблених Радою Європи 1999 року (м. Страсбург), а також

Конвенцією ООН проти корупції (Резолюція від 31 жовтня 2003 р.), вбачається за доцільне імплементувати міжнародно-правові норми вказаних документів в українське правове поле для його гармонізації з міжнародними правовими стандартами та впровадити світовий досвід у сфері протидії корупції, дотримуючись виваженої політики у цьому питанні.

Напевно, найбільш ефективною серед країн Європейського Союзу є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією Італійської Республіки, де над вирішенням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління по боротьбі з мафією.

До завдань цього колегіального органу входять: розробка стратегії по боротьбі з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів та коштів, відведених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів в їх зв'язку з встановленими напрямками діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій. Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначене управління дає можливість для участі в роботі інститутам соціального контролю. В цьому плані в 1993 році під тиском громадськості був прийнятий закон «Про угруповання мафіозного типу», що встановив сувору відповідальність за входження до злочинної організації типу мафії.

Італійська судова система є найважливішою із трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. В Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді суддів виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються

суддями, і одна третина – політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція передбачає адміністративне провадження з деяких кримінальних справ. Дієвим антикорупційним механізмом необхідно визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії й регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі самі гарантії незалежності, як і судді.

Антикорупційна політика Сінгапуру вражає своїми успіхами. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією – Бюро по розслідуванню випадків корупції, що має політичну й функціональну самостійність. Цей незалежний орган розслідує і прагне запобігати випадкам корупції в державному і приватному секторах економіки Сінгапуру. Бюро перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вживання необхідних заходів. Бюро вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів з метою виявлення можливих слабкостей в системі управління та в разі необхідності рекомендує вжити відповідних заходів керівникам цих відділів.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапуру полягає в «прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи для здійснення корумпованих дій». Це досягається за рахунок цілого ряду антикорупційних принципів, зокрема: оплата праці державних службовців згідно з формулою, прив'язаною до середньої заробітної плати успішних працівників у приватному секторі; контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи та борги; прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні й розрахункові рахунки осіб, підозрюваних в порушенні Акта про запобігання корупції; велика суворість в справах про корупцію саме щодо високопоставлених урядовців для підтримання морального авторитету непідкупних політичних лідерів; ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів

для розвитку економіки. Боротьба з корупцією є одним з ключових чинників економічного успіху Сінгапуру.

Японський досвід боротьби з корупцією доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акта, спрямованого на боротьбу з корупцією, не перешкоджає ефективному вирішенню проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах. Особливого значення японський законодавець надає заборонам щодо політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, стосуються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника стосовно приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення. Японський законодавець встановлює суворі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій та інших політичних організацій, вводить жорстко регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, встановлює суворий порядок фінансової звітності. Порухення положень закону тягне за собою застосування санкцій. Японський законодавець кваліфікує як кримінальний злочин дії політиків, що пробивають за винагороду від зацікавленої особи вигідне для неї рішення шляхом впливу на державних, муніципальних службовців, а також юридичних осіб з 50 % капіталу держави або місцевого самоврядування.

В Японії, як і в багатьох країнах, одним із найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантована гідна оплата праці. Велику увагу японський законодавець приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Так, з квітня 2000р. в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а так само затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх порушення. В етичних правилах державного службовця даються визначення «зацікавленої особи» і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону.

Таким чином, в Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали такі адміністративно-правові засоби: політичної економії (підзвітність

політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній), реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів), забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю і моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

У США накопичено практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще в 1929 році, коли її вивченням займалась так звана «Комісія Цікершема». З того часу ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів, що створювались згідно з рішенням конгресу чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розробляли рекомендації, що були покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. «Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю», основним завданням якої є розроблення загальнонаціональної програми дій. Керівну роль у діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР). У законодавстві США поняття корупції посадовців визначено достатньо широко. Воно включає ряд протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: «Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями»; «Посадовці і службовці по найму»; «Здирство і погрози»; «Вибори і політична діяльність». Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США підлягають не лише ті, хто одержує хабарі, а й ті, хто їх дає. Відповідальності за давання хабара підлягає кожен, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь цінне публічному посадовцю або

кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець [105].

Законодавство США, як і Японії, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

Існує досить поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. Проте досвід Китаю, де показові розстріли урядовців, які прокралися, давно стали «справою звичайною», підтверджує зворотнє. Репресивні заходи при уявній ефективності навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо і зменшаться, то ненабагато, а суми хабарів автоматично злетять до небес як платня за підвищений ризик. В усякому разі, в Китаї справа йде саме так – всіх не перестріляєш. Крім того, репресивні заходи можуть привести до різкого посилення однієї з «корпорацій чиновництва» – правоохоронних органів, які отримують монопольне право вирішувати, кого страчувати, а кого милувати, з усіма негативними наслідками.

Демократичний режим хоча й не гарантує свободу від корупції взагалі та хабарництва, але принаймні забезпечує більше можливостей для боротьби з нею. По-перше, конкуренція партій викриває корупцію правлячої верхівки. По-друге, свобода слова дозволяє пресі контролювати державних службовців. Громадянське суспільство як інститут, властивий демократичному режиму, здатний підвищити ефективність діяльності незалежних комісій по боротьбі з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. в Сеулі діє програма «OPEN» – система контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, що стала справжньою сенсацією серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, «OPEN» шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян як необхідної умови існування корупції виконує основне своє завдання – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації.

За кордоном антикорупційне законодавство розвивається у бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не лише кримінально-правових) з акцентом на попередження.

Проведений аналіз особливостей боротьби з корупційними злочинами в країнах Європейського Союзу, Японії, США та інших країнах дозволяє сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоденні України:

1. Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, що передбачала б комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру. Ні законодавчі, ні адміністративні, ні будь-які інші заходи, спрямовані на протидію корупції, не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі на всіх рівнях влади та особистого прикладу керівництва держави.

2. Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості), і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації.

3. Незалежність судової влади. Такий підхід всебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великобританії, Франції та інших країн.

4. Жорстка підзвітність осіб, наділених владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

1.3 Види правових засобів запобігання і протидії корупції

Увесь спектр передбачених чинним законодавством України засобів запобігання та протидії корупції за галузевою належністю можна поділити на дві великі групи: засоби кримінально-правового характеру та засоби адміністративно-правового характеру.

Характерною особливістю засобів кримінально-правового характеру є те, що вони є засобами ретроспективної дії, тобто застосовуються до осіб, які вчинили корупційні злочини. Тобто, до засобів кримінально-правового характеру належить лише кримінальна відповідальність за корупційні правопорушення (злочини).

На відміну від засобів кримінально-правового характеру практично всі засоби адміністративно-правового характеру спрямовані на усунення причин та умов вчинення корупційних злочинів, тому їх спектр є набагато ширшим.

Розглядаючи адміністративно-правові засоби протидії корупції передусім необхідно визначити поняття адміністративно-правового механізму протидії корупції, складовою якого і є відповідні засоби запобігання і протидії. Чіткий аналіз понять дасть можливість визначити роль та місце певних засобів у боротьбі з таким явищем, як корупція.

Питанням дослідження механізму адміністративно-правового регулювання присвятили свої праці такі вітчизняні вчені: М. Ю. Бездольний, І. А. Дьомін, М. В. Буроменський, А. В. Гайдук, М. В. Грищенко, Д. Г. Заброда, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, С. В. Невмержицький,

О. В. Сердюк, О. В. Терещук, В. В. Фесенко, Ф. П. Шульженко та ін. Проте, за межами їх праць залишилися деякі важливі питання в аналізованій сфері. Тому висвітлення цієї теми полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права сформулювати поняття та розкрити зміст механізму адміністративно-правового запобігання та протидії корупції.

В юридичній літературі зміст механізму адміністративно-правового регулювання розкривається передусім як система (сукупність) адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюються правове регулювання суспільних відносин у сфері дії норм адміністративного права, що впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до завдань держави і суспільства. Багато вчених, аналізуючи зміст механізму адміністративно-правового регулювання, розкривають його як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади, за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління.

Таким чином, механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції необхідно розглядати через теорію механізму адміністративно-правового регулювання та як його складову.

У цілому механізм адміністративно-правового запобігання корупції характеризується такими рисами:

- 1) є системою адміністративно-правових засобів;
- 2) спрямований на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання корупції;
- 3) запобігання корупції – це недопущення, відвертання завчасно корупційних діянь;
- 4) протидія корупції – це скеровування діяльності спеціально визначених суб'єктів публічної адміністрації проти будь-яких розпочатих корупційних проявів;
- 5) являє собою процес, що містить визначені стадії (етапи) реалізації;

б) містить такі елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела права, публічну адміністрацію, принципи діяльності публічної адміністрації, індивідуальні акти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, форми адміністративного права, тлумачення норм адміністративного права, методи адміністративного права, процедури реалізації адміністративно-правових норм, принцип законності.

Отже, можна стверджувати, що механізм адміністративно-правового запобігання корупції – це визначена законом сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на суспільні відносини, в рамках яких існують ризики вчинення корупційних діянь.

Боротьба з проявами корупції повинна ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам соціального виховання і заходам відповідальності. Основною метою державної політики в галузі боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні.

Переходячи до визначення адміністративно-правових засобів протидії корупції, необхідно дати визначення поняття адміністративно-правовий засіб.

Термін «засіб» тлумачиться як спосіб, прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось; те, що є знаряддям у якійсь дії, справі; «захід» – сукупність дій, засобів для досягнення, здійснення чогось, засіб [35, 723–733]. Загальним для всіх понять, позначених словом «засоби», є те, що всі вони позначають предмети і явища з точки їх функціонального призначення, можливості використання для вирішення певних завдань.

У загальній теорії права термін «правові засоби» розглядають по-різному. Засіб – це з'єднувальна середня ланка між суб'єктом та об'єктом

діяння, між ідеальною моделлю мислення і матеріальним результатом. Тому правові засоби є специфічним посередником, що включають як фрагменти ідеального (інструменти, засоби-встановлення – суб'єктивні права, обов'язки, пільги, заборони, заохочення, покарання), так і фрагменти реального (технологія, засоби – діяння, спрямовані на використання інструментів, передусім акти реалізації прав та обов'язків) [36, 360].

В. Хропанюк це поняття порівнює з поняттями «правовий вплив», «правове регулювання» та вважає, що «ці засоби утворюють цілісний, системний юридичний механізм, що забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які є предметом правового регулювання» [37, 244–245]. Система правових засобів згідно з точкою зору В. Хропанюка є механізмом правового регулювання, основними структурними елементами якого є норми права, правовідносини й акти реалізації юридичних прав та обов'язків.

Чимало авторів вважають правові засоби явищем правової дійсності [38, 49–51; 39, с. 17, 83–84].

С. Алексєєв заперечує це і зазначає, що «питання правових засобів є не стільки питанням виокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питанням їх особливого бачення у певному ракурсі – їх функціонального призначення, ролі як інструментів вирішення соціальних завдань» [40, с. 349]. А спроби звести правові засоби до певного кола правових явищ, до того ж таких, які мають «ненормативний» характер, учений вважає безпідставними та необґрунтованими. При цьому позиція автора, як уявляється, відображає лише частину істини. Ігнорування в інструментальному підході засобів-діянь і посилення лише на інституціональний бік розуміння юридичних засобів не дозволяє повністю враховувати всі ті фактори, за допомогою яких можна досягти поставлених цілей. Адже результат неможливо одержати лише за допомогою субстанціональних явищ, які автоматично не приводять до потрібного ефекту. Потрібні ще дії та зусилля, пов'язані з використанням наданих у

законодавстві інструментів. Засоби-встановлення та засоби-діяння створюють разом необхідний і самодостатній для досягнення конкретної мети інформаційно-енергетичний комплекс ресурсів [36, с. 363].

О. Онуфрієнко, формулюючи дефініцію категорії «правові засоби», зазначає, що в найзагальнішому вигляді правові засоби в контексті інструментальної теорії права – це система субстанціональних та дієвих правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних та публічних цілей [41].

У системі засобів виділяють кримінально-правові, цивільно-правові, дисциплінарні, адміністративно-правові та інші засоби впливу. Належне місце серед яких належить адміністративно-правовим.

На думку О. Леонідової, адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях на міцній нормативно-правовій основі [42].

Отже, адміністративно-правові засоби протидії корупції – це знаряддя адміністративно-правового механізму запобігання корупції.

За своєю суттю засоби можна поділити на декілька груп, але ми повинні зрозуміти, чи є потреба у вирішенні даного питання, тобто потреба у виокремленні класифікаційних груп засобів адміністративно-правового механізму запобігання корупції. Відповідь на це запитання дає А. Т. Комзюк і з ним варто погодитись, що класифікація заходів адміністративного примусу необхідна: по-перше, для з'ясування сутності різноманітних заходів, їх мети, взаємодії, підстав та порядку застосування; по-друге, для забезпечення ефективного впливу цих заходів; по-третє, правильна класифікація є необхідною передумовою наукової систематизації [43, с. 36]. До того ж це необхідно для подальшого розвитку даного інституту адміністративного права [44, с. 7].

Класифікація як процес за своєю сутністю, внутрішньо запрограмована на позначення двох категорій дій: по-перше, процесу розкладання на класи, по-друге, результату цього процесу – визначення системи співвідрядних понять (класів, об'єктів) якоїсь галузі знань [45, с. 212]. Однак, одразу хотілося б зазначити, що, для того щоб можна було здійснити класифікацію, спочатку потрібно провести систематизацію адміністративно-правових засобів. Саме вона дозволяє визначити той «робочий матеріал», який можна використовувати для класифікації. Систематизацію (визначення переліку засобів, які необхідно розподілити на певні групи) потрібно здійснювати з урахуванням ознак, властивих адміністративно-правовим засобам протидії корупції [46, с. 210–212]. При цьому визначальним для систематизації цих засобів є врахування мети їх застосування. Вони повинні застосовуватися в діяльності уповноважених на те органів з метою недопущення вчинення корупційних правопорушень конкретними особами та суспільством загалом та притягнення осіб, які вчинили ці правопорушення, до відповідальності.

В рамках адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції можна виділити дві основні групи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. До першої можна віднести різноманітні попереджувальні заходи різної природи, а до другої – притягнення до адміністративної відповідальності в разі невиконання особами, уповноваженими на виконання функцій держави та прирівняними до них, відповідних попереджувальних заходів.

Так, до адміністративно-правових засобів першої групи можна віднести:

- обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них;
- засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- адміністративно-правові засоби контрольного характеру.

Розглядаючи визначені Законом України «Про запобігання корупції» обмеження як адміністративно-правовий засіб запобігання і протидії корупції, необхідно зазначити, що законодавцем передбачено в рамках обмежень засоби заборони та зобов'язання осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них.

До заборон відносять заборону щодо використання службових повноважень в особистих цілях, заборону щодо отримання подарунків, заборону щодо зайняття іншими видами оплачуваної діяльності, заборону роботи близьких осіб, заборону розголошувати інформацію, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків тощо. З іншого боку, до зобов'язань необхідно віднести обов'язок повідомлення безпосереднього керівника про конфлікт інтересів або обов'язок подання декларації про майновий стан, доходи та видатки.

Що стосується адміністративно-правових засобів контрольного характеру, то Законом України «Про запобігання корупції» передбачено декілька видів відповідного контролю. Передусім потрібно згадати фінансовий контроль, тобто контроль майнового стану, доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Наступним видом контролю є моніторинг способу життя. Відповідно до статті 51 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну та одержаним доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, одержаної від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам [149].

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством дається можливість суб'єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.

У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Ще одним видом контролю можна вважати спеціальну перевірку. Відповідно до статті 56 Закону України «Про запобігання корупції» щодо осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством, проводиться спеціальна перевірка, зокрема щодо відомостей, поданих особисто.

Спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в частині першій цієї статті, зокрема щодо:

- 1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення; 2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; 3) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) наявності в особи корпоративних прав; 5) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; 6) відношення особи до військового обов'язку; 7) наявності в особи допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної

посади; 8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади».

Висновок до розділу 1.

Підсумовуючи викладений матеріал, слід зазначити, що розробляючи єдине визначення поняття «корупції», потрібно, за можливості, враховувати ступінь правової освіченості населення та розуміння корупції як складного багатоаспектного соціально-правового явища.

Аналізуючи досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією, можна визначити її характерні ознаки, а саме:

– суб'єктами корупційних діянь можуть бути як державні службовці, так і будь-які інші особи, уповноважені на виконання функцій держави та прирівняні до них;

– корупція пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави та іншим посадовим особам, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг;

– спеціальною метою корупції є матеріальна складова, тобто отримання певних благ, пільг, послуг та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

РОЗДІЛ 2

ВИДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

2.1. Обмеження як адміністративно-правовий засіб запобігання корупції

В юридичній літературі під правовим регулюванням розуміють здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку; впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів чи сукупність різноманітних форм, засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, здійснюваних в інтересах усього суспільства, шляхом проголошення їх прав та обов'язків.

На думку О. М. Мельника, правове регулювання – це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [98].

Існує думка, що поняття «спосіб» і «засіб» є близькими за змістом. Відповідно до Тлумачного словника української мови засіб – це спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щось; спосіб – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; захід – сукупність дій, засобів для досягнення, здійснення чогось; метод – прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності [35].

Аналіз цих категорій дає можливість стверджувати, що їм властиві як спільні, так і відмінні риси. Спільними для засобу, способу та заходу є те, що вони характеризують діяльність, яка дає можливість здійснити щось, досягти чогось. Відмінні риси між ними лежать у площині числової форми: «засіб» визначає одиничну дію; «спосіб» може проявлятися як в одиничній, так і в множинній діях; «захід» завжди характеризує множину. Найбільш загальною

категорією є «метод». Тим самим метод, захід, спосіб та засіб адміністративно-правового регулювання можуть співвідноситись як ціле і частини.

Як вбачається, засоби є невід'ємною складовою механізму правового регулювання.

Засоби адміністративно-правового регулювання – це прийоми регулювання суспільних відносин, що є складовою механізму правового регулювання та визначаються характером припису, зафіксованого в адміністративно-правовій нормі, та засобами впливу на поведінку осіб.

Виокремлюють три основні засоби правового регулювання.

1. Уповноваження чи надання дозволу учаснику правових відносин. Тобто надання права на активні дії. Наприклад, делегування певних дозволів уповноваженій особі на здійснення нею певних дій.

2. Зобов'язання (розпорядження) – припис виконувати певні активні дії (власник підприємства зобов'язується сплачувати податки).

3. Заборона – покладання зобов'язання утримуватись від заборонених дій, зобов'язання пасивно поводитись у передбачених законом випадках (заборона керувати транспортним засобом у стані сп'яніння). Всі способи правового регулювання обумовлені функціями права: регулятивно-динамічна – дозвіл та зобов'язання, регулятивно-статична – заборона.

Крім того, необхідно окремо виділити в адміністративному праві спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання – застосування заходів адміністративного примусу.

Зазвичай в адміністративному праві застосовують засоби заборон, зобов'язання (розпорядження) та засоби адміністративного примусу. Проте під час укладання адміністративних договорів, надання публічних сервісних послуг виникають диспозитивні правовідносини, за яких застосовують засіб уповноваження (дозволу) та його різновиди – взаємодію, узгодження, координацію, угоду, адміністративний договір [58].

Застосування того чи іншого способу правового регулювання залежить від типу правового регулювання (загальнодозвільний, спеціальнодозвільний), на формування якого впливає зміст правових відносин.

В юридичній науці та практиці існують дві юридичні формули, на основі яких виділяють два типи правового регулювання. Перша формула: «дозволено все, крім того, що прямо заборонено в законі». Це загальний дозвіл. На цій формулі побудовано загальнодозвільний тип правового регулювання. За цим типом встановлюють чітко сформульовані заборони. Зазвичай їх кількість невелика, а обсяг дозволеного не визначений. Можна робити все, що не заборонено. Це означає, що суб'єкти можуть здійснювати будь-які дії, які не увійшли до переліку заборонених. Цей тип правового регулювання сприяє або принаймні не заважає прояву ініціативи, активності.

Перший тип правового регулювання використовується громадянами, які не мають будь-якого публічного статусу, не є посадовими чи службовими особами. Стаття 23 Конституції України стверджує: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості» [99].

Друга формула правового регулювання звучить інакше: «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом». Цей тип називається звільненням від заборони, або спеціальним дозволом. Це означає, що учасник правових відносин може здійснити лише дії, прямо дозволені законом, а всі інші дії заборонено. Формулюється конкретне звільнення від заборони, тобто робиться виняток із загальної заборони. Якщо за першою формулою в особи є можливість вибору з усіх дозволених законом видів поведінки, то за другою – правове регулювання здійснюється для чіткого впорядкування суспільних відносин, в яких реалізуються загальні інтереси, для здійснення державного управління, втілення принципів законності, застосування заходів державного примусу, юридичної відповідальності. Другий тип правового

регулювання є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, посадових і службових осіб. При цьому:

– по-перше, публічна адміністрація зобов'язана під час здійснення адміністративно-правового регулювання діяти, суворо додержуючись принципу законності, тобто діяти виключно відповідно до другого типу правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», це знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

– по-друге, невіддільні фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першого типу правового регулювання «дозволене все, крім того, що прямо заборонено в законі», що є закріпленим, зокрема, у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості» [58].

Таким чином, адміністративно-правові засоби протидії корупції можна віднести до другої формули правового регулювання.

Ці засоби можна класифікувати на такі види:

засоби заборони – встановлені обмеження;

засоби зобов'язання (розпорядження) – припис виконувати певні активні дії;

засоби адміністративного примусу – відповідальність за порушення обмежень та приписів.

Для більш детального вивчення вітчизняного механізму протидії корупції, необхідний критичний аналіз засобів, передбачених національним законодавством.

Отже, Законом України «Про запобігання корупції» встановлені певні обмеження, які за своїм змістом є засобами заборони. Спробуємо провести їх детальний аналіз.

Статтею 25 Закону передбачено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, суб'єктам, визначеним ст. 3, забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Необхідно звернути увагу на те, що на сьогодні немає належного правового регулювання окремих випадків, для яких установлені обмеження. Наприклад, до обмежень сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності закон відносить заняття «іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України». Але, ця норма не дає відповідей на дуже багато запитань. Одне з яких, наприклад, обмеження стосується сумісництва лише за трудовим чи й за цивільно-правовим договором (тобто сумісництва на постійній основі чи і виконання разової роботи). Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України «будь-яка робота, яка здійснюється «на постійній основі», виключає її поєднання з певними посадами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які передбачають роботу на такій же постійній основі, зокрема на посадах керівників органів виконавчої влади» (абзац чотирнадцятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 4 липня 2002 року № 14-рп/2002). Тому можна дійти висновку, що виконання разової роботи за цивільно-правовими угодами не підпадає під дію даної норми.

Проте, ч. 1 ст. 25 Закону визначено заборону займатися іншою оплачуваною діяльністю, що, в свою чергу, дає можливість дійти висновку, що на разовій основі діяльність буде вважатись корупційним правопорушенням. На наш погляд, для більш чіткого аналізу цієї норми необхідно звернутись до спеціального нормативно-правового акту, а саме Наказу Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій». Отже, відповідно до цього Наказу сумісництвом вважається виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина (підприємця, приватної особи). Отже, диспозиція п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» є більш ширшою, ніж поняття сумісництво. Ця невизначеність норм може призвести до помилок у правозастосовній діяльності, що, в свою чергу, може знизити стимул до праці публічних службовців, оскільки існує великий ризик стати корупціонером при виконанні, наприклад, разової оплачуваної діяльності [97].

Крім того, Положенням про умови роботи за сумісництвом встановлено чіткий перелік робіт, що не є сумісництвом. Наприклад, цим переліком встановлено такий вид робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою оплатою праці, але п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено перелік робіт як виключення зі списку робіт за сумісництвом, де не передбачено такого виду робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза, з разовою оплатою праці [132].

На наш погляд, при встановленні цього обмеження законодавцем не було враховано інших нормативно-правових актів, які регулюють питання роботи за сумісництвом, що, в свою чергу, призводить до двоякого трактування норм права, наслідком цього є неможливість практичної

реалізації даного адміністративно-правового засобу попередження та протидії корупції.

Необхідно звернути увагу на інше обмеження, встановлене пунктом 2 частини 1 статті 25 Закону України «Про запобігання корупції», яким передбачено обмеження щодо участі у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Необхідно зазначити, що більшість засобів запобігання і протидії корупції діючого закону були запозичені з попереднього, отже, існує певний досвід практичного застосування норм попереднього закону. З приводу відповідності цього засобу заборони, який раніше було закріплено ст. 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», нормам Конституції України до Конституційного Суду України звернулись 53 народні депутати з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), пункт 2 частини першої статті 7 Закону щодо заборони особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, входити до складу органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Авторами клопотання було зазначено, що за змістом пункту 2 частини першої статті 7 Закону зайняття особою посад, перелічених у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, фактично ставиться в залежність від наявності в неї корпоративних прав та обмежує можливість особи здійснювати їх. Цим, на їх думку, порушується право особи володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, передбачене частиною першою статті 41 Конституції України. Згідно рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012 вбачається що заборона

особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, як вбачалось зі змісту положень пункту 2 частини першої статті 7 Закону, суперечить частинам першій, другій статті 24, частинам першій, четвертій статті 41 Конституції України, якими передбачено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частини перша, друга, четверта статті 41) і те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (частина перша статті 24). Тому положення пункту 2 частини першої статті 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» в частині заборони особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 Закону, брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, було визнано неконституційним. Отже, цей приклад свідчить про недосконалість встановленого обмеження, яке з тими самими змістом та суттю було просто запозичене та перенесене до нового Закону України «Про запобігання корупції».

Наступне обмеження, на яке необхідно звернути увагу, – це обмеження щодо одержання подарунків, закріплене в ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції». Обмеження щодо подарунків врегульовано в багатьох країнах світу, наприклад, у Мексиці службовцям дозволяють приймати подарунки, які коштують до 50 доларів. Про дорожчі чиновники зобов'язані письмово відзвітуватися і здати у відділ внутрішнього контролю за місцем роботи. «Подарунковий ліміт» для британських службовців – 140 фунтів стерлінгів, у Франції – 35 євро. Відомі випадки, коли французьким високопосадовцям доводилося повертати дарувальникам презенти, дорожчі, ніж дозволено. На слуху була історія про те, як за свого президентства Франсуа Міттеран повернув на конюшню дорогого рисака, а Жак Ширак –

Rolex, подарований экс-президентом США Біллом Клінтоном. У Республіці Корея заборонено отримувати подарунки, вартість яких перевищує звичайні й усталені стандарти, а в Іспанії, щоб отримати подарунок, потрібен дозвіл комітету з питань етики [102]. Решта країн дозволяють необмежене отримання подарунків на будь-яку суму, якщо подарунок не є платою за дії депутата як законодавця. Проте у більшості досліджуваних країн докладне повідомлення про отримання подарунків є обов'язковим. Російські закони зобов'язують чиновників не пізніше ніж через три дні відзвітувати про презенти, отримані на офіційних заходах чи у відрядженні. Після експертного оцінювання вартості подарунків усе, що дешевше за три тисячі рублів (в українському еквіваленті це близько 750 гривень), повертається звітувальнику. Що дорожче – на торги, під час яких чиновник, який здав ці презенти, має першочергове право викупити найбажаніший з них.

Отже, пунктом 4 статті 7 Конвенції ООН проти корупції передбачено зобов'язання сторін створювати, підтримувати й зміцнювати системи, які запобігають виникненню конфлікту інтересів, а пунктом 5 статті 8 Конвенції встановлено обов'язок держав запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia* (у тому числі), про істотні дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їх функцій як державних посадових осіб [135].

Комітет Міністрів Ради Європи 11 травня 2000 року ухвалив Рекомендацію № R(2000)10, згідно з якою урядам держав-членів рекомендовано ухвалювати національні кодекси поведінки посадовців на основі Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування, доданого до цієї Рекомендації. Типовий кодекс передбачає низку правил щодо запобігання конфлікту інтересів посадовців, зокрема щодо одержання подарунків. Статтею 18 Типового кодексу визначено, що посадовець не може вимагати або приймати подарунки, знаки уваги, прояви гостинності або інші вигоди для себе чи своєї сім'ї, близьких

родичів і друзів або осіб чи організацій, з якими він має ділові чи політичні стосунки, що можуть сплинути чи видаються такими, що впливають на неупередженість при виконанні посадових обов'язків, або які є винагородою чи виглядають як винагорода, пов'язана з його обов'язками. Це не стосується загальноприйнятої гостинності або дрібних подарунків.

Якщо посаовець має сумніви щодо того, чи може він прийняти подарунок або вияв гостинності, то він повинен звернутись за порадою до свого керівника.

Важливо зазначити те, що Комітет Міністрів Ради Європи доручив Групі держав проти корупції (ГРЕКО) контролювати виконання цієї Рекомендації. Тому Україна повинна додержуватись цих стандартів, адже, вступивши до ГРЕКО, взяла на себе відповідні зобов'язання.

Водночас необхідно наголосити, що необхідність запровадження аналогічних норм існує не лише тому, що Україна взяла на себе відповідні міжнародні зобов'язання. Світовий досвід засвідчує, що встановлення обмежень для публічних службовців у частині одержання ними подарунків, пов'язаних із виконанням публічних обов'язків, є одним із способів запобігти можливому конфлікту інтересів. Без таких положень жодна із внутрішньодержавних систем запобігання корупції не буде ефективною. Крім того, це є важливим з огляду на необхідність забезпечення довіри населення до публічної адміністрації, впевненості в її неупередженості та справедливості. Звісно, такої довіри не може бути, якщо громадяни бачать, що посаовець отримує винагороду від тих чи інших осіб за вчинення або утримання від вчинення певних дій на їх користь.

Для України питання неправомірності подарунків є вкрай актуальним, адже в багатьох випадках з метою вирішення питань у власних інтересах подарунки передаються публічному службовцю особами: які зацікавлені в певних офіційних діях установи, в якій працює службовець; які ведуть бізнес або розраховують на ведення бізнесу з цією установою; які здійснюють певні види діяльності, що регулюються відповідною установою; на інтереси яких

може вплинути виконання чи невиконання службовцем своїх посадових обов'язків та інше.

Як свідчить міжнародний досвід, на практиці розрізнити подарунок та хабар досить важко, тому питання отримання та передачі подарунків публічними службовцями з метою запобігання виникненню корупційних проявів у їх діяльності повинно бути обов'язково врегульовано на законодавчому рівні.

Спроба законодавчого врегулювання питання заборони отримання подарунків закріплена у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», але, як свідчить практика, не зовсім вдало. Питання щодо цього засобу заборони полягає у граничній вартості подарунків (один прожитковий мінімум, встановлений на день прийняття подарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи або групи осіб протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених на 1 січня поточного року). Вбачається, що встановлений законодавцем граничний розмір подарунка на перший погляд начебто повинен попередити корупційні правопорушення. Необхідно підкреслити те, що у попередньому Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» граничний розмір подарунка було прив'язано до єдиного джерела походження даного подарунка. Законом України «Про запобігання корупції» навпаки вже точніше прив'язують граничний розмір подарунка до однієї особи або групи осіб як джерела отримання даного подарунка. Проблемність старого закону полягала у практичному застосуванні цієї норми закону, оскільки подарунок можна було отримати від однієї особи або від декількох осіб, самотійно або через посередника. У зв'язку з цим виникало питання, чи може вважатись посередник, який надає посадовій особі дарунок від інших різних осіб, які мають різні наміри та дарують різні подарунки єдиним джерелом. Якщо ж отримання подарунка від різних осіб не може вважатись єдиним джерелом, а також від даних осіб через посередника, то цілком логічно виникає аргументована позиція захисту посадових осіб при

отриманні дарунка, яка полягає в тому, що будь-який подарунок отримано від різних осіб, тоді й вартість дарунка окремо від кожної не буде перевищувати встановлені обмеження. Проте, актуальним питанням і на сьогодні залишається можливість бути посередником близьким особам посадовця, в такому разі взагалі відсутні будь-які підстави для застосування даної норми, оскільки обмеження щодо отримання дарунків (пожертв) не поширюється на подарунки (пожертви), які даруються (здійснюються) близькими особами. Необхідно зазначити, що новим законом змінено лише граничний розмір подарунка порівняно з попереднім законом, яким було передбачено 50 від відсотків мінімальної заробітної плати, а сукупний – не більше одного розміру мінімальної заробітної плати. Тобто збільшено вартісний поріг. Враховуючи те, що цей засіб заборони запозичений з попереднього закону, аналогічно до засобу заборони щодо сумісництва, існують певні напрацювання та роз'яснення Міністерства юстиції, які за аналогією можна застосовувати й до нового. Отже, з цього приводу Міністерством юстиції України було надано рекомендації від 28.07.2011 р., але цими рекомендаціями не були розглянуті усі проблемні питання, що можуть виникнути при практичному застосуванні цього засобу заборони. Тому, на наш погляд, для можливості практичної реалізації цього засобу законодавцю потрібно враховувати універсальність методів корупціонерів під час здійснення свого захисту.

Пунктом 2 частини 2 статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на подарунки (пожертви), які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. На наш погляд, така позиція законодавця є не зовсім зрозумілою та логічною, оскільки ця норма дає можливість посадовим особам, які за родом своєї професійної діяльності пов'язані з торговельною діяльністю, отримати товар у будь-якому магазині практично безкоштовно. Наприклад, приходячи з перевіркою до магазину посадова особа може отримати товар за знижкою

99%, а вартість товару звичайно може перевищувати граничний розмір, встановлений частиною 2 ст. 23 Закону. Тому цей засіб свідчить про недосконалість та можливість здійснення корупційних правопорушень в обхід встановлених заборон. Аналізуючи цю норму закону, вважаємо за необхідне внесення змін до цієї статті, які б унеможливили двояке трактування норм закону у правозастосовній діяльності, визначивши при цьому поняття «одне джерело» або взагалі відмовитись від прив'язування до джерела походження подарунка, встановивши при цьому лише граничну вартість подарунків на рік.

Одним із проблемних питань залишається питання процедури виявлення подарунка у обдарованого. Враховуючи те, що відповідальність за порушення обмеження, встановленого ст. 23 Закону, передбачена ст. 172⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення, притягнення до відповідальності можливе лише додержавшись механізму адміністративного провадження, але цим кодексом не передбачено широких заходів щодо забезпечення адміністративного провадження. Мається на увазі випадок отримання подарунка обдарованим безпосередньо у своєму житловому приміщенні, у такому випадку в рамках адміністративного провадження відсутній механізм огляду житла та вилучення звітти знаряддя правопорушення. Але ж це питання є проблемним не лише з огляду Закону України «Про запобігання корупції», а й взагалі механізму адміністративного провадження, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення [135].

Наступне обмеження встановлене статтею 27 Закону «Про запобігання корупції», де запроваджено жорсткі обмеження щодо роботи близьких осіб.

Так, установлюються обмеження мати у безпосередньому підпорядкуванні або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам.

Близькими особами є: подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом відповідальності за корупційне правопорушення.

Під безпосереднім підпорядкуванням необхідно розуміти відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням.

Це обмеження стосується:

1) Президента України, Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, Голови Служби безпеки України, Генерального прокурора України, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

3) державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;

4) військових посадових осіб Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

5) суддів Конституційного Суду України, інших професійних суддів, Голови, членів, дисциплінарних інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службових осіб секретаріату цієї Комісії, Голови, заступника Голови, секретарів секцій Вищої ради юстиції, а також інших членів Вищої ради юстиції, народних засідателів і присяжних (під час виконання ними цих функцій);

6) осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та

підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;

7) посадових і службових осіб органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

8) членів Центральної виборчої комісії, Керівника та інших працівників Секретаріату Центральної виборчої комісії, патронатної служби Центральної виборчої комісії, Служби розпорядника Державного реєстру виборців, а також посадових або службових осіб інших органів державної влади та місцевого самоврядування;

9) посадових осіб юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету.

У разі виникнення обставин, що порушують такі вимоги, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані усунути ці обставини у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в даний строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи та/або близькі їм особи в місячний строк підлягають переведенню на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває в підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Необхідно мати на увазі, що зазначене обмеження по суті складається з двох окремих заборон: мати в підпорядкуванні близьких осіб або бути їм безпосередньо підпорядкованим.

Уникненню порушень зазначеного обмеження сприяє передусім чітке усвідомлення посадовими особами його змісту та можливих негативних наслідків.

Водночас законом передбачаються випадки, коли обмеження не застосовується.

Це обмеження не поширюється на народних засідателів і присяжних. Також це право не застосовується до осіб, які перебувають на виборній посаді.

Також це обмеження не стосується осіб, які працюють у сільській місцевості та гірських населених пунктах. Це викликано тим, що соціальні та природні умови виключають можливість додержання такими особами загального правила щодо обмеження. Зазвичай, у таких населених пунктах населення складається із сімей, які живуть споріднено, і витримати обмеження у цих випадках буває неможливо.

Цей засіб заборони привертає увагу тим, що передбачає механізм усунення даного порушення, який має певну неузгодженість із нормами трудового права. Отже, законодавцем передбачено, що в разі якщо підпорядковані особи добровільно не усунуть підпорядкування, то одна з них підлягає переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає підпорядкованість. Необхідно зазначити, що на сьогодні не встановлено особливого порядку переведення осіб на іншу посаду, що виключатиме підпорядкованість своїй близькій особі. Єдиний порядок переведення працівників передбачений Кодексом законів про працю України, де визначено, що переведення на іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації, а також переведення на роботу на інше підприємство, в установу, організацію або в іншу місцевість, хоча б разом з підприємством, установою, організацією, допускається лише за згодою працівника. На наш погляд, в ч. 2 ст. 27 вбачається неузгодженість норм із Кодексом законів про працю України, оскільки в законі зазначено що в разі неусунення підпорядкованості близьких осіб в добровільному порядку, одна з них підлягає переведенню, в той час коли КЗпП України передбачає переведення лише за згодою працівника. Як варіант вирішення цієї неузгодженості норм необхідно звернути увагу на поняття переміщення визначеного частиною 2 статті 32 Кодексу законів про працю України, де зазначено, що не вважається переведенням на іншу роботу і не потребує згоди працівника переміщення його на тому ж підприємстві, в установі, організації на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій же місцевості, доручення роботи на іншому механізмі або агрегаті у межах спеціальності, кваліфікації чи посади,

обумовленої трудовим договором. Отже, в такому випадку у разі наявності вакантних місць в установі працівника можна було б перемістити на інше робоче місце або в інший структурний підрозділ, що, в свою чергу, не потребує згоди працівника й виключає можливість підпорядкування близькій особі, або за відсутності вакантних посад зробити перестановку працівників за однорідними посадами без зміни функції за укладеним трудовим договором.

В свою чергу, ст. 36 Кодексу законів про працю України встановлені чіткі підстави для розірвання трудового договору, що до речі обов'язково вноситься до трудової книжки з посиланням на відповідну статтю і норму закону (п. 2.3. Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників України, затвердженої Наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29.07.93 р. № 58) серед яких відсутня підстава звільнення, пов'язана з цим обмеженням. Натомість п. 4, ч. 1, ст. 41 КЗпП України передбачено таку підставу для звільнення за ініціативою роботодавця, як перебування всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи. Враховуючи таку позицію законодавця, виходячи з підстав, встановлених для припинення трудових відносин Кодексом законів про працю України, особи, на яких поширюється дія статті 27 Закону, добровільно усунути дане порушення протягом 15-ти днів можуть лише шляхом звільнення за власним бажанням або за згодою сторін. Враховуючи те, що зазначені підстави звільнення характеризуються наявністю ініціативи працівника, навряд чи буде правильним формулювання такого звільнення за власним бажанням або за згодою сторін за відсутності такого бажання. Незважаючи на це, передбачена законодавцем така підстава для звільнення, як перебування всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи п. 4, ч. 1, ст. 41 КЗпП України, на наш погляд, є дискримінаційною щодо найманого працівника. Отже, Законом України «Про запобігання корупції» встановлено

заборону мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими, як вбачається суб'єктами відповідальності в даному випадку є як підпорядкований, так і керівник, але підстава для звільнення, віднесена до звільнень за ініціативою власника, тобто того самого керівника, який ставить в нерівне положення підлеглого та передбачає звільнення лише самого підлеглого.

Вважаємо, що для кінцевого врегулювання цієї норми законодавцю необхідно встановити об'єктивну й незалежну підставу для розірвання трудових відносин, як, наприклад, наявність безпосередньої підпорядкованості близьких осіб у разі неможливості переміщення або переведення за її згодою на іншу посаду. В такому разі, замість надання можливості добровільного усунення цього порушення згідно ч. 2 ст. 27 Закону необхідно зобов'язати осіб повідомити про виникнення підпорядкованості, наслідком цього й буде запропонована об'єктивна підстава для звільнення або, за згодою особи, переведення на іншу роботу. Крім того, для більш простішого та оперативного врегулювання подібних ситуації на практиці пропонується надати можливість власникові перемішувати таких осіб за наявності такої можливості на підприємстві чи в установі. В свою чергу, у разі неповідомлення особами про безпосередню підпорядкованість може йти мова про порушення встановленого обмеження, наслідком чого може бути застосована адміністративна відповідальність до винних осіб.

Щодо питання адміністративної відповідальності за порушення даного виду обмеження, то необхідно зазначити, що законодавцем не передбачено конкретної норми у кодексі про адміністративні правопорушення України за порушення цього засобу заборони. З огляду на це у випадку виявлення факту безпосередньої підпорядкованості близьких осіб буде важко притягнути до відповідальності винних осіб. Натомість законодавцем передбачена відповідальність за неповідомлення особою у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів та невжиття заходів протидії

корупції. Отже, для реалізації відповідальності дії суб'єкта відповідальності необхідно кваліфікувати як порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів стаття 172-7 КУпАП. Відповідно до статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» під потенційним конфліктом інтересів розуміють наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; під реальним конфліктом інтересів розуміють суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. В свою чергу, частина 1 статті 27 Закону зобов'язує суб'єктів відповідальності повідомляти при прийнятті на роботу керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Отже, цілком ймовірно, що за наявності в безпосередньому підпорядкуванні близької особи можуть виникнути певні суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, тому в разі виникнення ситуації з безпосереднім підпорядкуванням близьких осіб керівник (посадова особа) зобов'язаний повідомити про виникнення потенційного або реального конфлікту інтересів. Проте, статтею 172-7 КУпАП передбачене обмежене коло суб'єктів відповідальності, а саме: особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». Що ж стосується відповідальності інших суб'єктів, передбачених ст. 3 Закону, то, на наш погляд, дії цих осіб необхідно кваліфікувати за ст. 172-9 КУпАП невжиття заходів щодо протидії корупції. Оскільки ч. 2 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає можливість у п'ятнадцятиденний термін добровільно усунути порушення встановленого обмеження, то заходи щодо його усунення є заходами протидії корупції.

З огляду на вищезазначене існує досить дієвий механізм притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні обмеження, встановленого ст. 9 Закону, навіть за відсутності конкретної норми відповідальності. Але виникає питання стосовно відповідальності саме підпорядкованих близьких осіб, які свідомо розуміють, що знаходяться у підпорядкуванні та не здійснюють заходів щодо добровільного усунення цього порушення. Статтею 3 Закону встановлено коло суб'єктів відповідальності, серед яких відсутні працівники юридичних осіб, а також фізичних осіб, не наділені будь-якими повноваженнями, тобто звичайні підлеглі особи. Отже, законодавством не передбачено відповідальності для підлеглих осіб, оскільки стаття 172-7 КУпАП передбачає обмежене коло суб'єктів відповідальності, а стаття ст. 172-9 КУпАП стосується лише посадових або службових осіб органу державної влади, посадових осіб місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів. Як вбачається, обмеження, встановлене ст. 27, складається з двох окремих заборон: мати в підпорядкуванні близьких осіб та бути їм безпосередньо підпорядкованим. Проаналізувавши цю норму заборони та супутні нормативні акти, вбачається, що керівник, в підпорядкуванні якого є близька особа, має всі необхідні інструменти для добровільного здійснення заходів по усуненню виявленого порушення, має на увазі право на звільнення підлеглого за п. 4, ч. 1, ст. 41 КЗпП України, і навіть переміщення, яке не передбачено ст. 27 Закону, але сам підлеглий жодного такого інструменту не має, окрім звільнення за власним бажанням, що за своєю суттю не відповідає реальним підставам. За таких обставин виникає необхідність у вдосконаленні цього засобу заборони, а саме шляхом надання обом суб'єктам можливостей добровільного запобігання порушенню в строки передбачені законом. За наявності рівних можливостей можна вести мову про рівну міру відповідальності як керівника, так і підлеглого.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за необхідне встановлення у ст. 36 Кодексу законів про працю такої незалежної підстави для звільнення,

як наявність безпосередньої підпорядкованості близьких осіб у разі неможливості переміщення одного з них або переведення, та встановлення адміністративної відповідальності для обох суб'єктів за неповідомлення про безпосередню підпорядкованість як невжиття заходів щодо усунення такої підпорядкованості. Подолати корупцію неможливо без невідворотного настання відповідальності за вчинення корупційного правопорушення [147].

Одним із принципово нових інструментів боротьби з корупцією є обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

Нормативне закріплення цього обмеження є запозиченням досвіду міжнародних стандартів боротьби з корупцією.

Статтею 12 Конвенції ООН проти корупції серед інструментів, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, передбачено запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом встановлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їх виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, які державні посадові особи виконували в період їх перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд.

Для України необхідність нормативного закріплення цього обмеження впливає з Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки публічних посадових осіб.

За своєю природою згаданий механізм має на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході службовця на іншу, не пов'язану з виконанням функцій держави, роботу.

Стаття 26 цього Закону передбачає три види таких обмежень, для яких властиві певні спільні риси, зокрема обмеження стосуються не службовців, а осіб, які звільнились або іншим чином припинили діяльність з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Однією з особливостей, на яку необхідно звернути увагу, є строк дії цього обмеження. Такий відносно нетривалий строк є найбільш оптимальним з огляду на неприпустимість встановлення надмірних обмежень для громадян, які звільнилися з державних органів чи органів місцевого самоврядування. З іншого боку, такий строк є достатнім, щоб усунути або значно послабити можливості особи недобросовісно використовувати своє попереднє службове становище.

Одним із передбачених статтею 26 Закону обмежень є заборона особам, які припинили службу, укласти трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо такі особи протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій.

Як зазначено у роз'ясненнях Міністерства юстиції, наявність такого обмеження спрямована на запобігання випадкам, коли особа, перебуваючи на посаді, заздалегідь готує для себе робоче місце на підприємстві чи в організації, які вона контролює чи іншим чином впливає на їх діяльність. Крім того, це обмеження запобігатиме необ'єктивності в діяльності службовців. Цілком логічне обмеження, враховуючи високий рівень корупції в державі. Проте, необхідно проаналізувати інший бік цього обмеження. Заборонивши всім державним службовцям, які сьогодні працюють у певній установі, працевлаштовуватись після свого звільнення, призведе тільки до суцільного безробіття або тіньового працевлаштування. Наприклад, уявімо таку ситуацію: особа працює на посаді державного реєстратора суб'єктів підприємницької діяльності, за день такій особі доводиться зареєструвати як мінімум п'ять суб'єктів підприємницької діяльності, що є свого роду прийняттям відповідного рішення щодо відповідного суб'єкта, то в такому разі ця особа не повинна працювати у всіх суб'єктах підприємницької

діяльності, що були нею зареєстровані. На наш погляд, така позиція законодавця є несумісною з сьогоденним рівнем зайнятості населення та взагалі дискримінаційною, оскільки обмежує конституційне право на працю. Звичайно, що таке обмеження обґрунтовано особливим статусом осіб та відповідає міжнародному досвіду, але в цьому разі необхідно визначитись з конкретним колом осіб. На наш погляд, дане обмеження повинно стосуватись саме посадових осіб, які займають керівні посади, зазначених в п. 1 та п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону. При цьому для вирішення питання щодо визначення поняття «посадова особа» необхідно виходити з правозастосовної практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. Навряд чи рядовий державний службовець може заздалегідь підготувати собі робоче місце на інших підприємствах чи в організаціях. Враховуючи те, що ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» у більшій частині передбачено суб'єктів, наділених організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими функціями, вважаємо актуальним змінити коло суб'єктів, на яких поширюється це обмеження, зазначивши лише посадових або службових осіб, наділених організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими функціями, тим самим виключивши коло державних службовців, які не належать до керівного складу та не наділені відповідними організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими повноваженнями. В свою чергу, необхідно зазначити, що виникає багато питань щодо дієвості цього засобу заборони, оскільки не встановлено конкретної відповідальності за порушення даного обмеження. Навіть при встановленні порушення цієї заборони притягнути до відповідальності звільнених осіб не вбачалося б можливим, оскільки законом не віднесено до кола суб'єктів відповідальності звільнених осіб. Крім того, саме встановлення відповідальності для звільнених осіб надасть дієвості цьому засобу заборони, оскільки звільнена особа знає про встановлену для неї

заборону, рівень виконуваних функцій контролю та зобов'язана не працювати протягом встановленого строку. Частиною 2 цієї статті передбачено, що порушення встановленого пунктом 1 частини першої цієї статті обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог пункту 1 частини першої цієї статті, можуть бути визнані недійсними. У разі виявлення порушень, передбачених частиною першою цієї статті, Національне агентство звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним. Але в разі працевлаштування звільненої особи всупереч вимогам цього обмеження роботодавець змушений буде здійснювати належні виплати до відповідних фондів за даного працівника, і на момент виявлення цього порушення настане наслідок, який передбачає ч. 2 ст. 26 Закону, тобто припинення трудових відносин, що, до речі, передбачено п. 7¹ ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю як підстава для звільнення. Але кошти, з яких було нараховано податки та обов'язкові платежі та строк дії припиненого договору будуть враховані до стажу роботи працівника, який працював незаконно, і, як наслідок, буде враховано при призначенні пенсії працівнику, який, усвідомлюючи це, працював з порушенням вимог закону. Тому для запобігання ускладненню реалізації цього обмеження необхідно встановити відповідальність за порушення даного засобу заборони. Крім того, необхідно заборонити роботодавцям як з приватної, так і публічної сфери управління приймати на роботу осіб, які раніше виконували функції контролю, та встановити відповідальність для роботодавців. Напевно, при прийнятті даної особи на роботу роботодавець буде зацікавлений в такому працівникові, розраховуючи на його зв'язки за попереднім місцем роботи. Але, як вбачається зі ст. 27 Закону суб'єктами відповідальності є тільки особи зазначені в п. 1, ч. 1, ст. 3 Закону, тобто це обмеження не поширюється навіть на посадових осіб юридичних осіб публічного права, що допускає можливість корупційних порушень серед

даного кола суб'єктів. Встановлення відповідальності для роботодавців дає можливість врегулювання конфлікту інтересів роботодавця при прийнятті на роботу зазначеної категорії осіб, оскільки роботодавець змушений буде зважити усі переваги такого працевлаштування з негативними наслідками, що можуть настати.

Наступне обмеження стосується роботи з інформацією і полягає у забороні розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом.

Це обмеження покликане запобігати недобросовісному використанню особою інформації, одержаної в результаті виконання посадових обов'язків, в своїх приватних інтересах. Можна допустити, що під час роботи в певній державній або публічній установі, особа, дізнавшись певну інформацію, може використати її у власних цілях. Цікавою є позиція нерозголошення інформації, пов'язаної з виконанням посадових обов'язків, оскільки не зовсім зрозумілі обсяги такої інформації. Отже, в той час коли законодавством, а саме Законами України «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», «Про інформацію», визначено конкретні види інформації та межі відповідальності у разі її розголошення, незрозумілим залишається питання, розголошення саме якої інформації може підпадати під даний вид обмеження. Цілком ймовірно, що мова може йти про інформацію з обмеженим доступом або державну таємницю, але цей вид інформації вже захищений відповідним законодавством. На наш погляд, необхідно внести відповідні зміни до цієї норми та уточнити, яку саме інформацію не можна використовувати та розповсюджувати з огляду діючого законодавства, що регулює питання роботи з інформацією. У протилежному разі будь-яка інформація, що якимось чином стосується попередньої роботи, може бути інформацією, визначеною цим обмеженням. Необхідно зауважити, що суб'єктами адміністративної відповідальності за незаконне розголошення та

використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, є лише особи, які перебувають на службі (стаття 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Тому притягнути до відповідальності винних осіб за порушення обмежень, встановлених статтею 26 в частині роботи з інформацією, взагалі не можливо.

Ще одне обмеження стосується заборони особам, які припинили службу, представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема, в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Зазначене обмеження сприятиме запобіганню недобросовісному використанню колишнім службовцем своїх зв'язків при здійсненні ним представницької діяльності. Це правило є досить актуальним для юристів, серед яких поширеною є практика представництва інтересів громадян чи юридичних осіб після припинення державної служби чи роботи в правоохоронних та контролюючих структурах, зокрема в процесі здійснення адвокатської діяльності.

Міжнародний досвід свідчить про різноманітність підходів до попередження конфлікту інтересів у діяльності осіб, які припинили державну службу. Зазвичай, у більшості держав діють подібні до встановлених українським законодавством обмеження стосовно осіб, які припинили державну службу. Однак в кожній державі встановлені ті чи інші особливості дії таких обмежень.

Наприклад, у таких державах, як Японія, Нідерланди, Туреччина та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, подібні обмеження діють упродовж двох років, в той час як у Норвегії – протягом шести місяців. У Канаді такі обмеження діють упродовж одного року для службовців та протягом двох років для міністрів, при цьому для вищих посадових осіб та працівників міністерств встановлено обмеження на здійснення лобістської діяльності впродовж п'яти років з дня припинення служби.

У Франції функціонують комітети з етики, які надають консультації державним службовцям щодо сумісності з подальшою діяльністю у приватному секторі. Крім того, французьке законодавство забороняє службовцю протягом п'яти років після припинення служби брати фінансову участь в діяльності приватних підприємств, що контактували з органом, в якому працювала особа.

Необхідно зазначити, що однією з проблем застосування цього засобу заборони є відсутність відповідальності за порушення ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Вважаємо, що припинення незаконних трудових відносин та визнання правочинів недійсними можуть розглядатись лише як заходи щодо приведення правовідносин до вимог діючого законодавства, але ж відповідальність буде стримуючим фактором для обох сторін. Тому встановлення відповідальності за обмеження встановлені ст. 26 є необхідною умовою працездатності цього адміністративно-правового засобу запобігання корупції.

Що стосується порушення обмеження щодо представництва інтересів тієї чи іншої фізичної або юридичної особи, то у даному разі може йти мова про певні процесуальні наслідки (якщо мало місце представництво інтересів у суді) або знову ж таки про недійсність досягнутих під час такого представництва домовленостей (наприклад, у разі представництва інтересів у комерційних операціях тощо). Але встановлення певної міри відповідальності та усвідомлення суб'єктом відповідальності можливості настання такої відповідальності будуть запобігати скоєнню порушення та відповідатимуть основному принципу в боротьбі з корупцією, а саме попередженню корупції.

Аналізуючи цю норму, виникає питання не лише в непридатності практичної реалізації даних обмежень, а також у відсутності суб'єктів, на яких поширюється це обмеження. На наш погляд, дане обмеження повинне бути зосереджене на посадових особах, не лише визначених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, а і на посадових особах юридичних осіб. Крім того, як вже

ззначалось, запозичень у новому законі є багато з попереднього, але в попередньому Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» серед суб'єктів відповідальності були посадові особи та працівники юридичних осіб – у разі одержання ними неправомірної вигоди, та фізичні особи – у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1–4 частини першої цієї статті, чого, на жаль, в новому законі не передбачається. Це питання є досить актуальним, оскільки при виконанні посадових обов'язків у посадових осіб юридичних осіб публічного права виникає багато можливостей у співпраці з приватним сектором економіки, результатом цього можуть бути певні домовленості стосовно працевлаштування чи набуття іншої вигоди. Наприклад, медичний заклад проводить державні закупівлі на певне медичне обладнання чи медичні препарати, внаслідок цього закупівлю проводять у приватній компанії. Отже, в разі звільнення посадової особи, відповідальної за проведення вищезазначеної закупівлі, у цієї особи виникає багато можливостей працевлаштування у контрагента, з яким працювала за попереднім місцем роботи. Те ж саме стосується і використання інформації, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, оскільки будь-яка посадова особа працює з певним видом інформації. На жаль, прикладів того, як може бути використана посада юридичних осіб публічного права на власну користь можна перелічити безліч. Вважаємо, що за своєю суттю це обмеження є логічним і таким, що відповідає міжнародній практиці, але законодавцю потрібно вдосконалити обмеження, встановлене ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», з розширенням кола суб'єктів відповідальності та встановленням відповідальності за порушення цього обмеження.

2.2 Заходи контролю як адміністративно-правові засоби запобігання корупції

Контроль є найважливішою умовою забезпечення правильного та своєчасного виконання завдань, що стоять перед органами влади. Висока вимогливість, систематичний і дійовий контроль та перевірка виконання рішень є ефективними засобами зміцнення дисципліни та законності, виховання відповідальності як з боку представників влади, так і громадськості. У процесі контролю виявляються та усуваються обставини, що негативно впливають на діяльність підконтрольних об'єктів, виявляються причини і джерела, які призводять до порушень встановлених вимог.

Контроль – це процес визначення відповідності дій підконтрольного суб'єкта вимогам, встановленим законом, та, у разі виявлення невідповідності – аналіз відхилень від встановлених вимог і застосування відповідних санкцій.

Належний контроль повинен бути дійовим та системним із залученням громадськості. Причому залучення громадськості є обов'язковим елементом забезпечення прозорості контролю в будь-якій сфері суспільного життя, а особливо в публічному секторі. Сутність принципу прозорості полягає в забезпеченні можливості здійснення контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади, що дозволяє забезпечити зворотний зв'язок суспільства із владою.

Контроль повинен бути об'єктивним, оперативним та результативним. Це означає, що контрольні дії повинні здійснюватися своєчасно, об'єктивно оцінюватись робота підконтрольного суб'єкта та вживатися відповідні заходи щодо усунення виявлених недоліків.

Контроль повинен бути гласним, тобто матеріали перевірок, результати контролю потрібно доводити до відома тих, хто піддається контролю.

Публічне обговорення матеріалів перевірок, виявлених недоліків, повернення до них уваги є важливими засобами покращання роботи органів

виконавчої влади, підприємств, установ та організацій. Таким чином, основними принципами контролю є системність, об'єктивність, гласність, постійність, дієвість.

Контроль як певний процес можна класифікувати на зовнішній та внутрішній. До зовнішнього контролю відносять механізми, що мають високий ступінь незалежності від влади. Наприклад, незалежна судова система, за якої бюрократ, який порушив закон, може бути легко і ефективно визнаний винним, різко знижує потенційну привабливість корупції. Одним з найефективніших інструментів контролю над корупцією бюрократичного апарату є свобода слова і ЗМІ [59].

Зовнішній контроль характерний для країн з ринковою економікою і ліберальною демократією. Ймовірно, це пов'язано з тим, що для реалізації нормального функціонування ринку необхідні чіткі правила, механізми забезпечення виконання зобов'язань, зокрема – ефективна правова система, що забезпечує здорове конкурентне середовище [60]. Ліберальна демократія для досягнення своїх цілей також спирається на систему виборів, правову державу, незалежне правосуддя, розділення властей і систему «стримувань та противаг». Всі ці політичні інститути є одночасно механізмами зовнішнього контролю над корупцією.

Проте не всі положення ліберальної демократії однозначно сприяють боротьбі з корупцією. Прикладом є принцип поділу влад. Поділ влад по горизонталі стимулює їх нагляд один над одним. Наприклад, в парламентській демократії представницька влада має повноваження відправити уряд до відставки. З іншого боку, в президентській демократії гілки влади ще більш функціонально розділені. Незважаючи на це, корупція в президентських республіках в цілому вища, ніж в парламентських, що, можливо, пов'язано саме з трудомісткістю процедури імпічменту президента. Поділ влад за територіальним рівнем і пов'язане з цим перенесення більшої частини повноважень виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування призводять до ефективного зменшення розмірів органів влади. Це підвищує

інформаційну прозорість влади і зменшує корупцію. Проте федеральний устрій держави, що забезпечує максимальну децентралізацію, часто приводить до регулювання різних аспектів однієї й тієї самої діяльності чиновниками різних інстанцій, а отже, до більшої корупції порівняно з унітарними державами [61].

В демократичних країнах основним способом покарання обраних представників за корупцію є відчуження їх від влади на наступних виборах. Мається на увазі, що сам виборець відповідає за ступінь чесності і відповідальності тих, кого він обирає. Незважаючи на високу результативність виборів як зброї проти корупції, їх дія виявляється досить повільною. Кожні 30 років стабільної демократичної системи справляють на корупцію такий самий ефект, як власне перехід до ліберально-демократичної моделі правління.

Низка авторів висувала припущення, що вади виборчого процесу можуть істотно впливати на розмах корупції. Навіть, якщо вибори проходять без порушень, сама їх система може стимулювати виборця голосувати за того чи іншого кандидата за ідеологічними причинами, ігноруючи корумпованість його особисто, його підлеглих або його партії в цілому. Ця гіпотеза знаходить підтвердження [62]. Корупція виявляється значно меншою в країнах, де в кожному виборчому окрузі вибирають декілька представників за мажоритарною системою, ніж в країнах з виборами за пропорційною системою і за закритими партійними списками або в країнах з маленькими виборчими округами і вибором одного представника в кожному окрузі. Це пояснюється тим, що мажоритарна система забезпечує найбільшу індивідуальну підзвітність, а вибір декількох представників або за відкритими партійними списками значно підвищує увагу, яку виборці приділяють чесності кандидатів.

Залежно від належності контролюючого суб'єкта до державних або громадських структур виділяють державний контроль та громадський контроль. Державний контроль – це одна з функцій державного управління,

що полягає в оцінюванні правомірності діяльності суб'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами).

Громадський контроль – один із видів соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Державний контроль може призвести до тієї самої корупції, але вже в органах контролю; саме для запобігання таким явищам необхідний дієвий громадський контроль. Громадський контроль є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Згідно зі статтею 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування. Розглядаючи питання контролю у сфері запобігання корупції, вбачається, що ознаки контролю в будь-якій сфері управління є універсальними, але мають певні галузеві відмінності.

Отже, розділом VII Закону України «Про запобігання корупції» встановлені засоби контролю, властиві даній галузі. Так, наприклад, фінансовий контроль передбачає обов'язок до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, визначеною Національним агентством. Цей розділ Закону також запроваджує перевірку декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Обов'язковість подання декларацій про доходи та майновий стан публічних посадових осіб закріплено в статті 8 Конвенції проти корупції Організації Об'єднаних Націй, в нормативних документах Всесвітнього банку, Організації економічного співтовариства та розвитку та в інших міжнародних інститутах. Система декларування існує в багатьох країнах

світу. Однак єдиного стандарту немає, в кожній країні система декларування має свої особливості. У той самий час усі системи побудовані у двох основних напрямках: недопустимості незаконного збагачення за рахунок коштів держави та попередження конфлікту інтересів.

Якщо звернути увагу на міжнародний досвід, то вбачається, що цей засіб контролю втілюється протягом багатьох років. Наприклад, питання декларування доходів публічних осіб бере початок в США, де це питання було зумовлене збільшенням корупційних скандалів. У своєму листі 1951 р. до Конгресу США Президент Трумен повідомив, що всі посадові особи повинні бути готовими помістити публічно відомості про свої доходи. Різні фактори заважали впровадженню на федеральному рівні обов'язкового декларування доходів чиновників. У 1965 році Президент Ліндон Б. Джонсон висунув вимогу, згідно з якою посадові особи повинні відкривати інформацію про свої доходи (Mackenzie and Hafken, 2002, р. 24–26). Лише після Уотергейтського скандалу у 1978 році конгресом США було прийнято федеральний закон «Ethics in Government Act», який станом на сьогодні регулює питання розкриття доходів посадових осіб усіх гілок влади країни [63]

Що ж стосується Західної Європи, то питання розкриття доходів, майнових інтересів посадових осіб знаходить своє законодавче закріплення дещо пізніше, ніж в США. Винятком є лише Об'єднане Королівство Великобританії, країна, де було прийнято основоположний закон по боротьбі з корупцією «Prevention of Corruption Act» ще 1889 році. Проте, історія свідчить, що парламент з невеликим бажанням готовий був прийняти суворі правила розкриття інформації. Навіть спеціально створена комісія у 1969 році дійшла висновку про відсутність необхідності створення реєстру майнових інтересів посадових осіб, але в 1974 році все ж таки було впроваджено цей реєстр.

Питання декларування доходів поширювалось в Західній Європі у 1980-х роках. Так, в 1982 році парламент Іспанії ухвалив закон про

декларування доходів, у тому самому році таку ініціативу підтримали депутати сусідньої Італії, потім – Португалії. Режим розкриття доходів та майнового стану посадових осіб Західної Європи не був подібним до режиму Сполучених Штатів у розумінні його складності та правозастосовної діяльності [139].

На сьогодні в Європейському Союзі не існує спеціального закону, який би регламентував декларування. Проте, країни, що претендують стати країною-учасником Європейського співтовариства, повинні встановити дієвий механізм контролю корупції на законодавчому рівні, що передбачає як врегулювання конфлікту інтересів, так і декларування доходів чиновників як заходи відкритості та прозорості влади. Незважаючи на те, що не існує спеціального закону в Європейському Союзі, який би регламентував обов'язкове декларування доходів посадових осіб, питання декларування доходів посадовими особами де факто є стандартом для усіх країн-учасниць Європейського Союзу. Функціонування систем декларування доходів посадових осіб країн-кандидатів на членство в Європейському Союзі ретельно вивчається Європейською комісією. На сьогодні декларування доходів посадових осіб стало частиною глобального стандарту, який втілено у Конвенції ООН проти корупції, прийнятій у 2003 році. Параграф 5 статті 8 цієї Конвенції передбачає вимогу відповідно до національного законодавства країн встановлювати міри та системи вимог до посадових осіб з питання обов'язкового декларування діяльності поза межами основної роботи, зовнішніх надходжень окрім заробітної плати, інвестицій, активів, дарунків та інших вигод, через які може виникнути конфлікт інтересів.

Усі рекомендації Конвенції ООН включають такі основні тези:

Розкриття інформації про майновий стан повинно охоплювати усі істотні види доходів та майна посадових осіб.

Розкриття інформації стосовно майнового стану публічних осіб дозволить з року в рік аналізувати та порівнювати фінансові надходження посадових осіб.

Процедура розкриття інформації повинна виключати можливість приховування доходів чиновників шляхом оформлення прав на деяких інших нерезидентів чи іноземних компаній.

Посадові особи повинні суворо додержуватись обов'язку обґрунтовувати та доводити джерела своїх фінансових надходжень.

Органи уповноважені здійснювати нагляд за додержанням вимог щодо розкриття інформації з питання майнового стану посадових осіб, повинні мати достатні технічні та юридичні можливості для відповідного попередження та реагування корупційних проявів.

Існування засобів відповідальності за порушення встановлених вимог.

Щодо розвитку інституту декларування доходів в національному законодавстві, то вперше норма стосовно декларування доходів та витрат державних службовців була закріплена в Законі України «Про державну службу», прийнятому 16 грудня 1993 року.

При цьому механізм реалізації зазначеної норми було визначено лише у Постанові Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 року № 641 «Про застосування статті 13 Закону України «Про державну службу», а форма такої декларації визначена ще пізніше Наказом Міністерства фінансів України від 6 березня 1997 року № 58.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» форма декларації була вперше визначена на рівні закону, що, у свою чергу, сприяло забезпеченню реалізації принципу правової визначеності, оскільки вона була гарантією стабільності зазначеної форми. Необхідно зауважити, що не існує єдиного підходу до форми легалізації обов'язковості подання декларації, в більшості країн це питання врегульоване на рівні закону. Незважаючи на це, вважаємо, що врегулювання цього питання на законодавчому рівні шляхом встановлення конкретної форми декларації в законодавчому акті є вдалим механізмом впровадження системи декларування, спроможним попередити проблеми двоякого трактування у правозастосовній діяльності.

Крім того, цей Закон на відміну від попереднього заклав основи розмежування понять «податкова декларація» та «декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру».

Так, якщо головною метою податкової декларації є забезпечення контролю за повнотою та правильністю справляння податків і зборів, встановлених Податковим кодексом України, то декларація, передбачена Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», подавалась з метою створення умов прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також виявлення та недопущення конфлікту інтересів у їх діяльності.

Саме тому особи, які були визначені у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», повинні були декларувати не лише свій майновий стан, а і майновий стан членів сім'ї та більшість своїх значних за розмірами видатків.

Проте, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції», Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив свою чинність. Новим законом більш деталізовано механізм декларування майнового стану посадових осіб із чітким визначенням переліку інформації, що підлягає розкриттю та відповідними механізмами контролю виконання.

Суб'єктами декларування визнаються особи, зазначені в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону.

Водночас зазначені особи повинні декларувати не лише свій майновий стан, а й майновий стан членів сім'ї та більшість своїх значних за розмірами видатків, фінансові зобов'язання. Згідно з визначенням зазначеного Закону до членів сім'ї належать особи, які перебувають у шлюбі, а також їх діти, у тому числі повнолітні, батьки, особи, які перебувають під опікою і піклуванням, інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно

проживають, але не перебувають у шлюбі. Відповідно до більшості методичних матеріалів декларування доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру, у тому числі, які знаходяться на офіційному веб-порталі судової влади України, особа може бути віднесена до членів сім'ї для цілей заповнення декларації за наявності сукупності таких ознак: 1) спільне проживання; 2) пов'язаність спільним побутом; 3) наявність взаємних прав та обов'язків із декларантом [64]. Це, однак, не стосується осіб, які перебувають у шлюбі, що визнаються членами сім'ї незалежно від наявності вказаних ознак. Але якщо звернутись до Закону України «Про запобігання корупції», то побачимо, що згідно з поняттям, до членів сім'ї закон відносить інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Тобто саме поняття в законі не засвідчує обов'язкової сукупності таких ознак, як спільне проживання, пов'язаність спільним побутом та ін. Навпаки, згідно із законом достатньо мати лише одну ознаку для визначення особи членом сім'ї. В свою чергу, вважаємо, що ці ознаки логічно доповнюють одна одну. У зв'язку з цим в понятті членів сім'ї необхідно пов'язати перелічені ознаки для можливості їх розуміння лише у сукупності.

Наступним важливим моментом є те, що до декларації обов'язково вносяться відомості про майновий стан як суб'єкта декларування, так і членів його сім'ї. Враховуючи універсальність корумпованих чиновників та їх звичку оформлювати все майно на своїх близьких, ця вимога є дуже актуальною та необхідною. Але, з іншого боку існує багато механізмів ігнорування принципу прозорості, що повинний бути закладений в основу фінансового контролю. Так, наприклад, сумлінний державний службовець зіткнеться з численними проблемами щодо заповнення декларації у разі неможливості одержання відомостей про статки своїх членів сім'ї, діти або батьки можуть просто відмовитись надавати дані про себе, а змусити їх ніхто

не зможе. На такий випадок ч. 7 статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що у разі відмови члена сім'ї суб'єкта декларування надати будь-які відомості чи їх частину для заповнення декларації суб'єкт декларування зобов'язаний зазначити про це в декларації, відобразивши всю відому йому інформацію про такого члена сім'ї, визначену пунктами 1–12 частини першої статті 46. Отже, потенційний корупціонер зможе не заповнювати відомості про майно своїх членів сім'ї, обґрунтовуючи відсутністю відомостей або відмовою дітей чи батьків надати відомості про свої доходи, при цьому оформивши все своє майно на них, що здебільшого на практиці й відбувається.

Необхідно підкреслити, що Законом України «Про запобігання корупції» на відміну від попереднього закону запроваджено вже новий механізм декларування шляхом заповнення декларації на офіційному веб-сайті Національного агентства за формою, що визначається Національним агентством [2].

З метою отримання безвізового режиму з ЄС було прийнято Закон України від 15.03.2016 р. № 1022-19 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році», яким були внесені зміни до нормативно-правових актів стосовно електронного декларування доходів посадових осіб. Цим законом були внесені зміни до Закону України «Про запобігання корупції», а саме статтю 46 було змінено та збільшено вартість рухомого майна, про яке повинно бути зазначено в декларації. Отже, при заповненні декларації суб'єкт декларування зобов'язаний вказувати цінне рухоме майно вартість якого становить не 50 мінімальних заробітних плат, як це було передбачено в старій редакції, а вже 100 мінімальних заробітних плат. Тобто цим законом було збільшено вартісний поріг цінного рухомого майна. На наш погляд, ці зміни є досить суперечливими, оскільки на шляху побудови прозорості та чесності посадових осіб, в умовах економічної кризи та різкого збіднення

населення країни, створюються умови й можливості для приховування майна посадових осіб.

Впровадження механізму декларування майнового стану посадових осіб є досить дієвим кроком по боротьбі з корупцією та попередженням виникнення конфлікту інтересів. Але дієвість цього механізму нерозривно пов'язана з відповідальністю за порушення вимог фінансового контролю. Донедавна статтею 172⁶ КУпАП передбачалась відповідальність лише за несвоєчасне подання декларації та неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку. В свою чергу, Законом України від 15.03.2016 р. № 1022-19 були внесені зміни до ст. 172⁶ КУпАП, якими було додано відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат. Що ж стосується недостовірних відомостей сумою більше ніж 250 мінімальних заробітних плат, то суб'єкт підлягає кримінальній відповідальності за статтею 366-1 Кримінального кодексу України [138].

Звертає увагу той факт, що новим законом передбачено нову процедуру обліку та оприлюднення декларацій. Так, згідно зі статтею 47 Закону подані декларації вносяться до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться Національним агентством.

Національне агентство забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства надається шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання.

Зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі. Інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігається упродовж всього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, поданої особою, яка зберігається безстроково.

Як вже зазначалось, новим законом визначено процедуру перевірки декларації, яку здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції. Згідно зі статтею 48 існують такі види контролю:

- 1) щодо своєчасності подання;
- 2) щодо правильності та повноти заповнення;
- 3) логічний та арифметичний контроль.

Також законом передбачена повна перевірка декларацій, яку теж здійснює Національне агентство. Необхідно зазначити, що порядок проведення повної перевірки, як і форма декларації, встановлюється Національним агентством. Отже, вбачається, що агентство наділене широким спектром повноважень, що дають можливість у будь-який час змінювати

форму декларації, а також порядок, на підставі якого воно буде проводити перевірку. У такому разі, більш доцільно встановити єдину форму декларації законом, що мінімізує ризики частотої зміни самої форми. Що ж стосується затвердження положення проведення повної перевірки декларацій, доцільно, щоб воно затверджувалось щонайменше на рівні Кабінету Міністрів України, що, в свою чергу, не дасть можливості агентству у будь-який час його змінити та зобов'яже діяти в межах не власноруч написаних правил [150].

Необхідно звернути увагу на повноваження агентства щодо встановлення переліку осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, що закріплено абзацом 2 частини 1 статті 50 Закону України «Про запобігання корупції». В даному випадку виникає багато суперечностей, оскільки такий перелік повинен бути встановлений на рівні закону, що мінімізує ризик неоднакового трактування норм. Так, наприклад, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро» та Кримінальним процесуальним кодексом України вже встановлено поняття осіб, які займають особливо відповідальне становище, якими є згідно з пунктом 1 частини 4 статті 216 КПК України, особи, зазначені в частині 1 статті 9 Закону України «Про державну службу», та вищі посадові особи, стосовно яких здійснюють досудове розслідування детективи Національного антикорупційного бюро України, а саме [65]:

Президент України, повноваження якого припинено, народний депутат України, Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник та заступник міністра, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник;

державний службовець, посада якого віднесена до першої та другої категорій посад, особа, посада якої прирівняна до першої та другої категорій посад державної служби;

депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутат обласної ради, міської ради міст Києва та Севастополя, посадова особа місцевого самоврядування, посаду якої віднесено до першої та другої категорій посад;

судді Конституційного Суду України, судді суду загальної юрисдикції, народні засідателі або присяжні (під час виконання ними цих функцій), Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голова, заступник Голови, секретар секції Вищої ради юстиції, інші члени Вищої ради юстиції;

прокурори органів прокуратури, зазначені у пунктах 1–4, 5–11 частини першої статті 15 Закону України «Про прокуратуру» [116];

особа вищого начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, вищого складу Національної поліції, посадова особа митної служби, якій присвоєно спеціальне звання державного радника податкової та митної справи III рангу і вище, посадова особа органів державної податкової служби, якій присвоєно спеціальне звання державного радника податкової та митної справи III рангу і вище;

військовослужбовець вищого офіцерського складу Збройних сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України;

керівник суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків.

Але, враховуючи повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо встановлення переліку суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, виникає ризик внесення постійних змін та перегляду цього переліку, що, в свою чергу, може призвести до неузгодженості з переліком осіб, які займають

відповідальне та особливо відповідальне становище, який вже встановлено КПК України та Законом України «Про державну службу».

Таким чином, у зв'язку з відсутністю законодавчо визначеного поняття суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, у правозастосовній діяльності можуть виникнути проблеми пов'язані з неоднаковим застосуванням законодавчих норм та монополізацією Національним агентством функції перегляду цього переліку. У зв'язку з цим, поняття вищезазначених осіб необхідно чітко визначити у Законі України «Про запобігання корупції». Такі обставини обґрунтовують необхідність внесення змін до Закону шляхом встановлення чіткого переліку посад пов'язаних із високим рівнем корупційних ризиків.

Наступним заходом контролю є моніторинг способу життя суб'єктів декларування. Відповідно до ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, одержаної від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, що містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається Національним агентством.

Моніторинг способу життя здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної

перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єктові декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.

У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Враховуючи цей засіб контролю, ст. 59 нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» теж передбачено моніторинг способу життя судді, що є дуже важливим з точки зору подолання корупції в країні, оскільки судова система повинна заслужити довіру громадян. Отже, з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам проводиться моніторинг способу життя судді відповідно до Закону. Моніторинг способу життя судді може бути проведений на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя та в інших випадках, визначених законом. Орган, який відповідно до закону здійснює моніторинг способу життя судді, зобов'язаний надіслати відповідну інформацію за результатами моніторингу невідкладно після завершення його проведення, але не пізніше тридцяти днів з моменту отримання відповідної вимоги. Результати моніторингу способу життя судді можуть також використовуватися для оцінювання додержання суддею правил суддівської етики. Інформація, одержана за результатами моніторингу способу життя судді, включається до суддівського дос'є. Як вбачається, орган, що уповноважений здійснювати моніторинг способу життя суддів, – це також Національне агентство з питань запобігання корупції.

Отже, і в заході моніторингу способу життя агентство має право встановлювати порядок його проведення. Така позиція створює ризики монополізації агентства. Саме тому такий орган повинен діяти за чітко прописаними правилами вищого законодавчого органу.

Крім того, виникає багато питань щодо вибірковості проведення моніторингу, а саме, яким чином Національне агентство здійснює відбір претендентів на проведення моніторингу способу життя. Такий, непрописаний, вибірковий підхід проведення моніторингу створює потенційні ризики корупційних проявів в самому агентстві під час вирішення питання які суб'єкти підлягатимуть моніторингу. Отже, виникає необхідність у прийнятті на рівні Верховної Ради України чіткої процедури моніторингу способу життя суб'єктів декларування із обов'язковим визначенням порядку відбору претендентів на проведення моніторингу.

Потрібно також звернути увагу на статті 61-62 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими передбачено обов'язок подання декларацій доброчесності та родинних зв'язків, що є своєрідною новелою у національному законодавстві. Отже, згідно зі статтею 61 Закону суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію родинних зв'язків за формою, що визначається Комісією. У декларації родинних зв'язків судді зазначаються такі відомості:

1) прізвище, ім'я, по батькові судді, місце його роботи та займана посада;

2) прізвища, імена, по батькові осіб, з якими у судді є родинні зв'язки, місця їх роботи (проходження служби), займані ними посади, якщо такі особи є або протягом останніх п'яти років були: а) членами Вищої ради правосуддя, Вищої ради юстиції, працівниками секретаріату Вищої ради правосуддя, Вищої ради юстиції; б) членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, працівниками секретаріату або інспекторами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; в) членами Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції; г) суддями, працівниками апарату суду; ґ) суддями Конституційного Суду України, працівниками секретаріату Конституційного Суду України; д) членами Громадської ради доброчесності; е) прокурорами, працівниками

правоохоронних органів (органів правопорядку), адвокатами, нотаріусами; є) посадовими особами Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь; ж) Президентом України; з) Главою Адміністрації Президента України або його заступниками; и) Секретарем Ради національної безпеки і оборони України або його заступниками; і) народними депутатами України, депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради; ї) членами Кабінету Міністрів України, керівниками або заступниками керівників центральних органів виконавчої влади, у тому числі зі спеціальним статусом, членами Ради міністрів Автономної Республіки Крим; й) керівниками або заступниками керівника Національного антикорупційного бюро України, членами Національного агентства з питань запобігання корупції; к) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; л) членами Рахункової палати; м) членами Центральної виборчої комісії; н) членами Правління чи Ради Національного банку України; о) членами Антимонопольного комітету України, національних комісій регулювання природних монополій, а також Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; п) головами або заступниками голови місцевих державних адміністрацій; р) міськими, сільськими, селищними головами або їх заступниками.

Декларація родинних зв'язків судді є відкритою для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

За відсутності доказів іншого відомості, подані суддею у декларації родинних зв'язків, вважаються достовірними.

У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, поданих суддею у декларації родинних

зв'язків, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить перевірку зазначеної декларації.

Неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею або подання в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей мають наслідком дисциплінарну відповідальність, установлену Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків або за подання в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей не звільняє суддю від обов'язку подати відповідну декларацію з достовірними відомостями. До осіб, з якими у судді є родинні зв'язки належать:

1) особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суддею (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суддею не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі з суддею;

2) незалежно від зазначених у пункті 1 умов – чоловік, дружина, а також родичі кожного з подружжя чи родичі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі з суддею (батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, двоюрідний брат, двоюрідна сестра, усиновлювач, усиновлений).

На наш погляд, обов'язок подання декларацій родинних зв'язків є досить актуальним питанням з огляду на сьогоденні реалії, оскільки у всій системі правоохоронних органів діє стійка система родинних зв'язків, так звана «династія». Такого типу декларування дасть можливість громадськості певним чином контролювати прозорість формування та роботи суддівського корпусу. Але для дієвості цього механізму необхідно запровадити дієвий механізм відповідальності та контролю. Оскільки Вища кваліфікаційна комісія суддів є органом перевірки даної декларації, то необхідно визначити

порядок проведення такої перевірки, і бажано, щоб цей порядок затверджувався не Вищою кваліфікаційною комісією, а на рівні Вищої ради правосуддя, що зменшить ризики корупційних проявів серед тих, хто перевіряє.

Статтею 62 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено обов'язок суддів подавати декларацію доброчесності, згідно з якою суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію доброчесності за формою, визначеною Комісією. Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження. У декларації доброчесності зазначаються прізвище, ім'я, по батькові судді, його місце роботи, займана посада та твердження про:

- 1) відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам;
- 2) своєчасне та повне подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та достовірність задекларованих у них відомостей;
- 3) невчинення корупційних правопорушень;
- 4) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності;
- 5) сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання ним присяги;
- 6) невтручання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями;
- 7) проходження перевірки суддів відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та її результати;
- 8) відсутність заборон, визначених Законом України «Про очищення влади».

Декларація доброчесності судді може містити інші твердження, метою яких є перевірка доброчесності судді. Декларація доброчесності судді є відкритою для загального доступу через оприлюднення на офіційному веб-

сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. За відсутності доказів іншого твердження судді у декларації доброчесності вважаються достовірними. У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень судді у декларації доброчесності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить відповідну перевірку. Неподання, несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею або декларування в ній завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень мають наслідком дисциплінарну відповідальність, встановлену цим Законом. Отже, як обов'язок подання декларації родинних зв'язків, так і обов'язок подання декларації доброчесності є досить вдалими засобами попередження та виявлення ризиків корупційних правопорушень, але, як було зазначено вище, потребують певних удосконалень щодо контролю виконання цих обов'язків, а саме в частині затвердження порядку контролю.

В свою чергу, хочеться відзначити, що відповідно до ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» та ст. 29 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» метою засобів моніторингу є встановлення відповідності рівня життя з наявними у декларанта та членів його сім'ї доходами та майном згідно з декларацією, але даними нормами не розкрито зміст та алгоритм здійснення такого моніторингу. Процес моніторингу способу життя повинен бути значно ширшим, ніж аналіз декларацій, оскільки потребує оперування додатковою, як мінімум, заздалегідь одержаною інформацією, наприклад, про наявне майно у членів сім'ї та їх доходи із вищезазначених баз даних та реєстрів.

Тому моніторинг способу життя у контексті Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» необхідно розглядати як комплекс заходів, пов'язаних з одержанням інформації: про доходи і витрати суб'єкта та членів його сім'ї; про рухоме та нерухоме майно суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як на території України, так і за її межами; про наявність банківських рахунків

суб'єкта перевірки та членів його сім'ї, у тому числі за межами України; про кількість, тривалість та вартість виїздів за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей (поза виконанням службових обов'язків); про наявність автотранспортних засобів, управління якими здійснюється суб'єктом перевірки та членами його сім'ї, рік випуску та приблизну вартість тощо. Цей перелік неповний, однак може бути орієнтиром для формування змістової частини Порядку здійснення моніторингу способу життя посадових та службових осіб. Одержана інформація сприятиме виявленню невідповідності видатків суб'єкта декларування та членів його сім'ї з офіційними прибутками. Крім того, під час безпосередньої роботи з декларацією необхідно звертати увагу на: купівлю рухомого і нерухомого майна за вартістю, що є заниженою порівняно з ринковою, продаж такого майна за завищеною вартістю; правочини, укладені суб'єктами відповідальності та членами їх сімей вартістю, що перевищує загальний прибуток за основним місцем роботи; відповідність зростання банківських накопичень і видатків, спрямованих на погашення боргових зобов'язань, з офіційними прибутками суб'єкта відповідальності тощо.

На наш погляд, засоби фінансового контролю потребують численних еволюційних змін, що дадуть можливість їх практичного втілення та мінімізують існуючі ризики корупційних проявів безпосередньо при їх виконанні.

Наступний засіб контролю – спеціальна перевірка осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Статтею 56 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено обов'язковість проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується

Національним агентством, проводиться спеціальна перевірка, зокрема, щодо відомостей, поданих особисто.

Спеціальна перевірка не проводиться щодо:

1) кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів;

2) громадян, які призиваються на військову службу за призовом осіб офіцерського складу та на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або залучаються до виконання обов'язків за посадами, передбаченими штатами воєнного часу;

3) претендентів, які перебувають на посадах в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та призначаються в порядку переведення чи просування по службі на посади в межах того ж органу або призначаються в порядку переведення на посади в інших державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування;

4) претендентів, які перебувають на посадах в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, що припиняються, та призначаються в порядку переведення на роботу до інших органів, до яких переходять повноваження та функції органів, що припиняються;

5) осіб при розгляді питання про включення їх до списку народних засідателів або присяжних.

Необхідно відмітити, що спеціальна перевірка не є новелою в національному законодавстві. Так, до 1 січня 2012 року подібна перевірка проводилася щодо значно меншої кількості посад, а саме відповідно до Порядку проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, який був затверджений Президентом України у 2001 році, обов'язкова спеціальна

перевірка проводилась стосовно кандидатів на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України, Головою Адміністрації Президента України, Керівником Державного управління справами. Зокрема, перевірки підлягали відомості, повідомлені кандидатом на зайняття посади про себе, зазначені у деклараціях про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан кандидата на зайняття посади щодо себе та членів своєї сім'ї, а також додержання кандидатом вимог, установлених законодавством про державну службу, боротьбу з корупцією та про державну таємницю.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачалось проводити спеціальну перевірку відносно всіх осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону. Отже, якщо особа претендувала на зайняття посади, незалежно від того, чи це рядовий державний службовець міської ради, чи керівник центрального органу виконавчої влади, стосовно неї повинна була проводитись спеціальна перевірка. Такий підхід законодавця надавав більшої дієвості та юридичної значущості цьому засобу контролю.

Але на сьогодні на відміну від попереднього Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» новим Законом значно звузилось коло осіб, які підлягають спеціальній перевірці та обмежено лише тими посадами, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством. Отже, якщо попереднім законом кожний державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані були пройти спеціальну перевірку, то на цей час спеціальну перевірку зобов'язані пройти лише ті особи, які претендують на зайняття: посад, передбачених частиною першою статті 9 Закону України «Про державну службу» [66]; посад, віднесених згідно із статтею 25 зазначеного Закону та частиною першою статті 14 Закону України «Про

службу в органах місцевого самоврядування» до першої – третьої категорій, а також посад суддів, прокурорів і слідчих, керівників, заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівників, заступників керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя, керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, а також посад, що підлягають заміщенню вищим офіцерським складом військовослужбовців.

Спеціальній перевірці підлягають відомості щодо наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення; факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; наявності в особи корпоративних прав; стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; відношення особи до військового обов'язку; наявності в особи допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади; поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади». Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) державного органу, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. Для забезпечення організації

проведення спеціальної перевірки керівник відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування або їх апарату може визначити відповідальний структурний підрозділ.

Порядок проведення спеціальної перевірки врегульовано статтею 57 Закону, згідно з яким строк проведення перевірки не повинен перевищувати 25 днів з моменту одержання згоди особи, яка претендує на зайняття посади, якщо ж такої згоди не надійшло то ця особа як кандидат на зайняття посади взагалі не розглядається.

Важливим елементом зазначеної процедури є одержання згоди особи на проведення перевірки, за її відсутності питання про призначення взагалі не розглядається. Така згода подається разом із заявою про призначення, а в разі конкурсного добору така згода подається протягом трьох днів із дати одержання кандидатом повідомлення про результати конкурсу.

Кандидат, щодо якого проведена спеціальна перевірка, має право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки. У разі незгоди кандидата з результатами перевірки він може подати свої зауваження у письмовій формі стосовно її результатів до відповідного органу. Органи (підрозділи), які проводили спеціальну перевірку, у разі надходження від кандидата зауважень стосовно результатів спеціальної перевірки надають йому письмову відповідь протягом десяти днів з дати надходження зауважень.

Спеціальна перевірка проводиться у строк, що не перевищує двадцяти п'яти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки. Слід зазначити, що новим законом було збільшено строк проведення перевірки, оскільки законом «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачалось проведення перевірки протягом 15-ти календарних днів, що, в свою чергу, унеможлиблювало проведення в цей строк перевірки, оскільки нормативними документами органів, які здійснюють перевірку, встановлювався строк для надання відповіді 7 робочих днів.

Такими документами є:

– Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 року № 39/5;

– Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 30 липня 2012 року № 578 «Про порядок проведення медичного огляду та спеціальної перевірки особи, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування»;

– Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 10 вересня 2012 року № 986 «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування».

Під час реалізації цього засобу контролю на практиці у період дії Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» виникало досить багато питань, тому Міністерство юстиції надало роз'яснення щодо деяких проблемних питань в листі від 10.07.2012 р., які доречно застосовувати і до нового закону. Отже, питання встановлення неправдивих відомостей, подання яких згідно із частиною другою статті 57 Закону є перешкодою для прийняття на роботу (службу). Особливо це актуальне з огляду на поширені випадки виявлення фактів подання таких відомостей (як правило, внаслідок помилки) у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру претендентів на зайняття посади. Законом встановлено особливості «реагування» на різні види розбіжностей заявлених та фактичних даних про особу, серед яких є:

1) у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту розбіжностей у поданих претендентом на посаду автобіографії та/або декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік посадовою особою (органом), яка (який) організовує проведення спеціальної перевірки, надається можливість

претенденту на посаду протягом п'яти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом та/або виправити таку розбіжність;

2) у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки відомостей про претендента на посаду, які не відповідають встановленим законодавством вимогам для зайняття посади, посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду;

3) у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки та розгляду вищезазначених пояснень претендента на посаду факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, повідомляє протягом трьох робочих днів про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду.

Як роз'яснило Міністерство юстиції, при визначенні недостовірності поданої інформації необхідно виходити з її свідомого приховування чи перекручування. Стосовно повідомлення правоохоронних органів у разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання кандидатом неправдивих відомостей необхідно зазначити, що зазначене правило має на меті з'ясування наявності чи відсутності правопорушень, зокрема й корупційних, які стали причиною подання неправдивої інформації, і насамперед встановити факт свідомого приховування чи перекручування відомостей. Відповідно таку інформацію для здійснення відповідної перевірки та вжиття заходів найбільш доцільно надсилати до спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень.

Враховуючи те, що факт свідомого підроблення документа та подання неправдивих відомостей може встановити лише уповноважені правоохоронні органи в порядку певного провадження, виникає питання щодо правомірності відмови претенденту у призначенні на посаду. Оскільки будь-

яку неточність, зазначену претендентом в поданих документах, можна розцінювати як перекручення або приховання відомостей та, в свою чергу, відмовити претенденту на зайняття посади без певного висновку правоохоронних органів. Як вбачається згідно з нормами чинного законодавства, на практиці неможливо об'єктивно та в повному обсязі провести перевірку у зв'язку із обмеженими строками, за які не вбачається можливим встановити факт свідомого приховування або підроблення поданих претендентом документів. Також вважаємо за недоцільне зазначати можливість відмови в призначенні на посаду кандидатів без встановлення, саме правоохоронними органами, факту підроблення документів або приховування відомостей.

Контроль є одним із основних адміністративно-правових засобів запобігання та протидії корупції, який насамперед повинен діяти як превентивний засіб боротьби з корупцією. Як вбачається з проаналізованого матеріалу, законодавством встановлені певні засоби контролю та попередження корупції. Враховуючи невеликий досвід побудови механізму боротьби з корупцією, передбачені засоби контролю є достатньо прогресивними. Але, враховуючи високий рівень досвідченості потенційних корупціонерів, дані засоби контролю потребують певних удосконалень у розрізі їх дієвості у практичному житті. Саме нормативне посилення дії закону шляхом усунення існуючих прогалин забезпечить належне його виконання, а підвищення відповідальності мінімізує корупцію в країні. На наш погляд, якісний контроль завжди повинен бути зосереджений на попередженні корупції, що мінімізує причини здійснення корупційних правопорушень. Звичайно, вирішення будь-якої проблеми насамперед потребує встановлення причин її виникнення, так само і з корупцією в державі, високий рівень якої викликаний як низьким рівнем економічного розвитку країни, так і відсутністю культури та політичної волі у її подоланні. Як зазначила Хілларі Клінтон, «корупція – це політична воля. Якщо влада корумпована від початку до кінця, вона робить вигляд, що в країні все

нормально. Якщо чиновники переконуються, що є політична воля і санкції, що покарання неминуче піде, то перестануть займатися корупцією. А зараз корупція повсюди, тому що безкарна».

Необхідно зазначити, що засоби контролю за своєю суттю не впливають на скоєні корупційні правопорушення, вони більш зосереджені на виявленні потенційних ризиків вчинення таких правопорушень. Тому засоби контролю є превентивними методами боротьби з корупцією, а отже, чіткість та прозорість їх реалізації є запорукою недопущення корупції в цілому.

Таким чином, засоби контролю є засобами запобігання корупції, які насамперед спрямовані на попередження, аналіз та усунення причин корупції, є невід'ємним елементом складного механізму боротьби з корупцією та перебувають у нерозривному зв'язку з іншими засобами протидії корупції.

2.3 Правові засади запобігання конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів є передумовою вчинення будь-якого корупційного правопорушення, саме його врегулювання і повинно відігравати важливу роль в законодавчому регулюванні. Особлива правова природа публічно-правових відносин зумовлює необхідність встановлення механізму для того, щоб уникнути негативних наслідків конфлікту інтересів. Тому механізм врегулювання конфлікту інтересів повинен мати важелі для недопущення корупційних правопорушень, серед яких повинно бути як моральне виховання суспільства, так і високий рівень відповідальності. Необхідно зауважити, що проблемність питання врегулювання конфлікту інтересів полягає у багатьох психологічних аспектах людського існування, тому законодавці багатьох країн розуміють, що повністю викоренити як конфлікт інтересів, так і корупцію в цілому неможливо, а отже, мета боротьби з

корупцією полягає у мінімізації негативного впливу та ризиків такого впливу.

Питання запобігання конфлікту інтересів та механізму його врегулювання в Україні є досить актуальним та назрілим, враховуючи стан країни, до якого призвів великий рівень корумпованості влади та терпимість громадськості до корумпованої системи. Серед причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій навколо конфлікту інтересів можна виділити такі:

- враховуючи події Революції гідності громадськість усвідомила основний принцип демократичної держави, а саме можливість вимогливо ставитись до органів влади, оскільки останні є найманими працівниками громадян;

- актуалізація потреби у подальшому інституційному розвитку державної служби (створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з європейськими стандартами життя);

- закріплення принципів служіння посадових осіб саме народові держави, оскільки народ – це і є держава (виховання посадових осіб «не володарями», а слугами загальних громадянських та державних інтересів).

Конфлікти інтересів як у державному, так і у приватному секторах непокоять громадськість у багатьох країнах світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків. У сучасних реаліях між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами – з іншого, виникли нові форми відносин, що спричинюють дедалі тісніші форми співробітництва. Така тенденція створює можливості для появи нових форм конфлікту інтересів (коли державний службовець має приватні інтереси у бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контракту тощо; коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями; коли державний службовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої

було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює), що, у свою чергу, змушує органи державної влади вживати заходи, необхідні для забезпечення доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи державного управління у цілому [67].

Ситуації, які призводять до виникнення конфлікту інтересів, у розвинених демократичних країнах вже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства для запобігання виникненню конфлікту, а різноманітність підходів до врегулювання самого конфлікту інтересів та обставин, що спричинюють його виникнення, віддзеркалює відмінності історичних і правових традицій, а також традицій державного управління [124].

Навіть у розвинених країнах при управлінні конфліктом інтересів певний час застосовувався підхід, спрямований лише на усунення наслідків конфлікту інтересів. В більшості країн СНД управління конфлікту інтересів було спрямоване навіть не на усунення наслідків, а на покарання винних. Наразі відбувається трансформація підходів до управління конфліктом інтересів: традиційний підхід змінюється випереджувальним, спрямованим на профілактику конфлікту інтересів і включає навчання, консультації, розроблення інструкцій та підготовку персоналу публічної служби. Акцент при цьому зосереджується не на контролі та судовому переслідуванні за порушення відповідно до кримінального законодавства, а на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні потенційних конфліктів інтересів за допомогою використання звітів про доходи.

Проводиться робота, спрямована на чітку регуляцію таких сфер, пов'язаних з діяльністю посадових осіб, як отримання подарунків, робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політична активність. Для реалізації такого запобіжного підходу використовується ефективна система примусу з

широким набором інструментів (звільнення, пониження класного чину, тимчасове відсторонення від посади, позбавлення права зайняття посад державної громадянської служби на певний період, штраф), які застосовуються як покарання та стягнення. Наявність ефективних контрольних механізмів забезпечує стійкість системи управління конфліктом інтересів. У країнах з розвинутою системою державного управління поряд з розгалуженою системою нормативно-правового регулювання її діяльності велика роль належить механізмам саморегулювання. Отже, у багатьох розвинених країнах на рівні конституції або спеціальних законів закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів. Наприклад, у деяких європейських державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед них є Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів врегульовується законом про державну службу, зокрема у Польщі (Закон про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції та Закон про публічну службу), Австрії та Греції (Кодекс публічної служби), Ісландії (Закон про публічну адміністрацію) [68, 145].

У деяких європейських країнах питання врегулювання конфлікту інтересів передбачено кодексами поведінки. Наприклад, у Додатку до Рекомендації № R (2000) 10 Ради Європи – «Модельний кодекс поведінки державних службовців» – зазначається, що державний службовець не повинен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його державною посадою. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь своїх особистих інтересів [69].

Рада Європи рекомендує, щоб держави-учасниці відповідно до національного законодавства та принципів державного управління прийняли

національні кодекси поведінки державних службовців, базуючись на Модельному кодексі поведінки для державних службовців. Крім того, у Рекомендації наголошується, що кодекси поведінки державних службовців мають: а) чітко визначати норми доброчесності та поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці; б) допомагати їм у дотриманні цих норм; в) інформувати широку громадськість про те, якої поведінки слід очікувати від державних службовців. Проведене Міністерством фінансів Фінляндії Всебічне дослідження етики державної служби у країнах-членах ЄС засвідчило, що у всіх країнах ЄС станом на 2007 р. існували нормативно-правові документи з етики або такі документи перебували на стадії розробки. Серед таких документів були Декларації цінностей, Кодекси етики, Кодекси поведінки, Настанови щодо належної адміністративної поведінки [70]. Як правило, кодекси поведінки є доповненням до існуючих нормативно-правових актів та заходів впливу. Юридичний характер кодексів, їх предмет та ступінь деталізації у різних країнах різняться. Зазвичай кодекси поведінки державних службовців країн-членів ЄС охоплюють такі питання, як подарунок та винагорода, заборонені види оплачуваної діяльності та роботи за сумісництвом, звітність про доходи, участь у політичній діяльності, доступ до конфіденційної інформації та зловживання службовим становищем.

Рада Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), враховуючи підвищену зацікавленість громадськості та посиляючись на свою Рекомендацію «Удосконалення етики поведінки на державній службі» (зокрема, на принцип – «повинні бути розроблені чіткі керівні принципи для взаємодії між державним і приватним секторами»), у 2003 р. розробила для країн-членів ОЕСР Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Було рекомендовано ввести загальні міжнародні стандарти для того, щоб допомогти урядам країн переглянути та модернізувати свою політику з урегулювання конфлікту інтересів у державному секторі відповідно до належної практики країн-членів ОЕСР. Настанови ґрунтуються

на практичному підході, згідно з яким вважається, що не можна позбутися всіх конфліктів інтересів, тому приватні інтереси посадовців повинні бути належним чином визначені та враховані.

Конфлікт інтересів є складною проблемою, оскільки, як зазначалось раніше, залежить від багатьох аспектів людського існування. Тому більшість країн не має однозначного підходу до визначення правової категорії «конфлікт інтересів». Більше того, виявити та відстежити межі приватних та публічних інтересів досить важко, внаслідок чого нормативні акти різних держав відрізняються один від одного. В європейській практиці досить поширеною є характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій. Це визначення запропоноване у Рекомендаціях ОЕСР [71].

Таке визначення конфлікту інтересів відображене у законах Чехії – про конфлікт інтересів (§ 3 п. 1) [74], Латвії – про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб (п. 5 ст. 1), Молдови – про конфлікт інтересів (ст. 2) [75], Хорватії – про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно - владних повноважень (п. 2 ст. 2), Російської Федерації – про муніципальну службу в Російській Федерації (ст. 14.1) [28].

Необхідно зазначити, що поняття конфлікту інтересів, запропоноване рекомендаціями ОЕСР, розглядає конфлікт інтересів не лише як фактичне явище, а й як уявний та потенційний конфлікт інтересів.

Уявний конфлікт має місце, коли існує особистий інтерес, який може обґрунтовано вважатися іншими таким, що впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків, навіть якщо такого негативного впливу фактично немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може мати місце у тих випадках, коли посадова особа має приватні інтереси, здатні призвести до конфлікту

інтересів у певний час у майбутньому. Відповідно до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців «конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків». Під особистим інтересом державного службовця необхідно розуміти будь-які переваги для службовця чи близьких для нього осіб (членів сім'ї, родичів, друзів та ін.) або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні стосунки [77].

На підставі міжнародного досвіду можна виділити такі характерні ознаки конфлікту інтересів:

- наявний ризик необ'єктивності посадової особи при реалізації своїх повноважень;
- суперечність між особистими інтересами посадової особи та публічними інтересами громадськості;
- здатність завдання шкоди законним інтересам суспільства.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів посадової особи, то серед них можуть бути виділені такі: 1) відсутність морального виховання посадової особи; 2) наявність у посадової особи повноважень, що передбачають прийняття рішень на підставі суб'єктивних оцінок; 3) відсутність або недосконалість системи звітності, контролю та діяльності посадових осіб; 4) відсутність механізму реального врегулювання виниклого конфлікту інтересів [78].

В. Горбунова в статті «Конфлікт інтересів на муніципальному рівні: сутність та правовий аспект» зазначає, що конфлікт інтересів – це ситуація, за якої особиста зацікавленість муніципального службовця впливає або може вплинути на об'єктивне виконання ним посадових обов'язків і виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю муніципального службовця і законними інтересами громадян, здатне призвести до заподіяння шкоди цим законним інтересам громадян [119].

Конфлікт інтересів є внутрішньоособистим конфліктом посадовця, який виникає через бажання скористатися наданими повноваженням в особистих цілях, що суперечить нормам суспільної моралі. Отже, основою конфлікту інтересів є конфлікт між нормами закону, професійної етики та особистою зацікавленістю. Наслідком не врегульованого та невирішеного конфлікту інтересів є корупція, саме цей критерій є одним із характерних ознак поняття корупції. Ототожнювати корупцію та конфлікт інтересів не можна, оскільки конфлікт може існувати і без корупції, а своєчасне його врегулювання не допустить прояву корупції. Але конфлікт інтересів та механізм його врегулювання слід розглядати як захід попередження та недопущення корупції.

Відповідно до проведеного порівняльного дослідження «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд», що закріплено у Документі SIGMA № 36, вбачається, що у європейських країнах програми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів розроблялися у межах одного з двох підходів: 1) як частина стратегії запобігання і протидії корупції; 2) як частина широкої програми гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки посадових осіб [79].

Перший підхід став загальноприйнятою практикою в країнах, що стали членами ЄС після 2004 року, тоді як другий був закріплений в старих країнах членах ЄС. Отже, у цьому контексті політика з питання врегулювання конфлікту інтересів, з одного боку, є важливим засобом виховання та підтримання високого морального рівня посадових осіб, а з іншого – невід'ємною частиною виявлення та попередження корупційних правопорушень, оскільки певні складові цієї політики, наприклад декларування, можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень.

Вищезазначена політика повинна враховувати ризики, пов'язані із певними категоріями посадових осіб, особливо, якщо це розробники

політики чи найвищі посадові особи, а також службовці, які працюють у ключових сферах держави. Країни-члени ОЕСР розробили окремі політики з урегулювання конфлікту інтересів для вищезазначених категорій. Загалом, чим вищою є посада, тим жорсткішою є політика і тим вищі вимоги щодо прозорості (наприклад, обов'язок посадових осіб цих категорій надавати інформацію про свої фінансові надходження, обов'язкове оприлюднення такої інформації). На наш погляд, це дуже актуально для України враховуючи сьогоденну ситуацію в країні. Але доволі часто в наші дні вищі посадовці намагаються приховати свої статки, незважаючи на загальноприйнятий євроінтеграційний курс розвитку держави, мотивуючи свою позицію захистом права на приватне життя. Слід зауважити, що Конституційний Суд України своїм рішенням від 02.01.2012 року у справі № 1-9/2012 за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, зазначив, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не лише гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів-суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції від 25 грудня 2008 року № 1165 (1998) (далі – Резолюція № 1165) зазначала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їх життя (пункт 6). Згідно із законодавством України не належать до інформації з обмеженим доступом, зокрема: декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії (частина шоста статті 6 Закону

№ 2939); персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії, за винятком інформації, яка відповідно до закону визначена такою, що належить до інформації з обмеженим доступом (частина четверта статті 5 Закону № 2297); відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (пункт 5 частини четвертої статті 21 Закону № 2657) [81].

Ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів повинна підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи добросовісність рішень на державному рівні та приватними інтересами посадовців. ОЕСР у Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі пропонує практичні інструменти допомоги для підтримання добросовісності при ухваленні рішень на державному рівні.

Отже, серед них є:

- переконання у тому, що органи державної влади мають стандарти політики зі сприяння, підтримання добросовісності та реалізують їх на практиці;
- встановлення ефективних процесів виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності та управлінських підходів, що передбачає не лише санкції, а й для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам [125, 126].

При врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, з метою підтримання довіри до державних інституцій, державні службовці повинні дотримуватися чотирьох головних принципів:

- 1) служіння суспільним інтересам;
- 2) забезпечення прозорості та громадського аналізу;
- 3) посилення персональної відповідальності;
- 4) розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів [127].

Отже, базовими настановами з управління конфліктом інтересів є:

- 1) виявлення відповідних ситуацій конфлікту інтересів;
- 2) запровадження процедури виявлення, управління та врегулювання ситуації конфлікту інтересів;
- 3) демонстрування лідерства;
- 4) розвиток партнерства з працівниками;
- 5) забезпечення дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів;
- 6) ініціювання партнерства з діловим та некомерційним секторами на новій основі [71].

У більшості країн Європейського Союзу було прийнято спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, останнім часом було здійснено важливі кроки з врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави [120].

Європейський досвід засвідчує, що питання вирішення ситуацій конфлікту інтересів складається із трьох базових напрямків:

- 1) виявлення, в тому числі потенційного конфлікту інтересів;
- 2) попередження виникнення конфлікту інтересів;
- 3) запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

Виявлення можливе за допомогою механізму декларування посадовими особами свої статків, особистих заяв посадових осіб про виникнений конфлікт інтересів або про наявність потенційного конфлікту, заяв, скарг, повідомлень третіх осіб, які постраждали від корупційних проявів посадовців.

Попередження виникнення конфлікту інтересів може бути реалізоване за допомогою таких засобів: заборони займатися певними видами діяльності; дозвільного порядку зайняття певними видами діяльності; обов'язкового повідомлення про зайняття певними видами діяльності.

Запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів може бути реалізовано такими засобами, як відсторонення посадової особи від виконання обов'язків, при виконанні яких виникає конфлікт інтересів; посилення контролю за виконанням посадовою особою своїх обов'язків, під час виконання яких виникає конфлікт інтересів; колегіальне прийняття рішень із тих питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів. Взагалі в європейських країнах відсутній стандартний підхід щодо врегулювання конфлікту інтересів. Проте найбільш поширеними та дієвими заходами є:

- обмеження сумісництва;
- декларування особистих, сімейних доходів; особистого, сімейного майна; подарунків; приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями; декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень.
- безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації;
- публічне розкриття декларацій про доходи та майно;
- обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень);
- обмеження і контроль за подарунками та іншими формами пільг;
- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії);
- дискваліфікація або звичайне звільнення посадових осіб, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну ситуацію.

Враховуючи те, що в багатьох європейських країнах питання врегулювання конфлікту інтересів віднесено до антикорупційної політики, саме на спеціалізовані інституції з боротьби корупції покладаються обов'язки щодо запобігання та виявлення конфлікту інтересів.

Більшість міжнародних договорів з питань запобігання і протидії корупції вимагають від держав-учасниць створення спеціалізованих органів з

питань запобігання корупції. Така позиція повністю відповідає ст. 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй «Проти корупції», яка передбачає, що кожна держава-учасниця ООН «забезпечує, ... наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції... Кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам ... необхідну незалежність ... з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій». Конвенція у ст. 36 вимагає наявності двох типів спеціалізованих інституцій:

- орган або органи, що запобігають корупції;
- орган або органи, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів [81].

Конвенції ООН та Ради Європи з боротьби проти корупції (Кримінальна та Цивільна конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) встановлюють необхідні базові властивості антикорупційних органів: незалежність, спеціалізація, належна професійна підготовка й наявність адекватних ресурсів.

Незалежність антикорупційного органу повинна полягати у захисті від неправомірного втручання та впливу. Першочергову роль для забезпечення незалежності відіграє фінансова та структурна автономія органу, а також чітко визначені юридичний статус і повноваження. При виконанні своїх повноважень антикорупційні служби повинні дотримуватися принципів верховенства права та прав людини, надавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та виконавчої влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації про їх роботу. Основним принципом, що забезпечить належне функціонування та ефективність діяльності органу, повинна бути співпраця з громадянським суспільством та бізнесом.

Спеціалізація антикорупційних органів передбачає наявність спеціально підготовленого професійного персоналу, з певним досвідом роботи із спеціальними повноваженнями у сфері боротьби проти корупції. На наш погляд, важливим чинником при набранні працівників антикорупційного органу, крім їх професійних здібностей, повинна бути висока моральність, чесність та нетерпимість до корупції. Важливим кроком в національному законодавстві є те, що при оголошенні конкурсу Національним антикорупційним бюро України одне із обмежень для бажаючих працювати в бюро є робота за попередні п'ять років в спеціально уповноважених підрозділах по боротьбі з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних силах України та митних органах. Це є досить важливим кроком під час відбору працівників, оскільки працівники правоохоронних органів, які працювали в період процвітання корупції, апріорі не зможуть об'єктивно виконувати покладені на них обов'язки. Важливим та необхідним інструментом дієвості антикорупційних органів є постійне вдосконалення професійної підготовки персоналу, а також забезпечення необхідними засобами виконання покладених на них обов'язків. Важливим моментом для правильної організації роботи спеціалізованих антикорупційних органів є розмежування матеріальної юрисдикції між різними органами [82].

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції до важливих функцій із запобігання корупції належать: запобігання конфлікту інтересів, забезпечення етики та прозорості державної служби, попередження відмивання грошей та фінансовий контроль за витрачанням державних коштів. У багатьох країнах ці функції виконуються вже існуючими органами (органами контролю та аудиту, інститутом омбудсмена, органами виконавчої влади, комісіями з етики та запобігання конфлікту інтересів, спеціалізованими службами та підрозділами із запобігання корупції, органами з боротьби проти відмивання грошей).

Так, наприклад, у деяких країнах-членах ЄС виявленням конфлікту інтересів займаються незалежні органи влади – Конституційний Суд у Португалії, Бюро по боротьбі з корупцією у Латвії, адміністративні суди в Чехії, або спеціалізовані органи – Комісія з питань вирішення конфліктів інтересів у Хорватії, Офіс з питань конфлікту інтересів в Іспанії [103, 140].

Незважаючи на те, що в ряді країн відсутні органи які б повністю спеціалізувались на виявленні та попередженні конфлікту інтересів, існують певні установи, які реалізують дієвість окремих механізмів врегулювання конфлікту інтересів. Так, наприклад Франція, де Комісія з питань прозорості політичного фінансування є спеціальним органом для контролю за декларуванням доходів посадових осіб, а забезпеченням дотримання обмежень щодо можливості працевлаштування у приватному секторі посадових осіб, повноваження яких були припинені, займаються Комісії з питань професійної етики. В Італії також відсутня цілісна система органів, покликаних виявляти конфлікт інтересів. Органами, на які покладені повноваження із забезпечення окремих механізмів виявлення та запобігання конфлікту інтересів, є Агентство з питань комунікацій (виявлення конфліктів інтересів у сфері комунікацій), Агентство з питань конкуренції (виявлення конфлікту інтересів у публічній сфері), а також керівники відповідних органів влади (спікер парламенту, керівники органів виконавчої влади – щодо виявлення конфлікту інтересів у відповідних органах влади). Проте є і такі держави (зокрема, Польща, Угорщина, Німеччина), у яких взагалі відсутні будь-які органи, що здійснюють моніторинг конфлікту інтересів. Ключову роль у здійсненні відповідних функцій відіграють громадський та внутрішньовідомчий контроль, який відповідно здійснюється неурядовими громадськими організаціями, ЗМІ та керівниками відповідних органів державної влади [83].

Аналіз досвіду інших країн питання врегулювання конфлікту інтересів та подолання корупції дозволяє зробити висновок, що важливою передумовою забезпечення належного рівня життя та запобігання

поширенню корупції як в системі органів державної влади, так і в країні в цілому, є запровадження правових засобів, спрямованих на усунення причин і умов, що призводять до корупційних правопорушень. При цьому значна роль в системі відповідних правових засобів відводиться запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів.

Поряд з цим, акцентуючи увагу на необхідності адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів, варто звертати увагу на природу викликів, історичні та культурні особливості нашої держави, адже різноманіття досвіду успішних європейських держав, які істотно відрізняються в економічному, політичному, соціальному плані, додатково ускладнює вибір моделі врегулювання конфлікту інтересів для здійснення прямих інституційних запозичень. З іншого боку, прагнення до тіснішої взаємодії з країнами ЄС актуалізує потребу здійснення реформ в Україні таким способом, який уже апробований об'єднаною Європою.

Отже, політику запобігання конфлікту інтересів в багатьох державах можна розділити на певні види, що обумовлено джерелом її закріплення та визначення. Наприклад, Австрія, Мексика, Фінляндія, Люксембург, Бельгія, питання врегулювання конфлікту інтересів закріплюють на рівні законів, тобто «primary legislation» основного законодавства. У свою чергу, такі країни, як Ірландія, Нова Зеландія, Польща, Сполучені Штати Америки, питанню врегулювання конфлікту інтересів приділяють увагу на рівні як основного законодавства, так і на рівні кодексів поведінки та локально-нормативно-правових актів [129]. Отже, Організація економічного співробітництва та розвитку виокремила п'ять основних джерел нормативного закріплення питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів:

1. Основне законодавство, що містить закони загальні, спеціальні, (Закон цивільної служби 1998 та обмеження на здійснення господарської діяльності особами, які виконують публічні функції, Закон 1997 в Польщі,

Закон Туреччини «Про декларування зацікавленості та проти корупції» 1990 року, Цивільний кодекс та Кримінальний кодекс Австрії та ін.).

2. Підзаконні акти, зокрема директиви, правила та постанови (Директива про запобігання корупції у федеральній адміністрації від 17 червня 1998 в Німеччині, Принципи етичної поведінки для державних службовців і працівників, Наказ № 12731 від 17 жовтня 1990 року в США.

3. Інші нормативні акти, такі як накази, колективні договори та інші (Регламент Палати громад у Канаді, Спеціальні угоди для державного сектора у Швеції).

4. Кодекси поведінки (Конфлікт інтересів та кодекс поведінки звільнених публічних посадових осіб від 1994 р. у Канаді, Стандарти етичної поведінки співробітників виконавчої влади в Сполучених Штатах та ін.).

5. Керівні принципи, роз'яснення, рекомендації, що не мають юридичної сили та не створюють обов'язків [84, 130, 131].

Головним питанням у політиці врегулювання конфлікту інтересів є поєднання строгого нормативного визначення із гнучкими інструментами практичного застосування у конкретних відносинах, що дозволяє створити дієвий механізм врегулювання конфлікту інтересів.

В свою чергу, досвід вітчизняного законодавства врегулювання конфлікту інтересів свідчить про дуже нестабільний період, за який вітчизняне законодавство підлягало зміні декілька разів, що, безумовно, негативно впливало на практичне втілення механізму подолання корупції в цілому. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» законодавчо закріпив визначення конфлікту інтересів, але, на жаль, цей закон взагалі не передбачав механізму його врегулювання. Інструменти врегулювання конфлікту інтересів були більш декларативними та непридатними для їх практичного втілення. Крім того, було встановлено, що перелік способів урегулювання конфлікту інтересів не був вичерпним, оскільки частиною другою статті 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» було передбачено, що закони та інші нормативно-правові

акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, повинні передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів. До правових засобів запобігання конфлікту інтересів, можна було віднести такі: встановлення обмежень щодо суміщення посад в органах публічної влади з іншими видами діяльності (статті 78, 103, 120, 127 Конституції, стаття 46 Закону «Про прокуратуру», стаття 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», стаття 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію», стаття 12 Закону «Про державну службу» і т. п.), а також декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру (стаття 10 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», стаття 13 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», стаття 25 Закону «Про статус народного депутата України» і т. п.). Водночас такі поширені у європейській практиці механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, як утримання від прийняття рішень, позбавлення приватного інтересу (передача активів у довірче управління і т. п.) тощо, залишилась поза увагою законотворців.

Необхідність визначення основних принципів та інструментів механізму врегулювання конфлікту інтересів спеціальним законом було однією із підстав прийняття Закону України «Про запобігання корупції». Цим законом було більш вдало врегульовано дане питання, враховуючи нормативне закріплення поняття потенційного конфлікту інтересів, оскільки довести наявність реального конфлікту на практиці вбачається не досить можливим.

Так, наприклад, згідно з узагальненням проблемних питань визначення складу адміністративних правопорушень, передбачених у ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9 КУпАП Харківського апеляційного суду, було зазначено, що Постановою судді Зміївського районного суду від 26.04.2013 р. Д. В. Воронцова було визнано винним в скоєнні правопорушення,

передбаченого ст. 172-7 КУпАП, та накладено стягнення у вигляді штрафу в розмірі 340 грн. на користь держави. Як зазначено в цій постанові суду, Д. В. Воронцов, працюючи на посаді начальника управління економіки Зміївської районної державної адміністрації, будучи згідно ст. 4 ч. 1 п. 1 «ж» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, державним службовцем органу державної влади, у порушення пп. 1, 2 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», не вжив заходів щодо будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. Як провина Д. В. Воронцову безпосередньо ставилось те, що він 13.08.2012 р. брав участь у роботі комісії з визначення суб'єкта оцінної діяльності для проведення незалежної оцінки майна, що підлягає приватизації шляхом викупу дружиною К. В. Воронцовою, та не повідомив про це безпосереднього керівника – голову Зміївського РДА або його заступника – голову комісії Т. В. Тимофєєву про наявність конфлікту інтересів.

Апеляційний суд, перевіrivши матеріали справи за скаргою Д. В. Воронцова, який не визнав своєї вини і просив скасувати постанову суду, а справу закрити за відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення за ст. 172-7 КУпАП, прийшов до висновку про відсутність в цьому випадку конфлікту інтересів, за таких підстав. Відповідно до матеріалів справи на засіданні комісії з відбору суб'єктів оціночної діяльності 13.08.2012 р. розглядали заяву лише одного учасника конкурсу – ТОВ «Тера-Інвест», з яким і було складено договір на проведення оцінки, як з єдиним учасником конкурсу, що відповідає вимогам пп. 3.3 Положення про комісію з відбору суб'єктів оціночної діяльності, затвердженого Розпорядженням голови Зміївської районної адміністрації від 13.03.08 р. № 233, згідно з яким за наявності одного учасника конкурсу комісія може прийняти рішення стосовно укладення з ним договору на проведення оцінки, про що зазначається у протоколі засідання комісії. Таким чином, оскільки не було інших учасників конкурсу, яким Д. В. Воронцов, як член комісії, мав би

можливість надати перевагу, що вплинуло би на об'єктивність або неупередженість прийняття рішення, то був відсутній і конфлікт інтересів.

Враховуючи те, що адміністративна відповідальність за ст. 172-7 КУпАП виникає в разі неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів, а також що під конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішення, а також на вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень і що такого по справі не встановлено, апеляційна інстанція задовольнила апеляційну скаргу Д. В. Воронцова, скасувавши постанову суду першої інстанції, а провадження у справі закрила за відсутністю в діях Д. В. Воронцова складу адміністративного правопорушення за ст. 172-7 КУпАП.

На наш погляд, таке тлумачення норм закону судом є некоректним, оскільки сам факт розгляду питання Д. В. Воронцовим вже свідчить про неповідомлення про принаймні потенційний конфлікт інтересів. Тому новий закон передбачає поняття потенційного конфлікту інтересів, про який суб'єкт відповідальності зобов'язаний повідомити навіть при можливості існування суперечностей між приватними інтересами та інтересами служби, для чого не потрібно доводити наявність реального впливу на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень. Новий закон передбачає більш вдалий та дієвий механізм врегулювання конфлікту інтересів. Передбачено заходи зовнішнього врегулювання, такі як: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи, а також захід самостійного

врегулювання конфлікту інтересів, такий як позбавлення відповідного приватного інтересу, що повинно виключати будь-яку можливість його приховування.

Вважаємо таке нормативне закріплення прогресивним кроком у боротьбі з корупцією. Але, проаналізувавши усі нормативно-правові механізми, можна виявити декілька проблем, які теж потребують нормативного вдосконалення. Отже, розглядаючи конфлікт інтересів, можна виділити його обов'язкові складові: основний інтерес, тобто інтерес служби; приватний інтерес; суперечність між першим та другим.

Основний інтерес повинен базуватись на правилах етичної поведінки та повинен бути спрямований на належне виконання посадових обов'язків. Розглядаючи приватний інтерес, слід дійти висновку, що здебільшого нормативно-правове врегулювання сфокусоване лише на його фінансовому змісті. Натомість приватний інтерес може бути як матеріального, так і нематеріального характеру. З цього приводу виникає багато питань щодо врегулювання приватного інтересу нематеріального характеру, та ще більше з питання його виявлення.

Як вбачається, законом передбачені обмежені механізми виявлення конфлікту інтересів, його можливо виявити лише шляхом моніторингу способу життя та перевірки декларацій, що за своєю суттю є перевіркою приватного інтересу фінансового характеру, що вважаємо цілком логічним та правильним підходом, оскільки фінансові інтереси можуть спричинити велику економічну шкоду країні. Навіть заходи самостійного врегулювання конфлікту інтересів, передбачені ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», стосуються приватних інтересів фінансового характеру, оскільки ця стаття передбачає позбавлення приватного інтересу та надання підтверджуючих документів, що може стосуватись лише певних фінансових прав. Але необхідно пам'ятати, що навіть невеличкий подарунок може вплинути на об'єктивність прийняття рішень. На жаль, механізм самостійного врегулювання конфлікту інтересів, визначений ст. 29 Закону,

взагалі не передбачає можливості існування суперечностей між інтересами служби та приватними інтересами, саме немайнового характеру, які реально здатні вплинути на об'єктивність прийняття рішень. Наприклад, надання переваг своїм друзям або рідним при прийнятті певних рішень, безпосередньо свідчить про існування конфлікту інтересів і, як наслідок, приводить до корупційних правопорушень. В той самий час, ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено приватний інтерес, як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Отже, вбачається необхідність у доопрацюванні чинного Закону в частині закріплення механізму врегулювання конфлікту інтересів за наявності приватного інтересу немайнового характеру, що буде повністю узгоджуватись із поняттям приватного інтересу, закріпленим ст. 1 Закону. Вважаємо, що подолання приватних інтересів немайнового характеру повинно бути сфокусовано на вихованні нової генерації посадових осіб на підставі сформованих правил етичної поведінки.

Як вбачається з аналізу розділу V Закону, можливі дії самостійного врегулювання конфлікту інтересів за наявності приватного інтересу немайнового характеру це лише невчинення дій та неприйняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. В такому разі, виникає багато питань, оскільки існують ситуації, коли невиконання повноважень може призвести до негативних наслідків. Так, наприклад, під час затримання злочинця оперуповноважений не передбачав і не міг передбачити, що співучасник злочину або сам злочинець є його другом, товаришем або братом. В такій ситуації виникає реальний конфлікт інтересів, а отже, згідно з законом, алгоритм дій оперуповноваженого повинен бути таким:

1) оперуповноважений утримуються від здійснення затримання, що призводить до втечі злочинця;

2) або, допускаємо, що реального конфлікту не існує, а лише потенційний, що в такому разі не передбачає обов'язку утримання від виконання своїх обов'язків, відбувається затримання. Але об'єктивність та повноту такого затримання можна поставити під сумнів в судовому процесі, посилаючись на дружні відносини між затриманим та оперуповноваженим. З іншого боку, виконання оперуповноваженим своїх обов'язків при потенційному конфлікті інтересів ставить під ризик процедуру затримання.

Моделювання можливих ситуацій на практиці дасть можливість створення дієвого механізму самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Саме для цього необхідно передбачити обов'язок певних галузевих управлінських інституцій розробити конкретний алгоритм врегулювання конфлікту інтересів, який повинен базуватись на механізмі, передбаченому Законом, та буде враховувати специфіку конкретної галузі правовідносин.

Наступною, досить істотною, проблемою сьогоденного механізму врегулювання конфлікту інтересів є те, що законодавством встановлено поняття як реального, так і потенційного конфлікту інтересів. Статтею 28 Закону встановлено обов'язок суб'єктів відповідальності повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів відповідно. Але ст. 172⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї лише реального конфлікту інтересів, а також за вчинення дій

в умовах реального конфлікту інтересів. Проаналізувавши судову практику в частині притягнення до відповідальності за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів, яка здебільшого зводиться до відсутності складу адміністративного правопорушення за ст. 172⁷ КУпАП та враховуючи відсутність відповідальності за невиконання обов'язку повідомлення про наявний потенційний конфлікт, слід дійти висновку про неможливість практичної реалізації механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбаченого чинним Законом. Натомість ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» серед підстав для дисциплінарної відповідальності судді передбачає таку підставу, як неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом) [115]. Але питання адміністративної відповідальності залишається поза увагою законодавців. Вважаємо, що першочергово потребує змін і стаття ст. 172⁷ КУпАП, якою необхідно передбачити відповідальність за неповідомлення як реального, так і потенційного конфлікту інтересів, що буде повністю узгоджуватись із ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» та працювати на попередження корупції в цілому.

Питання врегулювання конфлікту інтересів є досить важливим та назрілим на сьогодні, оскільки безпосередньо пов'язане з культурою та правовою свідомістю громадян. Враховуючи те, що конфлікт інтересів є передумовою будь-якого корупційного правопорушення, актуальність чіткого нормативно-визначеного механізму врегулювання конфлікту інтересів не викликає жодного сумніву.

Висновок до розділу 2

Як вбачається, з даного розділу, національне законодавство у частині вдосконалення адміністративно-правових засобів запобігання корупції рухається у еволюційному напрямку, але існують певні недоліки які потребують критичного аналізу та врегулювання. Наприклад, однією із проблем, є обмеженість способів виявлення конфлікту інтересів. Звертаючи увагу на моніторинг способу життя посадовця та аналіз його декларації, як на єдиний можливий спосіб виявлення конфлікту інтересів, ми зосереджуємося лише на приватних інтересах майнового характеру. При таких обставинах, механізми виявлення конфлікту інтересів залишаються поза нормативно-правовим регулюванням. Але, виявлення конфлікту інтересів також можливе за заявами і повідомленнями представників суспільства, що вже може бути підставою для проведення перевірки спеціально уповноваженими органами. Однією із головних проблем дієвості механізму врегулювання конфлікту інтересів є відсутність відповідальності за порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», а саме, за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів. Отже, за наявності обов'язку повідомляти, та відсутності відповідальності за невиконання даного обов'язку, дієвість механізму зводиться нанівець.

У складному механізмі протидії і запобігання корупції важливе місце посідають засоби контролю, як невідємний складовий елемент, який є превентивним методом боротьби з корупцією. Тому, чіткість та прозорість їх реалізації є запорукою недопущення корупції в цілому.

Також, необхідно звернути увагу на недоліки, що впливають на неможливість практичного застосування встановлених обмежень, як засобів заборон, які повинні попереджувати корупційні правопорушення.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

3.1 Особливості складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією

Як зазначалось раніше, механізму боротьби з корупцією властиві такі адміністративно-правові засоби, як засоби заборони (встановлені обмеження), засоби зобов'язання (припис виконувати певні активні дії), засоби адміністративного примусу (відповідальність за порушення обмежень та приписів). Отже, інститут адміністративно-правової відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є складовою механізму боротьби з корупцією, і здебільшого спрямований на притягнення до відповідальності за вже скоєне правопорушення, хоча теж відіграє роль попереджувального засобу.

Теоретичним аспектам корупційних правопорушень присвячені праці таких науковців, як О. М. Бандурка, В. М. Гаращук, Я. М. Кашуба, В. К. Колпаков, М. І. Мельник, Є. Д. Скулиш та інші, що стали фундаментальною базою цього дослідження.

На відміну від інших адміністративних правопорушень, які не мають такого суспільно небезпечного характеру, хоч і є антисуспільними проявами, правопорушення пов'язані з корупцією, у яких би діяннях вони не проявлялися, завжди становлять суспільну небезпеку, адже можуть об'єктивно завдавати або загрожувати спричиненням шкоди державі й суспільству, а конкретно встановленому порядку здійснення службових повноважень уповноваженими на виконання функцій держави особами.

Боротьба з корупцією не можлива без чіткого усвідомлення поняття правопорушення пов'язаного з корупцією, оскільки зміст його визначає

подальші напрями правового регулювання в цій сфері та є підґрунтям для законодавчого закріплення діянь, що підпадають під ознаки правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Слід зазначити, що Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» було визначено поняття корупційного правопорушення, яке розглядалось як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність [85]. В свою чергу, Кодексом України про адміністративні правопорушення було передбачено главу 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», якою передбачались корупційні правопорушення, відповідальність за які умовно можна було поділити на такі три групи:

- 1) порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- 2) порушення вимог фінансового контролю;
- 3) невжиття заходів щодо запобігання та протидію корупції.

До першої групи порушень відносили:

- порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП);
- одержання неправомірної вигоди (ст. 172-3 КУпАП);
- підкуп (ст. 212-22 КУпАП);
- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами влади і одержання подарунку (пожертви) (ст. 172-4, 172-5, 212-32 КУпАП);
- незаконне сприяння фізичним або юридичним особам (ст. 212-23 КУпАП);
- порушення обмежень щодо занять підприємницькою діяльністю та вимог щодо сумісництва (ст. 212-24 КУпАП);

- незаконне входження до складу правління чи інших керівних органів суб'єктів господарювання (ст. 212-25 КУпАП);
- ненадання інформації або надання недостовірної чи неповної інформації (ст. 212-26 КУпАП);
- неправомірне втручання в діяльність державних органів, підприємств і організацій (ст. 212-27 КУпАП);
- порушення встановленого законодавством порядку фінансування політичних партій та виборчих компаній в органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 212-30 КУпАП);
- незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням посадових повноважень (ст. 212-31 КУпАП);
- порушення вимог щодо декларування особистих інтересів (ст. 212-33 КУпАП).

До другої групи порушень належали порушення вимог фінансового контролю, відповідальність за які встановлена ст. 172-6 КУпАП.

Третя група правопорушень включала невжиття заходів щодо протидії та запобіганні корупції, відповідальність за вказані діяння була встановлена ст. 172-9, 212-29 КУпАП [112].

Відсутність диференціації правопорушень, що є підставою для притягнення особи до адміністративної чи кримінальної відповідальності, призвела до того, що в главі 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» КУпАП закріплювався перелік діянь, які повинні були відповідати ознакам корупційного правопорушення, зокрема повинні були бути умисним діянням та містити ознаки корупції [106, с. 96].

Але для реформування системи запобігання корупції у відповідності до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав, було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який запровадив відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (кримінальна за безпосередньо корупцію (зловживання повноваженнями, незаконне збагачення тощо), адміністративна (за пов'язані із корупцією

правопорушення (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, щодо одержання дарунка (пожертви), вимог фінансового контролю тощо)), дисциплінарна та цивільно-правова (за обидва види порушень)). Як наслідок, зазнав змін і Кодекс України про адміністративні правопорушення, яким було вже запроваджено відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, які теж можна поділити за вищезапропонованою класифікацією:

1) порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

2) порушення вимог фінансового контролю;

3) невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції.

Отже, Законом України «Про запобігання корупції» правопорушення, пов'язане з корупцією, визначено як 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 [2].

Враховуючи особливу увагу, приділену цьому виду порушень, для їх відокремлення серед інших адміністративних правопорушень необхідно розглянути їх склад та виділити певні ознаки.

Всі правопорушення, пов'язані з корупцією, мають свої складові елементи, які в сукупності утворюють склад правопорушення та без наявності яких діяння не буде визнаватися правопорушенням.

Під складом адміністративного правопорушення в теорії права розуміють сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок).

До складу правопорушення, пов'язаного з корупцією, як і до будь-якого адміністративного правопорушення належать: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Як визначає В. Копейчиков, склад

адміністративного правопорушення – це передбачена нормами права сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких те чи інше діяння можна кваліфікувати як адміністративне правопорушення. Воно криє в собі: а) об'єкт; б) об'єктивну сторону; в) суб'єкт; г) суб'єктивну сторону [109].

Першим елементом складу цього виду правопорушення є об'єкт.

Об'єктом можуть бути лише такі суспільні відносини, які охороняються адміністративною санкцією. Це випливає зі змісту ст. 1 КУпАП, у якій зазначено, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, встановленого порядку управління, державного і суспільного порядку.

Отже, залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності розрізняють загальний, родовий і безпосередній об'єкти адміністративного проступку. Загальний об'єкт становить вся сукупність соціальних благ та цінностей, які охороняє законодавство про адміністративні правопорушення [108]. Загальним об'єктом правопорушень, пов'язаних з корупцією, є суспільні відносини, що мають дві ознаки: 1) вони регулюються нормами різних галузей права; 2) охороняються адміністративно-правовими санкціями.

Родовим об'єктом цих правопорушень, є суспільні відносини, що визначають зміст та порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, який встановлює законодавець. О. Губанов пропонує родовий об'єкт правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП, визначати як суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [100, с. 130]. Отже, родовим об'єктом правопорушень, пов'язаних з корупцією, є суспільні відносини, що забезпечують об'єктивність і неупередженість прийняття службовою особою рішень та

вчинення (не вчинення) дій під час виконання наданих їй службових повноважень, а також відсутність при цьому задоволення приватних (особистих, групових) інтересів службової особи за рахунок інтересів інших осіб, держави, суспільства.

Під безпосереднім об'єктом мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюють шкоду правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу правопорушення. Практика нормативного регулювання адміністративної відповідальності свідчить про тенденцію значного розширення кола безпосередніх складів адміністративних правопорушень. Зокрема безпосереднім об'єктом правопорушень, пов'язаних з корупцією, є суспільні відносини в сфері нормального функціонування публічної адміністрації, проходження публічної (державної) служби та пов'язані з ними фінансові, майнові та ін. Безпосередній об'єкт кожного складу правопорушення конкретизується в межах родового залежно від того, яке обмеження чи яку вимогу може бути порушено вчиненням цього корупційного діяння. Наприклад, об'єктом складу правопорушення, передбаченого статтею 172⁴ КУпАП, є суспільні відносини з приводу обмеження роботи за сумісництвом посадових осіб.

Наступним невід'ємним елементом складу правопорушення є об'єктивна сторона правопорушення – це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно-правових санкцій. Відповідно до цього об'єктивну сторону складу правопорушення, пов'язаного з корупцією, утворюють ознаки, що характеризують зовнішні прояви правопорушення:

- діяння;
- час;
- спосіб вчинення проступку.

Діяння як елемент об'єктивної сторони – це протиправна, активна, свідома і вольова поведінка особи, яка завдає або може створити реальну

можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права [86]. Під діянням (дією чи бездіяльністю) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, слід розуміти діяльність осіб, зазначених у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», здійснювану в межах визначених для них повноважень і спрямовану на практичне виконання завдань і функцій, які стоять перед органами, де працюють такі особи. Повноваження, надані особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняним до них особам – це ті конкретні обов'язки, які відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів вони повинні виконувати, а також права, надані їм для повного і ефективного виконання своїх обов'язків. Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень вважається перевищенням ними їх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, умисне невиконання покладених на них обов'язків.

Отже, об'єктивна сторона правопорушень, пов'язаних з корупцією, полягає у дії (наприклад, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень) або у бездіяльності (наприклад, неповідомлення особою безпосереднього керівника про наявність реального конфлікту інтересів; невжиття заходів щодо протидії корупції; неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

Такі ознаки об'єктивної сторони, як спосіб та час, передбачені нормами КУпАП як кваліфікуючі для деяких корупційних правопорушень. Так, зокрема, ст. 172-2 КУпАП передбачено вчинення корупційного правопорушення шляхом незаконного розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Наступним елементом складу правопорушення пов'язаного з корупцією є суб'єкт. Організація ефективної протидії та боротьби з корупційними проявами передусім вимагає правильного і чіткого визначення кола суб'єктів, які можуть вчиняти дані види правопорушень.

В теорії адміністративного права виділяють загальні та спеціальні суб'єкти адміністративного правопорушення.

Слід зазначити, що попередня редакція глави 13-А КУпАП передбачала суб'єктів відповідальності, як загальний, наприклад за пропозицію надання неправомірної вигоди, так і спеціальний. У зв'язку з внесеними змінами, які передбачають адміністративну відповідальність лише за порушення, пов'язані з корупцією, суб'єкт відповідальності є лише спеціальним, тобто визначеним відповідним пунктом статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». Така позиція законодавця обґрунтована посиленням відповідальності суб'єктів і віднесенням вже корупційних правопорушень до злочинів, а отже, за пропозицію надання неправомірної вигоди загальний суб'єкт буде нести кримінальну відповідальність за ст. 369 Кримінального кодексу України.

Отже, суб'єктами відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом.

Наступним елементом складу правопорушення, пов'язаного з корупцією, є суб'єктивна сторона, тобто психічне ставлення особи (суб'єкта правопорушення) до своїх дій і їх наслідків. Невід'ємним складовим елементом суб'єктивної сторони є вина. Встановлення вини – головне завдання аналізу суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

У ст. 9 КУпАП прямо зафіксовано, що адміністративне правопорушення – діяння винне. Таким чином, відсутність у діянні вини означає відсутність у ньому суб'єктивної сторони і складу правопорушення взагалі. Вина особи за вчинене правопорушення, пов'язане з корупцією, проявляється як у формі умислу, тобто винна особа: а) усвідомлює протиправний характер свого діяння; передбачає його шкідливі наслідки; бажає настання цих наслідків; б) усвідомлює протиправний характер свого діяння; передбачає його шкідливі наслідки; свідомо допускає настання цих наслідків. Як зазначає М. І. Хавронюк, відповідно до загальної конструкції складу цього виду правопорушень головна її ознака – вина – повинна проявитися у формі умислу [85].

Такі факультативні ознаки суб'єктивної сторони, як мета і мотив, у цілому характерні для правопорушень, пов'язаних з корупцією, але на їх кваліфікацію не впливають [101, с. 16].

Правопорушення, пов'язані з корупцією, вважаються закінченими з моменту незаконного або протиправного отримання особою матеріальних благ, порушення спеціальних обмежень з моменту вчинених у диспозиції статті дій або бездіяльності.

Основною характерною ознакою правопорушень, пов'язаних з корупцією, є те, що ці правопорушення не містять ознак корупції, а є порушенням заборон, встановлених Законом України «Про запобігання корупції». Законодавець виокремлює дані правопорушення з превентивною метою, тим самим збільшуючи відповідальність за кримінальні правопорушення, які вже свідчать про наявність ознак корупції.

Слід зазначити, що протиправна поведінка – це поведінка, яка не відповідає правовим приписам, принижує суб'єктивні права, не узгоджується із покладеними на осіб юридичними обов'язками. Протиправні діяння виявляються у двох формах: у вчиненні забороненого діяння або в невиконанні обов'язкової дії, оскільки правопорушення, передбачені розділом 13-А КУпАП, можуть проявлятися як у формі дій, так і бездіяльності.

На сьогодні розділ 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає такі склади правопорушень, пов'язаних з корупцією:

- Стаття 172⁴. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
- Стаття 172⁵. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.
- Стаття 172⁶. Порушення вимог фінансового контролю.
- Стаття 172⁷. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

- Стаття 172⁸. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень.
- Стаття 172⁹. Невжиття заходів щодо протидії корупції.
- Стаття 172⁹⁻¹. Порухення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням.

Для виявлення переваг та недоліків складів правопорушень, передбачених цим розділом, необхідно провести системний аналіз кожного з них. У зв'язку з тим, що склади даних правопорушень перебувають у нерозривному зв'язку із засобами контролю та заборон, ймовірно, що виявлені недоліки діючих адміністративно-правових засобів негативно впливають на зазначені склади правопорушень.

Отже, статтею 172⁴ передбачено відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Як вже зазначалось у пункті 2.2, існує чимало проблем з самим засобом заборони щодо сумісництва, що полягає у суперечності між нормами права, які регулюють це питання. Під виконанням роботи за сумісництвом слід розуміти виконання працівником, крім основної, ще й іншої оплачуваної роботи незалежно від укладення трудового договору. На умовах сумісництва працівники можуть працювати на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина у вільний від основної роботи час. Відповідно до ст. 19 Закону «Про оплату праці» умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств визначаються Кабінетом Міністрів України. Отже, при з'ясуванні питання, чи є виконувана робота сумісництвом, потрібно керуватися Постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 р. № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій», Положеннями про умови

роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій (затверджене Наказом Мінпраці, Мін'юсту і Мінфіну від 28 червня 1993 р. № 43) та доданим до цього Положення Переліком робіт, які не є сумісництвом. Цим переліком встановлено, що такий вид робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою оплатою праці, не є сумісництвом, але п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено обмежений перелік робіт, яким не передбачено такого виду робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою оплатою праці. У такому випадку у спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції виникне багато питань з приводу того, яким саме нормативним актом керуватись при кваліфікації дій, які переліком встановлені такими, що не є сумісництвом, натомість Законом України «Про запобігання корупції» опосередковано визнаються сумісництвом. У такому разі цілком логічно вибудувати лінію захисту таким чином, що якщо існує заборона щодо сумісництва, то, наприклад, медична, бухгалтерська та інша експертиза з разовою оплатою праці взагалі не може розглядатися як сумісництво згідно з Переліком робіт, які не є сумісництвом, затвердженого Наказом Мінпраці, Мін'юсту і Мінфіну від 28 червня 1993 р. № 43. Але в той самий час, Закон України «Про запобігання корупції» забороняє займатися іншою оплачуваною діяльністю, тим самим повністю нівелює поняття сумісництва, яке передбачено назвою цієї статті. Пояснюючи необхідність введення відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, А. О. Мухатаєв зазначає: 1) ці обмеження є своєрідним захистом із боку держави підприємців, представників інших професій, яким людина, яка має владні повноваження і приймає управлінські рішення, може скласти вагому конкуренцію чи взагалі «витіснити» їх із відповідної сфери праці; 2) особа, перебуваючи на основній службі, водночас буде вимушена гаяти значну частину свого робочого часу на вирішення проблем, пов'язаних з роботою за сумісництвом, що може реально впливати на інтереси основної служби, її

ефективність [87]. З цього бачимо, що зайняття діяльністю, яке є об'єктивною стороною складу ст. 172⁴ КУпАП, законодавцем також пов'язуються з неправомірним корисливим використанням службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Отже, механізм цього діяння є корупційним, а оплата діяльності повинна вважатися неправомірною вигодою.

Із суб'єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини. Аналізуючи судову практику, що стосується цієї заборони, але за Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» можна дійти висновку, що однією із характерних ознак даного правопорушення, яка буде свідчити про наявність складу правопорушення, це системність зайняття іншою оплачуваною діяльністю. Так, наприклад згідно з Постановою Апеляційного суду Рівненської області від 28.02.2014 р. у справі № 568/19/14-п суд дійшов висновку про те, що державний службовець ОСОБА_2, яка під час наданої їй щорічної відпустки працювала на сільськогосподарських роботах з прополювання та пасинкування кукурудзи, ніяких протиправних дій умисно чи необережно не вчинила, ніяких шкідливих наслідків від її дій не настало, а тому в її діях ніякого складу корупційного адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172⁴ КУпАП і Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», немає. Отже, як вбачається, якщо робота виконувалась разово, то складу правопорушення, передбаченого ст. 172⁴ КУпАП не буде. Хоча ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» чітко передбачено заборону зайняття будь якою оплачуваною діяльністю. Слід підкреслити, що диспозиція ст. 25 нового Закону «Про запобігання корупції» повністю ідентична диспозиції ст. 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», а отже, є цілком придатною для застосування за аналогією.

На сьогодні немає належного правового регулювання окремих випадків, для яких установлені обмеження. Наприклад, до обмежень сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності закон відносить

заняття «іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України». Але ця норма не дає відповідей на дуже багато запитань. Одне з яких, обмеження, стосується сумісництва лише за трудовим чи й за цивільним договором (тобто сумісництво на постійній основі чи виконання разової роботи). Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України «будь-яка робота, яка здійснюється «на постійній основі», виключає її поєднання з певними посадами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які передбачають роботу на такій самій постійній основі, зокрема на посадах керівників органів виконавчої влади» (абзац чотирнадцятий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 4 липня 2002 року № 14-рп/2002). Тому можна дійти висновку, що виконання разової роботи за цивільно-правовими угодами не підпадає під дію цієї норми. Але, ч. 1 ст. 25 Закону визначено заборону займатися іншою оплачуваною діяльністю, що, в свою чергу, дає можливість дійти висновку, що на разовій основі діяльність буде вважатись корупційним правопорушенням. На наш погляд, для більш чіткого аналізу цієї норми необхідно звернутись до спеціального нормативно-правового акта, а саме Наказу Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій». Отже, відповідно до цього наказу сумісництвом вважається виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина (підприємця, приватної особи) за наймом. А отже, диспозиція п. 1, ч. 1, ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» є більш ширшою, ніж поняття сумісництво. Ця невизначеність норм може призвести до помилок у правозастосовній діяльності, що, в свою чергу, може знизити стимул до праці

публічних службовців, оскільки існує великий рівень ризику стати корупціонером при виконанні, наприклад, разової оплачуваної діяльності, провівши лекцію за напрямком своєї професійної діяльності [97].

Крім того, як було зазначено вище, Положенням про умови роботи за сумісництвом встановлений чіткий перелік робіт, що не є сумісництвом, наприклад, технічна, медична, бухгалтерська та інша експертизи з разовою оплатою праці. Але, п. 1, ч. 1, ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» визначено чіткий перелік робіт, якими дозволено займатися, де не передбачено таких видів робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертизи з разовою оплатою праці [142, 146].

На наш погляд, ці обставини свідчать про прямий вплив проблем, виявлених у існуючому засобі заборони із засобом відповідальності, а отже, питання притягнення до відповідальності за порушення заборони щодо сумісництва не зможе бути реалізовано на практиці за наявності суперечностей між існуючими нормативно-правовими актами.

Частиною 2 статті 172⁴ КУпАП передбачено відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації). Для кваліфікації діяння за ч. 2 ст. 172⁴ КУпАП важливим є встановлення того, що:

- суб'єкт входить до складу саме органу правління інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства;
- дане підприємство створено з метою отримання прибутку;
- суб'єкт не здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та не представляє інтереси держави в раді

товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства.

Слід підкреслити те, що участь у складі правління чи інших виконавчих органів підприємств чи організацій, які не здійснюють підприємницьку діяльність, не дає підстав для визнання діяльності особи правопорушенням, пов'язаним з корупцією. На наш погляд, не може визнаватись правопорушенням, пов'язаним з корупцією, входження особи до складу редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів), різного роду журі, консилиумів, оскільки зазначені органи створюються для розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики.

Наступне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ст. 172⁵ КУпАП, а саме порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Склад цього правопорушення є досить актуальним, знову-таки з точки зору самої заборони, встановленої Законом України «Про запобігання корупції».

Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою статті 23 Закону України «Про запобігання корупції», якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Поняття «гостинності», на цей час є не правовою, а історико-соціальною категорією. Відповідно до врегулювання, зазначеного у Законі, буде постійне трактування його меж. Окремі автори вважають, що до переліку подарунків, які належать до гостинних, можна віднести витрати на харчування та проживання, надання первинної медичної допомоги, транспортні витрати, дрібний ремонт одягу, взуття, дрібні рекламні та історико-краєзнавчі довідники (календарі, записки, буклети

тощо). З приводу обмежень щодо отримання подарунків Міністерство юстиції роз'яснює, що для України питання неправомірності подарунків є дуже актуальним, адже в багатьох випадках для вирішення питань у власних інтересах подарунки передаються посадовцям особами, зацікавленими в певних офіційних діях установи, в якій працює посадовець; які ведуть спільний бізнес або розраховують на ведення бізнесу з цією установою; які здійснюють певні види діяльності, що регулюються відповідною установою. Тобто латентність таких правопорушень дуже висока, оскільки жодна із сторін не зацікавлена у розголошенні факту дарування. Мін'юст стверджує, що питання отримання та передачі подарунків посадовцями, з метою запобігання виникненню корупційних проявів у їх діяльності повинно бути обов'язково врегульовано на законодавчому рівні. Доречним є використання досвіду Сполучених Штатів Америки, де подарунком вважається все, що може бути виражено у грошовому еквіваленті, а саме: гроші, товари, різноманітні послуги (наприклад, такі як подорожі, проживання в готелі, харчування, оплата навчання тощо). Винятки з цього правила чітко визначені на законодавчому рівні. Наприклад, не вважаються подарунком прохолоджувальні напої чи кава, вітальні картки або аналогічні сувеніри незначної вартості.

Для цього складу правопорушення характерним є наявність або предмета – самого подарунка, або подарунка, дарованого з метою, пов'язаною із здійсненням діяльності із виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Отже, предметом даного правопорушення є подарунок, який заборонений, якщо дарується: а) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. За відсутності вищезазначених обставин вартість дарунка не повинна перевищувати однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом

року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які:

1) даруються близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

З об'єктивної сторони це правопорушення характеризується діянням у вигляді одержання у власність речей або майнових прав на порушення вимог Закону. При цьому сам факт виконання або невиконання в інтересах іншої особи будь-яких дій з використанням службового становища не є обов'язковою об'єктивною ознакою, достатньо лише наявності мети дарування, яка повинна бути пов'язаною з виконанням повноважень.

Склад правопорушення, пов'язаного з корупцією, буде також у тому випадку, коли посадова особа, яка одержує подарунок під час проведення офіційних заходів, не передає його у триденний строк органу державної влади, місцевого самоврядування, або іншій організації, в якій вона працює, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України згідно з ч. 3 ст. 23 Закону.

Суб'єкт цього правопорушення – спеціальний, тобто передбачений ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Суб'єктивна сторона полягає в умисній формі вини, мета пов'язана із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, хоча мета не є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони.

У протоколі про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, повинно бути зазначено: у чому виявився умисний характер дій суб'єкта відповідальності; наявність мети (з посиланням на конкретні докази) на незаконне отримання подарунка.

Однією з проблем дієвості цієї норми є складність встановлення та доказування джерела подарунка, тобто дарувальника. Мається на увазі, що у

разі отримання подарунків від декількох осіб, суб'єктам боротьби з корупцією буде складно довести, що дані особи є єдиним джерелом походження подарунків або подарунку, в той час коли встановлене законом обмеження щодо вартості подарунку безпосередньо прив'язане до джерела походження подарунка однієї особи або групи осіб « ... сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів». Отже, цілком допустимо, що стратегія захисту потенційного корупціонера буде базуватись на тому, що отримані подарунки не від однієї особи або однієї групи осіб, а від зовсім різних осіб, а тим самим сукупний розмір подарунків не може бути прив'язаний до граничного порогу встановленого законом. На наш погляд, законодавець повинен внести відповідні зміни до закону, а саме шляхом встановлення граничної сукупної вартості подарунків за рік без прив'язування до осіб-дарувальників, що унеможливить будь-які зайві запитання у практичному застосуванні цього засобу заборони. Крім того, як зазначено у ст. 23 Закону, дане обмеження не стосується подарунків, отриманих від близьких осіб, що повністю дозволяє цим особами бути посередниками при передачі подарунків. Таким чином, можливість передання подарунків через близьких осіб посадовцеві є одним із слабких місць дієвості механізму врегулювання обмеження щодо отримання подарунків. Слід також зазначити, що одним із реальних шляхів виявлення цього правопорушення є здійснення досудового розслідування за іншим кримінальним правопорушенням за тяжкий або особливо тяжкий злочин, що згідно з КПК України дасть процесуальну можливість проведення негласних слідчих дій, а тим самим виникне можливість виявлення кількості джерел подарунка. Взагалі питання розслідування адміністративних проступків є досить актуальним, оскільки механізми виявлення правопорушень, пов'язаних з корупцією, є обмеженими з юридичної точки зору.

Наступне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ст. 172^б Кодексу України про адміністративні правопорушення. Цією статтею

встановлюється відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації. Цей засіб відповідальності прямо впливає із такого засобу зобов'язання, як фінансовий контроль.

Об'єктом даного адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління та у сфері запобігання корупції щодо дотримання встановленого порядку фінансового контролю, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції».

Об'єктивна сторона виражається у несвоєчасному поданні без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; неповідомленні або несвоєчасному повідомленні про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані; поданні завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

На кваліфікацію даного проступку впливає час його вчинення, який має важливе значення для визначення несвоєчасності подання або неподання декларації та повідомлення про відкриття валютного рахунку. Так, ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що посадові особи (суб'єкти даного проступку) зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання

функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями.

Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому частиною першою цієї статті порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Слід зазначити, що системний аналіз формулювання «припиняє діяльність» дає підстави констатувати, що термін «припинення» за загальним правилом (ст. 36 Кодексу законів про працю України) співвідноситься із терміном «звільнення» як ціле і частина, охоплюючи останнє. Це саме впливає з аналізу норм інших спеціальних нормативно-правових актів, зокрема з положень Закону України «Про державну службу» (ст. 83), Закону України «Про статус народного депутата України» (ст. 4) тощо, де зазначена термінологія підмінюється одна одною. Водночас із цього правила є винятки. Так, Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402) розрізняє терміни «звільнення» (статті 112–118) та «припинення» (статті 119–125), а отже, розмежовує їх, передбачаючи різні підстави для настання таких юридичних фактів. Наведені положення цього Закону повністю кореспондують зі ст. 126 Конституції України, яка також розмежовує ці поняття. Аналогічний підхід використано законодавцем щодо припинення повноважень судді Конституційного Суду України та його звільнення (ст. 149-1 Конституції України). Так, у ч. 7 ст. 126 Конституції України, ст. 119 Закону № 1402 зазначено, що повноваження судді припиняються виключно в разі: 1) досягнення суддею шістдесяти п'яти років; 2) припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави; 3) набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 4) смерті судді; 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину. Цей

перелік є вичерпним. Слід зазначити, що саме такий підхід використала Рада суддів України, приймаючи Рішення від 15 вересня 2016 року № 54 «Щодо питання припинення повноважень суддів 3 визначених Законом № 1402-VIII підстав». Крім того, потрібно зауважити, що виключною підставою для припинення трудових відносин судді з відповідним судом згідно зі ст. 125 Закону № 1402 є саме припинення повноважень судді (статті 119–125). Звільнення судді з підстав, визначених ч. 6 ст. 126 Конституції України, ст. 112 Закону № 1402, не є підставою для припинення трудових відносин в аспекті вищезазначених норм Конституції України та спеціального закону. Іншими словами, беручи до уваги положення ст. 7 КУпАП, згідно з якою «застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом», тобто яка передбачає чітке виконання передбачених законом норм, а отже, забороняє притягнення особи до адміністративної відповідальності за аналогією, тобто унеможлиблює застосування за аналогією норм, що закріплюють склад правопорушень, з огляду на проведений вище аналіз, судді, які звільняються з підстав, визначених ч. 6 ст. 126 Конституції України, не можуть бути суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП. Наведене стосується й інших правопорушень, передбачених ст. 172-6 КУпАП, зокрема неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни в майновому стані (ч. 2 цієї статті), наприклад, внаслідок отримання суддею вихідної допомоги у зв'язку з відставкою до досягнення ним шістдесяти п'яти років, адже суб'єкт їх вчинення однаковий. Конструктивною ознакою цього правопорушення є також несвоєчасне подання декларації без поважних на те причин. Тобто за наявності останніх відповідальність за аналізованою частиною статті виключається. Під поважними причинами слід розуміти неможливість особи подати вчасно декларацію у зв'язку з хворобою, перебуванням особи на лікуванні, внаслідок стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу), технічних збоїв

офіційного веб-сайту Національного агентства з питань запобігання корупції, витребуванням відомостей, необхідних для внесення в декларацію, перебуванням (триманням) під вартою тощо.

У разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунку в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це Національне агентство у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента.

У разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року, зазначений суб'єкт у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це Національне агентство. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Слід зазначити, що 14.10.2014 р. були внесені зміни як до ст. 172⁶ КУпАП, так і доповнено статтею 366¹ Кримінальний кодекс України. Ці зміни були зосереджені на відповідальності за внесення до декларації завідомо недостовірних відомостей суб'єктами декларування. Статтею 172⁶ КУпАП передбачено відповідальність у разі подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат. А вже кримінальна відповідальність настає за статтею 366¹ Кримінального кодексу України у випадку подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості

відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат. Безумовно, на перший погляд, такі зміни начебто встановлюють жорсткі правила, які повинні не допустити випадків неправдивого декларування посадовцями своїх статків. Але, враховуючи стійке небажання чиновників висвітлювати усе своє майно, у практичному застосуванні цього засобу відповідальності може виникнути багато проблем. По-перше, незрозуміло, чому саме встановлено такий пороговий рівень відповідальності, адміністративна починається у випадку різниці в вартості незадекларованого майна від 100 мінімальних заробітних плат, тобто приблизно 320 000,00 грн. Крім того, необхідно пам'ятати, що прив'язування до розміру мінімальної заробітної плати буде щорічно збільшувати встановлений пороговий рівень. По-друге, питання полягає в тому, що під час виявлення цього правопорушення, хто та як буде проводити оцінку майна, та яка вартість повинна враховуватись, тобто вартість на момент набуття у власність, або на момент декларування. Якщо враховувати вартість на момент декларування, то виникає необхідність у суб'єктів декларування проводити щорічну оцінку такого майна, враховуючи його фактичну зношеність. На наш погляд, в такому випадку вартість повинна враховуватись виходячи із вартості на момент набуття у власність. Законодавцем у примітці до ст. 172-6 КУпАП прив'язано різницю вартості незадекларованого майна (від 100 – 250 мінімальних заробітних плат) до достовірних відомостей, але в той самий час не зрозуміло звідки, ці достовірні відомості повинні братися, наприклад, із договору купівлі-продажу, чи експертної оцінки майна на момент перевірки. Але, головне питання полягає в тому, що відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей повинна бути кримінальною, оскільки ст. 366 Кримінального кодексу України і до внесення змін до КУпАП та доповнення ККУ, і на цей час було передбачено відповідальність за службове підроблення, тобто за складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів

завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів. Отже, вбачається досить хитрий хід законодавця, що, з одного боку, полягає у посиленні кримінальної відповідальності, оскільки ККУ додано новою статтею 366-1, санкцією якої передбачено такий вид відповідальності, як позбавлення волі, але, з іншого боку, вбачається пом'якшення відповідальності шляхом встановлення порогового рівня адміністративної відповідальності у разі різниці вартості майна в 100–250 мінімальних заробітних плат. Пом'якшення відповідальності полягає в тому, що до моменту встановлення адміністративної відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей посадову особу можна було притягнути до кримінальної відповідальності за ст. 366 ККУ як складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів.

Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто як і зазначено раніше спеціальний суб'єкт.

З суб'єктивної сторони правопорушення визначається усвідомленням протиправності діяння та ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу. Хоча питання суб'єктивної сторони цього правопорушення на перший погляд може спричинити багато суперечностей, оскільки до прийняття Закону України «Про запобігання корупції» за прямою вказівкою закону (ст. 1 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції») корупційним правопорушенням визнавалось лише умисне діяння, а отже, за діяння, передбачені ст. 172⁶ КУпАП, вчинені через необережність, відповідальність особи за цією статтею настати не могла. Але на сьогодні Законом України «Про запобігання корупції» визначено новий вид правопорушення – правопорушення, пов'язані з корупцією, які насамперед спрямовані на чітке дотримання засобів зобов'язання та попередження корупційних

правопорушень без зазначення ознак форми вини, тому можна дійти висновку, що особа, яка не подала або несвоєчасно подала декларацію з необережності, теж буде нести відповідальність на рівні з тією яка вчинить це умисно. На наш погляд, цей вид правопорушення може буди скоєно лише з умисною формою вини, оскільки посадова особа як суб'єкт відповідальності усвідомлює протиправність своїх дій. Враховуючи визначення поняття умислу за ст. 10 КУпАП, адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Отже, факт того, що посадова особа зобов'язана знати і виконувати свої обов'язки, вже свідчить про усвідомлення протиправності своїх дій у разі невиконання обов'язків.

Наступне порушення, пов'язане з корупцією, передбачене ст. 172⁷ КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів». Даною статтею передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Згідно з приміткою до статті під реальним конфліктом інтересів необхідно розуміти суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Об'єктом цього адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління та у сфері запобігання корупції щодо дотримання встановленого порядку повідомлення про конфлікт інтересів, передбаченого Законом України «Про запобігання корупції».

Об'єктивна сторона виражається у неповідомленні про наявний реальний конфлікт інтересів та у здійсненні дій за наявного реального конфлікту інтересів, тобто бездіяльності, яка полягає у невиконанні

обов'язку щодо повідомлення про реальний конфлікт інтересів. Склад правопорушення є формальним. Слід звернути увагу на деякі моменти об'єктивної сторони даного виду правопорушення. На наш погляд, кваліфікація за цим правопорушенням завжди буде мати місце при кваліфікації вже скоєного кримінального корупційного правопорушення. Оскільки лише наслідки, у вигляді скоєного кримінального правопорушення, будь-то зловживання владою або службовим становищем ст. 364 ККУ, або прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою ст. 368 ККУ, можуть свідчити про наявний реальний конфлікт інтересів у суб'єкта відповідальності [88]. Відповідно до інформаційного Листа № 223-943/0/4-17 від 22.05.2017 р. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що для встановлення наявності факту прийняття рішення, вчинення чи невчинення дії в умовах реального конфлікту інтересів та розмежування реального і потенційного конфлікту інтересів особа, яка здійснює правозастосовну діяльність, для кваліфікації рішення як такого, що прийняте в умовах реального конфлікту інтересів, повинна встановити наявність обов'язкової сукупності таких юридичних фактів, як:

- 1) наявність у правопорушника факту приватного інтересу, який повинен бути чітко сформульований (артикульований) та визначений;
- 2) наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність проявляється або впливає на прийняття рішення;
- 3) наявність повноважень на прийняття рішення;
- 4) наявність факту реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення [89].

Так, звичайно потрібно встановити причинний зв'язок між суперечностями приватних інтересів та інтересів служби та вплив на об'єктивність прийняття рішень. Але за таких обставин превентивний

характер механізму регулювання конфлікту інтересів ставиться під сумнів, оскільки законодавчо визначена конструкція спрямована більше на виявлення за фактом скоєного вже корупційного правопорушення, за якого можна буде встановити наявність реального конфлікту інтересів. В свою чергу, слід звернути увагу на ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», якою встановлено обов'язок повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів. Статтею 1 Закону визначено, що потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Отже, встановлено обов'язок повідомляти про наявний як реальний, так і потенційний конфлікт інтересів, але відповідальність існує лише за неповідомлення про реальний. Ці прогалини в законодавстві, приводять до скоєння численних не лише адміністративних, а й кримінальних корупційних правопорушень. На наш погляд, насамперед повинна бути передбачена відповідальність за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, оскільки саме механізм повідомлення про потенційний конфлікт інтересів може попередити скоєння корупційного правопорушення, а не виявлення вже наявного реального конфлікту, що частіше на практиці зустрічається вже при скоєнні корупційного кримінального правопорушення.

Частина 2 статті 172⁷ КУпАП передбачає відповідальність за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів. Як було зазначено, склад цього правопорушення є формальним, що не передбачає настання певних наслідків. З такою позицією слід погодитись, оскільки, незважаючи на правильність посадової особи при виконанні своїх посадових обов'язків, якщо при цьому наявний реальний конфлікт інтересів, вона повинна відповідати, незважаючи

на правильність та об'єктивність прийнятого рішення, які могли б враховуватись як наслідки при матеріальному складі.

Суб'єкт відповідальності цього правопорушення є спеціальним, тобто передбаченим пунктами 1, 2 частини першої ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

З суб'єктивної сторони цей вид правопорушення може бути скоєний за наявності вини у формі прямого або непрямого умислу.

Наступне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ст. 172⁸ КУПАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень».

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління, а також у сфері запобігання корупції.

Предметом правопорушення є інформація, яка стала відома посадовій особі у зв'язку з виконанням нею службових повноважень.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію» інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Об'єктивна сторона правопорушення виражається у незаконному розголошенні або використанні в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (формальний склад).

Відповідно до ст. 43 Закону «Про запобігання корупції» особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Об'єктивна сторона правопорушення може виражатися у таких формах:

– незаконне розголошення інформації;

- незаконне використання інформації;
- в інший спосіб.

Згідно з приміткою до статті суб'єктом правопорушень є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», а також особи, зазначені в частині другій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі умислу.

Пропорушення передбачене ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції».

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління, а також у сфері запобігання та протидії корупції, пов'язані із здійсненням уповноваженими на те законом суб'єктами заходів щодо запобігання та протидії корупції.

Об'єктивна сторона даного правопорушення виражається у невжитті передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення (формальний склад). Вона характеризується бездіяльністю суб'єкта відповідальності щодо обов'язку для вжиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення.

Відповідно до ч. 7 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово

повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції згідно з п. 2 ч. 5 ст. 5 зазначеного Закону є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Склад правопорушення, передбаченого ст. 172⁹ КУпАП, є формальним: диспозицією не передбачено настання шкідливих наслідків як обов'язкового елемента об'єктивної сторони проступку.

Суб'єкт цього адміністративного правопорушення спеціальний.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини в формі прямого чи непрямого умислу або необережності.

Наступний склад правопорушення передбачено ст. 172⁹⁻¹ КУпАП, порушення заборони розміщення ставок на спорт зацікавленими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти мінімальних заробітних плат.

Об'єктом цього правопорушення є відносини, пов'язані з підготовкою спортсменів, організацією, проведенням і забезпеченням спортивних заходів, а також з управлінням розвитком видів спорту, офіційно визнаних в Україні.

Об'єктивна сторона полягає у дії, тобто порушенні заборони щодо розміщення ставок та наслідків у вигляді одержання за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти мінімальних заробітних плат. Слід зазначити, що така заборона встановлена ч. 4, ст. 8 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», згідно з якою спортсменам, особам допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадовим особам у сфері спорту забороняється розміщувати ставки на спорт щодо результатів офіційного спортивного змагання, в якому вони або їх команда беруть участь. Отже, склад цього правопорушення є матеріальним та

для кваліфікації потребує наявності наслідків у вигляді отриманої неправомірної вигоди в розмірі що не перевищує двадцять мінімальних заробітних плат. У разі перевищення цього розміру наступає кримінальна відповідальність за ст. 369-3 Кримінального кодексу України.

Суб'єкт правопорушення є спеціальним та передбачений приміткою до ст. 172⁹⁻¹ КУпАП, а саме це особи, зазначені в ч. 2 ст. 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

З суб'єктивної сторони цей вид правопорушення може бути скоєний лише за наявності умислу, оскільки для кваліфікації має значення така факультативна ознака, як мета, тобто отримання певної матеріальної вигоди.

Необхідно зазначити, що даний вид правопорушення є певною новелою, оскільки 03 грудня 2015 року набрав чинності Закон України від 03.11.2015 року № 743-VIII «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». Цей Закон спрямований на запобігання впливу на результати офіційних спортивних змагань корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних з корупцією (далі – корупційних правопорушень) у сфері спорту, визначає засади, особливості суб'єктів і заходів запобігання та виявлення зазначених порушень і усунення їх наслідків, а також відповідальність за них [90].

Згідно зі статтею 6 Закону спортивні змагання повинні відбуватися за правилами чесної гри. Правила чесної гри (Fair Play) – це загальновизнані у спортивному товаристві морально-етичні зобов'язання спортсменів, осіб допоміжного спортивного персоналу, які беруть безпосередню участь у спортивному змаганні, посадових осіб у сфері спорту строго дотримуватися правил змагань, не допускати заборонених прийомів і методів боротьби, грубощів, шахрайства, інших протиправних діянь як засобів досягнення спортивних результатів. У зв'язку з прийняттям вищезазначеного закону і було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та додано ст. 172⁹⁻¹. Отже, введення цього виду заборон у спорті та

відповідальності за їх порушення свідчить про те, що корупція поглинула не лише державний апарат, а й усі сфери життя, зокрема спортивні змагання. Головне те, що Правила чесної гри (Fair Play) повинні бути не лише в спорті, а й у повсякденному житті.

Проаналізувавши усі наведені склади правопорушень, пов'язаних з корупцією, виникає багато питань, як з точки зору можливості притягнення, так і правомірності притягнення до відповідальності.

Так, наприклад А. О. Мухатаєв зазначає, що порушення встановлених законом обмежень, наприклад, щодо одержання подарунка, може бути вчинено як умисно, так і з необережності. Отже, можна прийти до висновку, що суб'єкти правопорушень, пов'язаних з корупцією, підлягають відповідальності й у разі вчинення правопорушення з необережності. Винятком є лише ч. 4 ст. 172⁶ КУпАП, де відповідальність встановлена за подання завідомо неправдивих відомостей, що може бути скоєне лише за наявності умислу приховати свої статки. Але, як зазначалось раніше, для доведення вини у скоєнні цього виду правопорушень необхідно насамперед враховувати поняття умислу згідно зі ст. 10 КУпАП, де зазначено, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

Отже, суб'єкт правопорушення є посадовою особою, яка зобов'язана виконувати свої обов'язки, визначені законом, таким чином, у випадку неподання декларації, або іншого порушення встановлених заборон, усвідомлює протиправний характер своїх дій. Отже, одна із основних ознак умислу є усвідомлення протиправності своїх дій.

Друга ознака умислу – передбачення, в повному обсязі збігається за прямого і непрямого умислу. За прямого умислу є передбачення можливості або неминучості настання суспільно небезпечних наслідків, а за непрямого умислу – лише передбачення можливості їх настання.

Для констатації наявності у суб'єкта умислу достатньо того, щоб особа в загальних рисах передбачала наступ юридично значущих наслідків як результату своїх дій або бездіяльності. Відмінності передбачення за прямого і непрямого умислу полягають в ступені ймовірності прогнозування суспільно небезпечних наслідків.

Прямий умисел передбачає передбачення неминучості і можливості, а непрямий – лише можливість настання суспільно небезпечних наслідків. Ймовірність передбачення за прямого умислу вище, ніж за непрямого.

Усвідомлення протиправності діяння і передбачення ймовірності настання негативних наслідків здійснюються на раціональному рівні та утворюють інтелектуальний момент умисної вини, оцінка якої повинна бути адекватною.

Третя і найбільш важлива ознака умисної форми вини є бажання або небажання настання прогнозованих небезпечних наслідків.

За прямого умислу винний бажає настання наслідків, які він має намір досягти внаслідок своїх протиправних дій (бездіяльності). За непрямого умислу особа не бажає настання суспільно небезпечних наслідків, однак свідомо допускає їх або ставиться до їх настання байдуже. Небажання настання суспільно небезпечних наслідків пов'язане з іншими більш важливими для суб'єкта бажаннями (цілями), при прагненні до яких наступ прогнозованих особою суспільно небезпечних наслідків є для нього прогнозованим, однак побічним результатом.

Що ж стосується наслідків, то склади правопорушень, пов'язаних з корупцією, є формальними, а отже, настання наслідків не є обов'язковою ознакою складу правопорушення. Але сам факт усвідомлення протиправності своєї діяльності свідчить про наявність умислу у суб'єктів, правопорушень пов'язаних з корупцією.

Враховуючи безпрецедентно високий рівень корупції в країні та відсутність дієвих процесуальних можливостей доведення наявності умислу у правопорушника, на наш погляд, правопорушення, пов'язані з корупцією,

необхідно виділити в окремий вид, для кваліфікації якого можна застосовувати принцип об'єктивного ставлення у вину, у зв'язку з чим сам факт скоєння адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, та причетність особи до цього правопорушення буде підставою для притягнення до відповідальності. Така позиція аргументована тим, що відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, настає у разі невиконання покладених обов'язків Законом України «Про запобігання корупції», які посадова особа зобов'язана виконувати, і сам факт невиконання цих обов'язків вже буде підставою для притягнення даної особи до відповідальності. Тобто формальний підхід, без з'ясування умисно чи неумисно суб'єкт відповідальності скоїв це правопорушення. Такий принцип забезпечить дисциплінованість та суворе дотримання вимог антикорупційного законодавства. З іншого боку, як вже було зазначено, запропонований принцип об'єктивного ставлення у вину пояснюється обмеженими можливостями виявлення та доведення умислу в рамках адміністративного провадження.

Серед складів розглянутих правопорушень насамперед необхідно вдосконалити склад правопорушення, передбачений ст. 172⁷ КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», в частині встановлення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів. Такий підхід забезпечить превентивну дієвість обов'язку встановленого ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», повідомляти як про наявний реальний конфлікт інтересів, так і про потенційний. На наш погляд, вести мову про обов'язковий характер будь-якого з приписів законодавства можна лише за наявності відповідальності за їх невиконання.

Як вже зазначалось, механізм відповідальності як складовий елемент загального механізму запобігання корупції, нерозривно пов'язаний із адміністративними засобами заборони встановленими Законом України

«Про запобігання корупції», а отже, є віддзеркаленням проблем виявлених при аналізі даних засобів заборони.

В свою чергу, слід відмітити те, що механізм юридичної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією є достатньо прогресивним, але слід розуміти, що як механізм відповідальності, так і механізм запобігання корупції в цілому, повинні бути динамічними та розвиватись враховуючи сьогоденні умови життя. По-перше необхідно вдосконалювати у векторі попередження та недопущення корупції, а не притягнення за вже допущене правопорушення, як наприклад при неповідомленні про реальний конфлікт інтересів, що обов'язково призведе до скоєння корупційного правопорушення. По-друге, слід прораховувати реальні прогалини у передбачених засобах заборон, як наприклад можливість отримання знижки у 90 % на будь який товар, що згідно діючого закону не буде вважатись подарунком, а отже, притягнути до відповідальності не буде можливим. При цьому, важливо довести нормативно-правові акти до взаємного логічного узгодження, оскільки існуючі колізії унеможливають притягнення до відповідальності та призводять лише до двоякого трактування законодавчих норм.

3.2 Провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією

Питання подолання корупції в країні знаходиться у тісному зв'язку з порядком та формою притягнення винних осіб до відповідальності. Тому питання процедури притягнення до відповідальності як кримінальної, так і адміністративної є дуже актуальним. Провадження з розгляду справ правопорушень, пов'язаних з корупцією, у розрізі адміністративного процесу розглядається як спосіб забезпечення обов'язковості норм матеріального права та застосування заходів впливу (примусу) до порушників цих норм, а

тому повинно чітко відповідати вимогам закону, оскільки є процесуальною формою розгляду питання притягнення до відповідальності, порушення якої призведе до безкарності винних осіб. Порушення законодавчо визначеної процедури не може бути джерелом доказу та тим самим підтвердженням факту самого правопорушення. Такий принцип закладений у ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України.

Проведення у справах про правопорушення пов'язані з корупцією – це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження правопорушень, пов'язаних з корупцією. Цей вид провадження є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності, і тому в ньому діють загальні принципи управління, такі як законність, демократизм, гласність, широка участь громадськості тощо. Водночас тут діють і специфічні, зумовлені завданнями даної діяльності принципи. Насамперед це принцип об'єктивної істини і принцип забезпечення права на захист.

З'ясування об'єктивної істини у справах – це основне завдання адміністративного провадження. Цей принцип зобов'язує посадових осіб, які розслідують та розглядають справи, досліджувати всі обставини й ті їх взаємозв'язки у тому вигляді, в якому вони існували дійсно, і на цій підставі виключити однобічний підхід при прийнятті рішення. Обставини справи про правопорушення, пов'язані з корупцією, вивчають, встановлюють спеціально уповноважені суб'єкти на кожній стадії. Це свідчить про те, що останні мають свої гносеологічні межі, які відображаються в реальному співвідношенні незнання в момент початку провадження у справі на окремій стадії та досягнутого рівня знання під час її завершення. Наприклад,

незнання матеріалів суб'єктом розгляду справи на момент її передачі на розгляд та знання всіх обставин справи на момент прийняття рішення.

У гносеологічному плані поступальний рух від одного рівня знань до іншого, більш високого, виражається і в тому, що дослідження і пізнання обставин справи на будь-якому етапі в межах однієї стадії стають неповними, незавершеними, завжди зберігаючи можливість їх подальшого розвитку. Право на захист реалізується наданням особі, яку притягають до відповідальності, необхідних правових можливостей для доведення своєї невинуватості або приведення обставин, що пом'якшують її вину. Названа особа користується широкими правами на всіх стадіях провадження. Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, яку притягають до адміністративної відповідальності, може знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання, оскаржувати постанови, під час розгляду справи, користуватися юридичною допомогою адвоката тощо.

У ст. 245 КУпАП визначено завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. Змістом провадження у справі про адміністративне правопорушення пов'язане з корупцією, є нормативно врегульований комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій уповноважених суб'єктів щодо притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Це дозволяє виділити декілька послідовних етапів (стадій) провадження. Вирішення завдань кожної стадії оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність. Після прийняття такого акта розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою; наступна, як правило,

починається лише після того, як закінчена попередня, на новій стадії перевіряється те, що було зроблене раніше.

Початковим етапом є порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення. Цю стадію пов'язують із виявленням у діянні суб'єкта відповідальності ознак правопорушення пов'язаного з корупцією. Наявність достатніх даних, що свідчать про вчинення особою адміністративного правопорушення, є підставою для порушення провадження. Порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення – це момент реалізації органом, посадовою особою адміністративно-юрисдикційної компетенції, передбаченої законом, тобто вчинення дій, спрямованих на перевірку інформації, збір доказів і з'ясування відомостей, необхідних для встановлення факту та кваліфікації адміністративного проступку. Власне початковим моментом порушення провадження можна вважати час, коли інформація (привід) про правопорушення надійшла до органу, стала відома посадовій особі (отримання заяви, реєстрація повідомлення, особисте виявлення тощо), тобто коли реалізовано привід.

Моментом порушення (відкриття) справи про правопорушення пов'язаного з корупцією, необхідно вважати момент, коли на підставі отриманої інформації про проступок орган, наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, складає протокол про правопорушення, пов'язане з корупцією.

Адміністративне провадження з розгляду справ за фактом правопорушень, пов'язаних з корупцією, може бути розпочате лише за наявності законних приводів. У законодавстві України про адміністративні правопорушення не закріплені види приводів для порушення провадження та не визначено, з якого моменту справа вважається порушеною. Однак видається, що приводами для порушення адміністративного провадження можуть бути: заяви і повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, громадян;

повідомлення, опубліковані в пресі; безпосереднє виявлення правоохоронними органами ознак правопорушення пов'язаного з корупцією. Наприклад, С. С. Гнатюк пропонує доповнити КУпАП статтею «Порушення справи про адміністративний проступок», у якій визначити:

1) підставою для порушення справи про адміністративний проступок є:

– заяви і повідомлення громадян, організацій, посадових осіб та повідомлення у засобах масової інформації, що містять відомості про адміністративний проступок;

– отримані від органів публічної адміністрації матеріали, що містять інформацію, яка вказує на наявність адміністративного проступку;

– безпосереднє виявлення адміністративного проступку особою, уповноваженою складати протокол про адміністративне правопорушення;

2) справа про адміністративний проступок вважається порушеною з моменту:

– складання протоколу про застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки;

– складання протоколу про адміністративний проступок уповноваженими на це особами;

– винесення прокурором постанови про порушення справи про адміністративний проступок;

– накладення і стягнення штрафу чи оформлення попередження на місці вчинення адміністративного правопорушення;

– фіксації за допомогою спеціальних технічних засобів, які працюють в автоматичному режимі та мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів та фото- і кінозйомки, відеозапису, адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. При цьому під терміном «момент» необхідно розуміти годину та дату складання вищеперерахованих процесуальних документів [94].

Адміністративне провадження розпочинається складанням протоколу про правопорушення, пов'язане з корупцією. Цим процесуальним

документом фіксується подія правопорушення, пов'язаного з корупцією. Він також є процесуальною підставою розгляду справи в суді. Протокол про адміністративне правопорушення складають у двох екземплярах, один з яких під розписку вручають особі, яку притягають до адміністративної відповідальності. Протокол може бути складений лише уповноваженою на те посадовою особою. Відповідно до ст. 255 КУпАП протоколи про правопорушення, пов'язані з корупцією, мають право складати посадові особи:

- органів внутрішніх справ (Національної поліції);
- органів Служби безпеки України;
- Національного агентства з питань запобігання корупції;
- прокурор.

У п. 12.6 наказу Генерального прокурора України № 10 гн від 21.06.2011 р. передбачено, що при здійсненні правозахисної діяльності прокурори у разі виявлення правопорушень, за які встановлена адміністративна відповідальність, повинні складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, які з відповідними матеріалами надсилати до суду [95].

Законодавством не визначено, впродовж якого терміну після виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважений суб'єкт повинен скласти відповідний протокол. Однак, враховуючи вимоги ч. 3 ст. 38 КУпАП, в якій передбачено строки накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, вважаємо, що такий протокол повинен бути складений негайно після встановлення достатніх даних, що свідчать про вчинення особою правопорушення, пов'язаного з корупцією. Невиправдане зволікання чи навмисне затягування вирішення цього питання може призвести до ухилення правопорушника від відповідальності або неможливості накладення адміністративного стягнення в зв'язку з закінченням передбачених законом строків (п. 7 ст. 247 КУпАП). Вимога щодо негайного складання протоколу стає ще більш актуальною у

разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адже строк накладення стягнення в таких випадках згідно з ч. 4 ст. 38 КУпАП становить 1 місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження. Вимоги до протоколу про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, визначені в ст. 256 КУпАП. У протоколі повинні зазначатися: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складанні протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка у протоколі.

Необхідно підкреслити, що згідно зі ст. 257 КУпАП протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного

правопорушення. У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Слід зауважити, що на сьогодні законодавством вже не передбачено поняття корупційного правопорушення у розрізі адміністративної відповідальності, але згідно зі ст. 257 КУпАП протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення повинен бути надісланий до суду у триденний строк. При цьому чинним КУпАП не передбачено протоколу про правопорушення, пов'язане з корупцією, як один із джерел доказів фіксації такого правопорушення. Виявляється неузгодженість норм у частині засобу фіксації та самого виду правопорушення, що призводить до відсутності допустимого засобу доказування факту правопорушення пов'язаного з корупцією. Ці обставини пояснюються не досконалим внесенням змін до антикорупційного законодавства і приводять до висновку, що законодавством не врегульовано питання виявлення, фіксації та вирішення справи за фактами правопорушень, пов'язаних з корупцією, що передбачені чинною редакцією глави 13-А КУпАП та Закону України «Про запобігання корупції». Напевно, судова практика прийде до того, що ст. 257 КУпАП можна буде застосовувати саме для правопорушень, пов'язаних з корупцією, якщо законодавці не внесуть відповідні зміни. Але необхідно зазначити, що в практичній діяльності існує певний ризик затягування розгляду справ щодо притягнення до відповідальності за скоєне правопорушення пов'язане з корупцією.

Потрібно відзначити, що в інформаційному листі № 223-943/0/4-17 від 22.05.2017 р. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що відповідно до пунктів 1 та 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП згідно з абзацами «а» і «б» підп. 6 п. 1 розділу I Закону України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань

запобігання корупції» були внесені зміни, відповідно до яких у пунктах 1 і 11 ст. 255 КУпАП, де визначено повноваження посадової особи органів Служби безпеки України та прокурора на складання протоколу за статтями 172-4-172-9 КУпАП, посилання на ці статті було виключено. При цьому відповідно до абз. 4 розділу II цього Закону зазначалося, що підпункти «а» та «б» підп. 6 п. 1 розділу I цього Закону набирають чинності після початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Відповідно до рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 1 серпня 2016 року № 1 початком діяльності цього органу визначено 15 серпня 2016 року. Тобто відповідно до абз. 4 розділу II Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» набрали чинності зміни до ст. 255 КУпАП, згідно з якими з повноважень уповноважених посадових осіб Служби безпеки України і прокурора було виключено право на складання протоколу за статтями 172-4–172-9 КУпАП попри наявне й нині у змісті пунктів 1 і 11 ст. 255 КУпАП посилання на ці статті. У разі коли протокол складено не уповноваженою на те особою або без додержання вимог, установлених ст. 256 КУпАП, суддя зобов'язаний своєю постановою повернути протокол відповідному правоохоронному органу (спеціально уповноваженому суб'єкту протидії корупції, який склав протокол) для належного оформлення.

При цьому постанова про направлення протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, для належного оформлення (усунення недоліків) не підлягає апеляційному оскарженню [96].

Для досконалого забезпечення виконання процедури притягнення до відповідальності, у випадках, прямо передбачених законами України, з метою встановлення особи, складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні корупційні

правопорушення допускається застосування заходів забезпечення провадження. Серед таких заходів можна виділити особистий огляд і огляд речей (наприклад, для виявлення грошових коштів або іншого майна, що є предметом неправомірної вигоди), а також вилучення речей і документів. Сутність огляду полягає в примусовому обстеженні громадянина або його майна для виявлення і вилучення документів, речей та інших предметів, що є знаряддям чи безпосереднім об'єктом правопорушення, встановлення особи затриманого тощо. Огляду має передувати пропозиція уповноважених працівників пред'явити документи, що підтверджують особу затриманого, речі, інші предмети, що є знаряддям чи безпосереднім об'єктом правопорушення. Огляд речей, товарів та інших предметів проводиться уповноваженою особою в присутності двох понятих і власника цих речей і предметів. Особистий огляд і огляд речей може провадитись уповноваженими на те посадовими особами Служби безпеки України, органів внутрішніх справ. Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі. Огляд речей здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця). Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, пов'язаного з корупцією, виявлені під час особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, що проводили особистий огляд або огляд речей. Вилучені речі і документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне корупційне правопорушення у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 17 від 16.01.2012 р., а після розгляду справи залежно від результатів її розгляду їх у встановленому порядку конфіскують або

повертають володільцеві, або знищують. Про вилучення речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи протоколі про огляд речей.

Особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів може бути оскаржено заінтересованою особою у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, прокуророві або до суду. Проте відповідно до ст. 267 КУпАП оскарження чи опротестування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення не зупиняє їх виконання.

Особа, яка склала протокол про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно з надісланням його до суду надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Згідно з вимог абз. 2 ч. 5 ст. 65 Закону «Про запобігання корупції» особа, щодо якої складено протокол про правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

Наступним етапом провадження у справі про правопорушення, пов'язане з корупцією, є розгляд цієї справи судом.

За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 276 КУпАП, справу про адміністративне правопорушення, зокрема правопорушення, пов'язане з корупцією, розглядають за місцем його вчинення.

Особливістю провадження у справах про вчинення правопорушення пов'язаного з корупцією, є обов'язковість участі прокурора у розгляді справи судом, що закріплено в ч. 2 ст. 250 КУпАП. Згідно з п. 13.1 Наказу

Генерального прокурора України № 10 у розгляді адміністративних справ повинні брати участь зазвичай працівники прокуратур районного рівня за місцем знаходження суду, у якому розглядається справа, а в апеляційній інстанції – працівники підрозділів нагляду за додержанням законів спецпідрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю і корупцією, правозахисної діяльності, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту та оборонно-промислового комплексу прокуратур обласного рівня, старші помічники військових прокурорів регіонів та Військово-Морських сил України з питань нагляду за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією. Участь у розгляді судами адміністративних справ про корупційні діяння, вчинені прокурорсько-слідчими працівниками, згідно із зазначеним наказом, повинна здійснюватися за вказівкою прокурорів вищого рівня, зокрема прокурорами інших регіонів.

Крім того, справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядаються виключно за участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ч. 2 ст. 268 КУпАП). Зазначена норма кореспондує із позицією ЄСПЛ, викладеною в рішенні від 6 березня 2017 року у справі «Карелін проти Російської Федерації», в якому відсутність прокурора в судовому засіданні під час розгляду справи про адміністративне правопорушення було визнано порушенням статті 6 розділу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (порушення принципу рівності сторін і вимоги змагальності процесу).

Відповідно до ст. 277 КУпАП справа про правопорушення пов'язане з корупцією розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання судом протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Цей строк зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо). За таких

обставин, виникає питання стосовно припинення строку притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки законодавством дане питання не врегульоване. Таким чином, існує ризик того, що винна особа під приводом удаваної хвороби або виходу у відпустку та за інших обставинах буде намагатись затягувати розгляд адміністративної справи аж до закінчення строків накладення адміністративного стягнення, який передбачений ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення).

Повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніш як за три доби до дня розгляду справи в суді. В ній зазначаються дата і місце розгляду справи. Інші особи, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення, повідомляються про день розгляду справи в той же строк.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, здійснюється на засадах рівності перед законом і судом, який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин. Судовий розгляд справи відбувається відкрито, крім випадків, якщо це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

Особа, яку притягається до адміністративної відповідальності, згідно ст. 268 КУпАП має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі.

У ст. 280 КУпАП визначений предмет судового дослідження у справах про адміністративні правопорушення. При розгляді справи про

правопорушення пов'язане з корупцією суддя зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи містить діяння склад адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбаченого КУпАП; чи винна дана особа в його вчиненні; чи належить вона до суб'єктів цього правопорушення; чи не містить правопорушення ознак злочину; чи підлягає винна особа адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду; чи не закінчилися на момент розгляду справи строки, передбачені статтею 38 КУпАП, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Суди мають також з'ясовувати мотив і характер вчиненого діяння, повноваження особи, яка його вчинила, наявність причинного зв'язку між діянням і виконанням особою повноважень.

Вирішення зазначених питань судом має ґрунтуватись на зібраних по справі доказах, якими згідно ст. 251 КУпАП є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне корупційне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Кожен із доказів виконує свою роль і займає визначене місце в системі доказування. У зв'язку з цим докази можна поділити на прямі (підтверджують факт вчинення правопорушення певною особою) і непрямі (підтверджують інші факти, що мають значення для правильного вирішення справи). За характером джерел, з яких одержується інформація, докази можуть бути первинними (першоджерела) і вторинними (копії документів

тощо). За цільовою спрямованістю розрізняють обвинувальні та виправдальні докази.

Відповідно до ст. 252 КУпАП суддя оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

В окремих випадках судді не виносять рішення по суті справи, а з посиланням на п. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 повертають протокол відповідному правоохоронному органу для належного оформлення [97]. Це стосується складання протоколу неуповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, неприєднання до нього документів, що підтверджують надання особі, яка притягується до відповідальності, повноважень на виконання функцій держави, чи копії постанови суду (при повторному притягненні особи до відповідальності). Наприклад, суддя Овідіопольського районного суду Одеської області 25 квітня 2013 р. своєю постановою повернув до головного відділу по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю управління СБУ в Одеській області для належного оформлення протокол про адміністративне правопорушення за частиною першою ст. 172-4 КУпАП відносно провідного лікаря ветеринарної медицини Овідіопольської державної лікарні ветеринарної медицини, оскільки протокол не відповідав вимогам ст. 256 КУпАП. У ньому було невірно зазначено ім'я особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, не відображено час, з якого особа розпочала роботу за сумісництвом [8]. Правовою підставою повернення протоколів для належного оформлення є закріплений у пунктах 2, 4 ст. 278 КУпАП обов'язок органу (посадової особи) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішити питання, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення, чи витребувано необхідні додаткові матеріали. Таким чином, направити протокол для належного оформлення суддя може лише до

початку розгляду справи по суті. Якщо під час судового розгляду адміністративної справи буде встановлено, що протокол не відповідає вимогам закону (складений неуповноваженою посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП) чи відсутні матеріали, необхідні для правильного вирішення справи (не з'ясовано службове становище правопорушника, розмір отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом тощо), суддя зобов'язаний своєю постановою закрити справу в зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення. Цього вимагає частина третя ст. 62 Конституції України, згідно з якою обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, на припущеннях, а всі сумніви щодо доведення вини особи тлумачаться на її користь. З огляду на зазначене, доцільно передбачити у ст. 278 КУпАП можливість направити протокол для належного оформлення посадовій особі, яка його склала, до початку розгляду справи, якщо протокол складено з порушенням встановлених вимог.

За результатами розгляду справи про правопорушення, пов'язане з корупцією, суд може винести постанову про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи. Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців із дня виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення (ч. 3 ст. 38 КУпАП). Для визначення початку перебігу строку давності притягнення особи до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язане з корупцією, важливу роль відіграють як день вчинення, так і день виявлення правопорушення. Будь-якого продовження перебігу строків накладення адміністративних стягнень законом не передбачено, тому в разі їх закінчення провадження у справі закривається. Вказівка законодавця у п. 7 ст. 247 КУпАП «на момент розгляду справи» означає, що провадження у справі про адміністративне правопорушення підлягає закриттю, якщо на початок розгляду справи закінчилися строки, встановлені ст. 38 КУпАП. Разом з тим сам розгляд справи про

адміністративне правопорушення та його закінчення не обтяжений строками, визначеними ст. 38 КУпАП, а передбачений ст. 277 КУпАП, що є гарантією всебічного, об'єктивного і повного з'ясування всіх обставин, які мають значення для вирішення справи. При цьому, якщо на момент розгляду справи в суді закінчились строки притягнення особи до адміністративної відповідальності, то суд в разі заперечення особою своєї вини чи наявності у її діях складу адміністративного правопорушення спочатку в повному обсязі досліджує всі обставини справи, встановлює, чи містить діяння ознаки та склад правопорушення пов'язаного з корупцією, чи належить особа до суб'єктів цього правопорушення, пов'язаного з корупцією, чи винна вона в його вчиненні, і лише після цього закриває провадження у справі. Якщо в діях особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, буде встановлено ознаки злочину, суддя повинен винести постанову про закриття провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення і передати матеріали прокурору для вирішення питання про притягнення цієї особи до кримінальної відповідальності. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у Інформаційному листі № 223-943/0/4-17 від 22.05.2017 р. акцентовано увагу не тому, що правом на апеляційне оскарження постанови судді у справі про адміністративне правопорушення згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП наділено вичерпний перелік осіб, до яких належать особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законний представник, захисник, потерпілий, його представник. Згідно із змінами до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення частини другої цієї статті), внесеними Законом України від 16 березня 2017 року № 1952-УІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб», прокурор може оскаржити відповідну постанову судді лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 ст. 287 КУпАП.

При цьому необхідно зазначити, що за змістом ч. 1 ст. 287 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути

оскаржена прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, якою визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення. В інших випадках, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 294 КУпАП, апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження.

Актуальним питанням вдосконалення механізму адміністративного провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, є порядок збирання уповноваженими суб'єктами відповідних доказів, оскільки чинним КУпАП він взагалі не визначений. У ст. 251 КУпАП визначено джерела доказів, до яких належать протокол про адміністративне корупційне правопорушення, пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновки експерта, речові докази, показання технічних приладів та засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про вилучення речей і документів, а також інші документи. На сьогодні існує чимало проблем стосовно джерел доказів правопорушень, пов'язаних з корупцією. Як зазначено, одним із джерел доказів є пояснення свідків, потерпілого та підозрюваного. Крім того, існує ряд не вирішених нині питань, пов'язаних зі статусом свідка та дачею ним пояснень. По-перше, процесуальна частина КУпАП не передбачає порядку виклику та обов'язку свідка з'явитися за викликом уповноваженого органу та відповідальності за неявку чи відмову свідка від дачі показів у справі про адміністративний проступок. По-друге, не встановлено, які відомості про свідка вносяться до процесуальних документів. По-третє, не передбачено відповідальності свідка за дачу завідомо неправдивих показань

у справі про адміністративний проступок, відшкодування шкоди, якої завдано внаслідок неправдивих показів. Питання про усунення вказаних прогалин, на наш погляд, слід вирішити у процесі внесення змін до чинного, або розробки нового КУпАП.

Слід зауважити, що процесуальна частина КУпАП не регламентує участі в провадженні у справі про адміністративний проступок такого суб'єкта як спеціаліст. Вважаємо, що у провадженні в справі про адміністративне правопорушення слід визначити спеціаліста як особу, покликану своїми спеціальними знаннями сприяти у всіх тих випадках, коли з питань, що мають значення для справи, потрібна його допомога і немає необхідності в призначенні експертизи. Слід закріпити право спеціаліста підписувати протокол про адміністративне правопорушення, вносити в його зміст зауваження, що стосуються обов'язків, які він виконує. Важливо передбачити обов'язок спеціаліста з'явитися за викликом органу (посадової особи) і брати участь у провадженні у справі, добросовісно використовуючи спеціальні пізнання тощо. Так, наприклад, під час проведення огляду комп'ютерної техніки або навіть для встановлення вартості подарованого майна необхідні знання спеціаліста. Тому актуальність питання врегулювання статусу спеціаліста не зводиться тільки у межах провадження по розгляду справ про правопорушення, пов'язані з корупцією, а є достатньо важливим для всіх інших процедур притягнення до адміністративної відповідальності.

Питання вини є актуальним у провадженні про притягнення до адміністративної відповідальності взагалі. Як відомо, вина може полягати у формі умислу або необережності. У такому разі виникає досить актуальне запитання стосовно легальних засобів фіксування та доказу наявності умислу у винної особи, якщо, наприклад, особа стверджує про відсутність в неї умислу. На перший погляд, необхідно проводити певні негласні дії, але таких повноважень та можливостей КУпАП не передбачає, що створює певні труднощі у процесі доведення вини.

Водночас серед засобів доказування у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, актуальним питанням залишається питання огляду, оскільки за своєю суттю огляд дуже подібний на обшук. Огляд і обшук є спорідненими за своєю пошуковою спрямованістю. Хоча огляд і має деякі співпадаючі риси, у той же час він принципово відрізняється від обшуку як за своєю процесуальною природою, так і тактикою проведення. Так, сутність огляду включає у себе виявлення, збирання, закріплення слідів і речових доказів, які у подальшому використовуються з метою встановлення відомостей про подію адміністративного правопорушення, особу, яка його вчинила та інші важливі для адміністративного провадження обставини. При огляді уповноважена особа за допомогою органів чуття переконується в існуванні й характері фактів, що мають істотне значення для справи. При цьому огляд передбачає пошукові дії, однак заходи примусового характеру при його проведенні, за загальним правилом, відсутні. Сутністю обшуку є примусовий пошук і вилучення речових доказів, цінностей та інших об'єктів, які можуть знаходитися у певному приміщенні або місці чи в якої-небудь особи. Незважаючи на різницю мети, умов проведення і процесуальної регламентації, психологічна основа огляду і обшуку однорідна. У такому випадку питання проведення обшуку в межах провадження про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є дуже актуальним та назрілим, оскільки, наприклад, при отриманні суб'єктом відповідальності подарунку, вартість якого перевищує граничну, навряд чи можна буде виявити даний подарунок у порядку огляду. Актуальність передбачення такого виду забезпечення провадження, як обшук, пояснюється ще необхідністю захисту громадян від свавільного втручання у їх приватне життя, яке може відбутись шляхом проведення огляду житла без будь якого дозволу суду, оскільки наряду з відсутністю процедури обшуку, діючим Кодексом України про адміністративні правопорушення процедури огляду житла взагалі не передбачено. В той же

час передбачено особистий огляд та огляд речей, відповідно до Цивільного кодексу України правовий режим речей поширюється на житло, як на нерухому річ, що дає можливість трактувати ст. 264 КУпАП як можливість огляду житла як нерухомої речі. При цьому ст. 264 не передбачено, у якому порядку може бути проведений огляд житла. Але згідно з положеннями ст. 30 Конституції України забороняється проникнення в житло чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку, інакше – за вмотивованим рішенням суду. А тому порушення недоторканності житла чи іншого володіння громадян тягне кримінальну відповідальність за ст. 162 Кримінального кодексу України. Тобто встановлена караність за дії, пов'язані з незаконним проникненням до житла чи до іншого володіння особи, незаконним проведенням в них огляду чи обшуку. У такому випадку, слід дійти висновку, що чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення взагалі не передбачено ні обшуку, ні огляду житла. Гіпотетично, можна допустити огляд за згодою власника приміщення. Ці обставини дають можливість усім корупціонерам скоювати правопорушення, пов'язані з корупцією, в будь-якому житловому приміщенні та залишатися безкарними. А отже, у випадку скоєння правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП «Обмеження щодо отримання подарунків» у житловому приміщенні та зберігання такого подарунку в даному житловому приміщенні, неможливо буде отримати предмет правопорушення, а так само притягнути до відповідальності винну особу. На сьогоднішній день досить актуальним стають певні цінності у мережі Інтернет, наприклад, певні подарунки у комп'ютерних іграх або електронні гроші, інформацію про які не тільки без огляду отримати не можна, а які і за своєю суттю є спірними на факт їх віднесення до предмету правопорушення. Отже, прогресивний розвиток новітніх технологій вимагає відповідного вдосконалення нормативної бази, а тим більше у розрізі вдосконалення механізмів виявлення правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Наступна проблема полягає у відсутності чіткого порядку отримання доказів при притягненні до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. За своїм характером правопорушення, пов'язані з корупцією, не можливо виявити без чітко прописаних механізмів та легальних процедур отримання доказів. Наприклад, виникає питання щодо підтвердження неправдивості інформації, зазначеної у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Частиною 2 ст. 172-6 КУпАП передбачено відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, при цьому відповідальність за цією статтею за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Таким чином, підтвердження неправдивості або відсутності достатньої інформації, зазначеної у декларації про наявність коштів на рахунках у банківських установах, передбачає розкриття банківської таємниці, яка згідно зі ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність» надається на підставі рішення суду Національному агентству з питань запобігання корупції стосовно наявності та стану рахунків, операцій за рахунками конкретної юридичної особи або фізичної особи, фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Але жодним нормативним документом та Законом України «Про запобігання корупції» не передбачено порядку звернення до суду як засіб отримання доказів. Також виникає питання: які достатні підстави будуть для суду для надання такого рішення? Необхідно зазначити, що Законом України «Про запобігання корупції» не передбачено повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції щодо звернення до суду із заявою про розкриття банківської таємниці. Крім того, законодавством не

передбачено механізму розгляду такого клопотання безпосередньо судом. Ці прогалини у нормативних документах спричиняють появу запитання при забезпеченні принципу встановлення об'єктивної істини, який повинен бути закладений на підставі розгляду справ за правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

Висновок до розділу 3

Зазначені у розділі недоліки обґрунтовують необхідність внесення змін до КУпАП в частині закріплення чіткого механізму збору доказової бази та розслідування правопорушень пов'язаних з корупцією для забезпечення належного, повного та об'єктивного розгляду справ, та внесення необхідних змін до Закону України «Про запобігання корупції».

За результатами аналізу особливостей складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, виявлено обмежену кількість складів правопорушень у співвідношенні до обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим виникає необхідність у встановленні відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, не здійснення заходів щодо усунення підпорядкування близьких осіб, порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави.

Крім того, прописаний порядок проведення розслідування удосконалив процес повноти встановлення фактичних обставин справи, Оскільки зникне суперечка щодо первинності отримання фактичних даних чи порушення справи, складання протоколу та обов'язковості фіксації таких даних лише у протоколі про адміністративний проступок. На етапі адміністративного розслідування процесу встановлення фактичних обставин справи та їхньої процесуальної фіксації розвиваються паралельно, взаємодоповнюючись. Встановлення фактичних обставин справи передбачає застосування заходів примусу. Застосування таких заходів має бути можливим за фактом порушення справи про адміністративний проступок, що

оформлюється документально негайно після прийняття рішення про порушення справи або застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Вбачається чимало проблемних питань, що потребують свого вдосконалення у процесі притягнення до відповідальності за скоєне правопорушення пов'язане з корупцією, починаючи від процесу збору доказової бази до розгляду справи про притягнення до відповідальності. Як було зазначено, порушена форма тягне за собою незаконність дій уповноважених суб'єктів на притягнення до відповідальності, але проблемність полягає у відсутності чітко прописаної форми, тобто порядку дій уповноважених осіб. Так, виникає багато проблем у процесі збору доказів щодо винності осіб, у скоєнні правопорушень пов'язаних з корупцією. Справедливо зазначити, що дані проблеми є проблемами загальними процесуальних адміністративно-деліктних відносин які врегульовані КУпАП, що в свою чергу віддзеркалює на процесі притягнення до відповідальності осіб за скоєне правопорушення пов'язане з корупцією.

Усе це до певної міри зближує провадження у справах про адміністративні правопорушення з кримінальним процесом. Разом з тим, адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи. На наш погляд, адміністративно-деліктні відносини потребують необхідності використання механізмів передбачених досудовим розслідуванням у кримінальному процесі, але з певними характерними ознаками для адміністративного провадження.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дисертаційного дослідження було сформовано авторський погляд на адміністративно-правовий механізм запобігання і протидії корупції з урахуванням особливостей правового регулювання в чинному законодавстві України всіх його структурних елементів, а саме адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, а також сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, а саме:

1. Враховуючи досвід наукових досліджень, визначено характерні ознаки корупційних діянь, серед яких є: суб'єктами корупційних діянь можуть бути як державні службовці, так і будь-які інші особи, уповноважені на виконання функцій держави та прирівняні до них; корупція пов'язана з протиправним використанням наданих особам, уповноваженим на здійснення функцій держави та іншим посадовим особам, повноважень або протиправним наданням таким особам певних благ, пільг та інших переваг; спеціальною метою корупції є матеріальна складова, тобто отримання певних благ, пільг, послуг та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

2. Механізм адміністративно-правового запобігання корупції – це визначена законом сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на суспільні відносини, в рамках яких існують ризики вчинення корупційних діянь.

3. Увесь спектр передбачених чинним законодавством України засобів запобігання та протидії корупції за галузевою належністю можна поділити на дві великі групи, а саме засоби кримінально-правового характеру та засоби адміністративно-правового характеру. Характерною особливістю засобів кримінально-правового характеру є те, що вони є засобами ретроспективної дії, тобто вони застосовуються до осіб, які вчинили корупційні злочини. Тобто до засобів кримінально-правового характеру відносять лише кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення (злочини). На

відміну від засобів кримінально-правового характеру практично усі засоби адміністративно-правового характеру спрямовані на усунення причин та умов вчинення корупційних злочинів, тому їх спектр є набагато ширшим.

4. У рамках адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції можна виділити дві основні групи адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції. До першої можна віднести різноманітні попереджувальні заходи різної природи, а до другої – притягнення до адміністративної відповідальності у разі невиконання особами, уповноваженими на виконання функцій держави та прирівняних до них, відповідних попереджувальних заходів. До адміністративно-правових засобів першої групи можна віднести: обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них; засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; адміністративно-правові засоби контрольного характеру.

5. Серед обмежень як адміністративно-правовий засіб запобігання і протидії корупції можна виділити засоби заборони та зобов'язання осіб, уповноважених на виконання функцій держави та прирівняних до них. До заборон відносять: заборону щодо використання службових повноважень в особистих цілях, заборону щодо отримання подарунків, заборону щодо зайняття іншими видами оплачуваної діяльності, заборону роботи близьких осіб, заборону розголошувати інформацію, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків тощо. З іншого боку, до зобов'язань необхідно віднести обов'язок повідомлення безпосереднього керівника про конфлікт інтересів або обов'язок подання декларації про майновий стан, доходи та видатки.

6. Виявлено недоліки чинних адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції та розроблено пропозиції щодо вдосконалення цих засобів, а саме:

– заборону щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, пропонується узгодити з чинним трудовим законодавством, шляхом

встановлення чіткого переліку робіт, що не підпадає під цей вид заборони. Розглядається можливість поширення меж цієї заборони на договори цивільно-правового найму, що мають разовий характер;

– обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, передбачене ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», пропонується вдосконалити шляхом надання обом суб'єктам можливостей добровільного запобігання порушення в строки передбачені законом. При наявності рівних можливостей можна вести мову про рівну міру відповідальності як керівника, так і підлеглого. Акцентується увага на необхідності встановлення відповідальності за порушення цього обмеження, оскільки за відсутності відповідальності дієвість даного засобу зводиться нанівець;

– пропонується встановити відповідальність за порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, встановлених ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Крім того, розглядається можливість передбачити обов'язок для працедавців перевіряти найманого працівника на предмет впливу річного терміну з моменту припинення діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави та заборони прийняття на роботу до спливу зазначеного строку, а також встановлення відповідальності і для самих роботодавців у разі прийняття на роботу таких осіб;

– при розгляді засобу заборони щодо отримання подарунків, встановленого ст. 24 Закону, обґрунтовано необхідність встановлення граничного розміру подарунків без прив'язки до джерел їх отримання;

– при встановленні обов'язку повідомлення про потенційний конфлікт інтересів, обґрунтовується необхідність встановлення відповідальності за порушення даного обов'язку. Акцентується увага на недоліках механізму врегулювання конфлікту інтересів, який зосереджений лише на врегулюванні приватного інтересу матеріального змісту.

7. Вбачається необхідність у доопрацюванні чинного Закону України «Про запобігання корупції» в частині закріплення механізму врегулювання

конфлікту інтересів, за наявності приватного інтересу немайнового характеру, що буде повністю узгоджуватись із поняттям приватного інтересу, закріпленого ст. 1 Закону. Вважаємо, що подолання приватних інтересів немайнового характеру повинно бути сфокусовано на вихованні нової генерації посадових осіб на підставі сформованих правил етичної поведінки.

8. Базовими засадами механізму врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правового засобу запобігання і протидії корупції є: служіння суспільним інтересам; забезпечення прозорості та громадського аналізу; підвищення персональної відповідальності і особистий приклад; створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів.

9. За результатами аналізу особливостей складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, виявлено обмежену кількість складів правопорушень у співвідношенні до обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим запропоновано встановлення відповідальності за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, не здійснення заходів щодо усунення підпорядкування близьких осіб, порушення обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави.

10. Існує ряд невирішених на сьогодні питань, пов'язаних зі статусом свідка та дачею ним пояснень. По-перше, процесуальна частина КУпАП не передбачає порядку виклику та обов'язку свідка з'явитися за викликом уповноваженого органу та відповідальності за неявку чи відмову свідка від дачі показів у справі про адміністративний проступок. По-друге, не встановлено, які відомості про свідка вносять до процесуальних документів. По-третє, не передбачено відповідальності свідка за дачу завідомо неправдивих показань у справі про адміністративний проступок, відшкодування шкоди, завданої внаслідок неправдивих показів. Питання про усунення зазначених прогалин, на наш погляд, необхідно вирішити у процесі внесення змін до чинного або розроблення нового КУпАП.

11. Є необхідним внесення змін до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши процесуальну можливість обшуку приміщень на підставі відповідного рішення суду та вилучення незаконно отриманого майна як подарунків або іншої неправомірної вигоди. Без вилученого знаряддя правопорушення, процес доказування винуватості особи буде не повним та склад правопорушення буде недоведеним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бортошек М. Римское право. Определения. Понятия. Термины / М. Бортошек. – Москва : Политиздат, 1989. – 320 с.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700Л/П URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/1700-18>.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/pro_zasadi_zapobigannya_i_protidii_koruptsii/statja-1.htm.
4. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.
5. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / М. І. Мельник – Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – С. 16.
6. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – Київ : Атіка, 2001. – С. 33.
7. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – Москва : Юринформцентр, 1998. – 740 с.
8. Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення / Л. В. Коваль. – Київ : Вид-во при Київ. ун-ті «Вища школа», 1975. – 159 с.
9. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России / А. И. Кирпичников. – Санкт-Петербург : Из-во «Альфа», 1997. – 351 с.
10. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – Київ : Юридична думка, 2004. – 400 с.
11. Національні системи доброчесності : посібник / за ред. Д. Поупа. – Берлін : Трансперенсі Інтернешнл, 1997. – С. 178.
12. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. М. І. Камлик – Київ : Школяр, 1999. – 478 с.

13. Практичні заходи боротьби з корупцією, підготовлені Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН : матеріали Восьмого конгресу ООН з попередження злочинності та поведження із правопорушниками (Гавана – Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990). – ООН, Нью-Йорк, 1991.
14. Американська конвенція проти корупції, прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 року // Матеріали Міжнародного семінару «Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції» (Київ, 15 – 16 травня 2002 року). – Київ, 2002. – С.71.
15. Конвенція про корупцію у контексті кримінального права (ETS 173) : прийнята Радою Європи (м. Страсбург) 4 листопада 1998 р і відкрита для підписання 27 січня 1999 р. // Матеріали Міжнародного семінару «Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції» (Київ, 15 – 16 травня 2002 року). – Київ, 2002. – С.50.
16. Конвенція про корупцію у контексті цивільного права (ETS 174) : прийнята Радою Європи (м. Страсбург) 9 вересня 1999 р. і відкрита для підписання Україною 4 листопада 1999 р. // Матеріали Міжнародного семінару «Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції». (Київ, 15 – 16 травня 2002 року). – Київ, 2002. – С.63.
17. Кримінальний кодекс Франції // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – Київ : Школяр, 1999. – С.243–248.
18. Камлик М. Корупція в Україні / М. Камлик, Є. Невмержицький. – Київ : Знання, 1998. – С. 15.
19. Кохан С. О. Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці / С. О. Кохан // Державне управління: теорія і практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksodkr.htm>.
20. Коненко С. Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С. Я. Коненко – Київ : Знання України, 2006. – С. 5.

21. Кальман О. Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О. Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність = Liability of Public Officials for Corruption : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. семінару. – Харків : НЮА ім. Ярослава Мудрого ; Харків. центр по вивченню організованої злочинності спільно з Амер. ун-том у Вашингтоні ; Ін-т вивчення проблем злочинності Акад. прав. наук України, 2003. – С. 148–151.
22. Перепадя О. В Україні немає корупції / О. Перепадя // Українська правда. – 2011. – 19 січня. – № 12. – С. 1–2.
23. Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Гайдук. – Київ, 2006.
24. Бортошек М. Римское право. Определения. Понятия. Термины / М. Бортошек. – Москва : Политиздат, 1989. – 320 с.
25. Аристотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – Київ : Основа, 2000. – 239 с.
26. Подопрыгора А. А. Основы Римского гражданского права / А. А. Подопрыгора. – Київ : ООО «Вентури», 1995. – 320 с.
27. Коткін С. Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд / С. Коткін, А. Шайо. – Київ : К. І. С., 2004. – 440 с.
28. Мельник М. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк ; за ред. М. І. Мельника. – Київ : Атіка, 2003 – 320 с.
29. Курицкий И. И. Уголовный кодекс УССР. Текст с постатейными разъяснениями из циркуляров и постановлений Наркомюста и Верх. Суда УССР и определений УКК Верховного Суда УССР (по 1 июля 1927 г.) с сопоставительной таблицей статей УК старой и новой редакции и алфавитно-предметным указателем / И. И. Курицкий, Л. А. Гиммельфарб, Н. И. Шахмантер. – Харьков : Юридическое издательство НКЮ, 1927. – 322 с.
30. Словарь иностранных слов. – Москва : Политиздат, 1987. – С. 250.

31. Плющ Л. Гласність і період після гласності / Л. Плющ // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). – 1996, серпень. – С.30–32.
32. Б'янкамарія Фонтана. Витоки давньої традиції // Кур'єр ЮНЕСКО (корупція). – 1996. – С. 8.
33. До літа – з «Чистими руками» // Голос України. – 1997. – 4 березня.
34. Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (история и современность) / А. В. Куракин // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 35.
35. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / [укл.: В. В.Яременко, О. М. Сліпушко]. – 2-ге вид., випр. – Київ : Аконіт, 2003. – Т. 1: А–К. – 926 с.
36. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / [под ред. М. Н. Марченко]. – Москва : Юристъ, 2002. – 656 с.
37. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. – Москва : Омега-Л, 2008. – 378 с.
38. Калмыков Ю. Х. Правовые средства обеспечения имущественных потребностей граждан / Ю. Х. Калмыков, Н. А. Баранов // Гражданское право и сфера обслуживания : межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1984. – С. 47–55.
39. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. – Москва : Юрид. лит., 1984. – 224 с.
40. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – Москва : Статут, 1999. – 712 с.
41. Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Онуфрієнко Олександр Володимирович. – Харків, 2004. – 197 с.
42. Леонідова О. О. Зміст та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у сфері телекомунікацій / О. О. Леонідова //

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Харків : Магістр, 2008. – № 2 (34). – С. 446–451.

43. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк – Харків : НУВС, 2002. – 336 с.

44. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / А. И. Миколенко – Харьков : «Одиссей», 2004. – 272 с.

45. Философский энциклопедический словарь. – Москва : ИНФРА-М, 1997. – 576 с.

46. Іванцов В. О. Поняття та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів / В. О. Іванцов // Вісник Харківського нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – Вип. 42. – С. 207–213.

47. Сафронов А. Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел / А. Д. Сафронов. – Москва, 1993. – С. 8.

48. Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России / А. И. Кирпичников. – Санкт-Петербург : Альфа, 1997. – С. 27.

49. Гладких В. И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления / В. И. Гладких // Российский следователь. – 2001. – № 3. – С. 31.

50. Кармазин Н. М. История государства Российского / Н. М. Кармазин. – Москва : Щит-М, 1994. – С. 46.

51. Молдован В. В. Конституційне право : навчальний посібник / В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко. – Київ, 1996. – С. 12.

52. Костенко Н. И. Коррупция как проблема национальной безопасности. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / Н. И. Костенко. – Москва, 2001. – С. 221.

53. Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность / С. В. Максимов. – Москва, 2000. – С. 9.

54. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Рогульський. – Київ, 2005.
55. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії «Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії». – Київ : Центр Разумкова, 2009 – 27 листопада. – С. 56.
56. Corruption Perceptions Index 2009 [Електронний ресурс] // Сайт Transparency International. – Режим доступу : http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/2009.
57. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – Київ : КНТ, 2008. – С. 222.
58. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х томах / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т. 1. Загальне адміністративне право. – 320 с. – С.237–242.
59. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман ; пер. с англ. О. А. Алякринского. – Москва : Логос, 2003.
60. Бродман Г. Корни коррупции: важны ли рыночные институты? / Г. Бродман, Ф. Риканатини ; пер. с англ. // World Bank Policy Research Working Paper 2368. – 2000.
61. Lederman D. Accountability and corruption: political institute / D. Lederman, N. V. Loayza, R. R. Soares. – Washington, 2001. – P. 42.
62. Persson T. Electoral rules and corruption / T. Persson, G. Tabellini, F. Trebbi // Journal of European Economic Association. – 2003. – Vol. 1, No. 4. – P. 958.

63. President Harry S. Truman's Message to Congress, 27 September 1951. Here quoted from G.C. Mackenzie and M. Hafken, *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Brookings Institution Press, 2002. – P. 19.
64. Офіційний веб портал судової влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpa.court.gov.ua/sud0490/lkdfgjdjlfghidgr/klfgjfdkjgh/>.
65. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // Кодекс № 4651-VI від 13.04.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
66. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723-XII від 16.12.1993 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
67. Настанови ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі // Policy Brief. – 2007, червень. – С. 2.
68. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ [Електронний ресурс]. – С. 6. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-Conflict-Interest-ALI-June2008-Ukr.pdf>.
69. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352.
70. Підтримка належного урядування : проект протидії корупції в Україні – UPAC. Проект Закону України «Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави» [Електронний ресурс]. – С. 13. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/344-UPAC-TP-CodeEthics_Ukr.pdf.

71. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.
72. O střetu zájmů [Electronic resource] : Zákon č. 159/2006 Sb. – Access mode : http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni_216_2008Sb.pdf.
73. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц: Закон от 10.05.2002 г. URL: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf.
74. О конфликте интересов: Закон № 16 от 15.02.2008 г. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327989&lang=2>.
75. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 25-ФЗ от 02.03.2007 г. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146207>.
76. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352.
77. Васильев В. П. Государственное управление : учебное пособие / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – Москва : Дело и Сервис, 2009. – С. 139.
78. SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка в основному фінансується ЄС. Режим доступу: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>.
79. Конституційний Суд України (Конституційний Суд), Рішення від 20.01.2012 № 2-рп/2012 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-1>.
80. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
81. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Організація економічного співробітництва та розвитку. Мережа боротьби

проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. – С. 6-7. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.

82. Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ. – С. 9-10 URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-Conflict-Interest-ALI-June2008-Ukr.pdf>.

83. Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit // Organisation for economic co-operation and development (OECD) Publishing, 2005. [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.

84. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.

85. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін – Київ: Центр навчальної літератури, 2011. – 216 с.

86. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : науково-практичний коментар // відп. ред.: С. В. Ківалов і Є. Л. Стрельцов. – Харків: Одиссей, 2011. – 344 с.

87. Кримінальний кодекс України від 03.04.2002 р. № 2341-III/ Верховна Рада України : законодавство. – 08.10.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/stru/paran3095#n3095>.

88. Інформаційний лист №223-943/0/4-17 від 22.05.2017 ВССУ. URL: http://zib.com.ua/files/Golovam_apeliacijnih_sudiv_vid_2205_2017.pdf.

89. Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03.11.2015 р. № 743-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : законодавство. – 08.10.2016 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/743-19>

90. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-21) від 07.12.1984 № 8073-X//Офіційний веб-портал Верховної ради України.- URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
91. Постанова Пленуму ВСУ від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» //Офіційний веб-портал Верховної ради України.- К., 2002 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>.
92. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 24//Офіційний веб-портал Верховної ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
93. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія / С.С. Гнатюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.
94. Наказ Генеральної прокуратури України від 25 червня 2013 року № 10гн «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції». URL: <http://document.ua/pro-organizaciyu-dijalnosti-organiv-prokuraturi-u-sferi-zapo-doc147257.html>.
95. Інформаційний лист №223-943/0/4-17 від 22.05.2017 ВССУ. URL: http://zib.com.ua/files/Golovam_apeliacijnih_sudiv_vid_2205_2017.pdf.
96. Постанова Овідіопольського районного суду Одеської області від 25 квітня 2013 р. у справі № 509/1181/13-п // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30965243>.
97. Конституційний Суд України (Конституційний Суд), Рішення від 04.07.2002 № 14-рп/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-02>.
98. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: Дис. ...канд.юрид. наук. : 12.00.01.-К, 2004.-С.31.
99. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

100. Губанов О. Адміністративна відповідальність публічних службовців за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів / О. Губанов // Адміністративне право і процес. – 2017. – № 3. – С. 127–130.
101. Панфілов О.Є. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Є. Панфілов ; Національний університет «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України. – Одеса, 2013. – 22 с.
102. Spain: from administrative reform to continuous improvement. OECD Public governance review GOV/PGC(2014)4/ANN1 URL: Access mode : [http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/transparency/Documentos/CORA-GOV-PGC\(2014\)4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para%20web.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/transparency/Documentos/CORA-GOV-PGC(2014)4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para%20web.pdf).
103. Modernising Conflict of Interests Policy and Practice: the Spanish Experience. – OECD GOV/PGC/ETH(2006)2 (2006b) URL: Access mode : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)2&docLanguage=En).
104. Манжула А.А. Основні засади провадження по справах про проступки проти громадського порядку / А.А. Манжула // Zbior raportow naukowych. «Teoretyczne i praktyczne innowacje naukowe». (29.01.2013-31.01.2013). – Krakow : Wydawca: Sp.zo.o. “Diamond trading tour”, 2013. – P. 9–12.
105. Resolving Conflicts of Interest (U.S. Office of Government Ethics) [Electronic resource]. – Access mode : <https://www2.oge.gov/web/oge.nsf/Financial%20Conflicts%20of%20Interest/34F1CF2FAF392D7D85257E96006364EB?opendocument>.
106. Кіселичник В. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією / Кіселичник, М. Стефанчук // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 93–100.

107. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/paran179#n179>.
108. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/>.
109. Копейчиков В. В. Правознавство : [підручник] / В. В. Копейчиков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/>.
110. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebk.net.ua/>.
111. Шабас І. Поняття та ознаки адміністративних корупційних правопорушень за законодавством України / І. Шабас // Юридичний вісник. – 2014. – № 6. – С. 306–311.
112. Оболенський О. Ю. Державна служба : [підручник] / О. Ю. Оболенський. – Київ : КНЕУ, 2006. – 472 с.
113. Минасян С. П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / С. П. Минасян. – Москва, 2005. – 183 с.
114. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. 1402-VIII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
115. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/paran1728#n1728>.
116. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [експериментальний підручник для студ. юрид. фак. пед. навч. закладів] / О.Ф. Скакун, М.К. Подберезський; Харківський держ. педагогічний ун-т ім. Г.С. Сковороди. – Х., 1996. – 326 с.
117. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права / О. В. Старчук //Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 40–43.

118. Горбунова Т.В. Конфликт интересов на муниципальном уровне: сущность и правовой аспект / Т.В. Горбунова // Молодая наука. – 2015. – Ч. 15. – С. 41–44.
119. Олешко О. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби / О. Олешко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 1 (24). – С. 254–265.
120. Ткач Г. Й. Поняття владного повноваження / Г. Й. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.
121. Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. С. Аніщенко ; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2015. – 20 с.
122. Проблема конфликта общественных и личных интересов// GOPSY URL: <http://gopsy.ru/otnosheniya/ssory/konflikty/konflikt-interesov.html>.
123. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. Право і суспільство. - 2014. - № 1.2. - С. 124-128.
124. Martini M. Conflict of interest in public procurement / M. Martini, M. Chêne // EU Helpdesk answer. – 2013. – № 8. – [Electronic resource]. – Access mode : https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Conflict_of_interest_in_public_procurement.pdf.
125. Electronic Code of Federal Regulations [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=8515b6b5edae1f3e35ed6acb8858fad8&mc=true&node=pt5.3.2635&rgn=div5#sp5.3.2635.d>.
126. Conflicts of interest : Report by the Comptroller and Auditor General (ordered by the House of Commons to be printed on 26 January 2015) // NAO Communications. – 2015. – 24 p. – [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf>.
127. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його подолання в національному законодавстві // «Держава і право: проблеми становлення і

стратегія розвитку»: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород 15-16 листопада 2013 р.). Ужгород: Інститут держави і права країн Європи, 2013. С. 135;

128. The United States Code [Electronic resource]. – Access mode : <http://uscode.house.gov/browse/&edition=prelim>.

129. The Dutch National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector. Models and Instruments [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.integriteitoverheid.nl/international/models-and-instruments.html>.

130. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби // Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 237 с.

131. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби заборони за законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" / Д. В. Гудков // Правовий вісник Української академії банківської справи. - 2014. - № 1. - С. 43-49.

132. Ковбаса Ю. П. Аналіз розгляду протоколів про вчинення адміністративних корупційних правопорушень за 2015 рік в порівнянні з 2014 роком / Ю. П. Ковбаса URL: vnm.vn.court.gov.ua/userfiles/Kovbasa.doc.

133. Петрова С. Г. Конфликт интересов на государственной службе: опыт России и зарубежных стран / С. Г. Петрова // Международный научный журнал «Инновационная наука». – 2015. – № 6. – С. 201–203.

134. Гудков Д.В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за порушення обмеження щодо отримання подарунків // «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення»: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28-29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С. 71.

135. Ватель А. Ю. Административные и этические стандарты в системе государственной службы зарубежных государств / А.Ю. Ватель // Полицейская деятельность. – 2012. – № 2. – С. 18–26.

136. Тильчик В. В. Перспективи запровадження обов'язкового порядку досудового вирішення публічно-правових спорів: зарубіжний досвід та перспективи для України / В.В. Тильчик // Наука і правоохорона. – 2016. – № 2.– С. 96–102.
137. Гудков Д. В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю визначених Законом України «Про запобігання корупції»/ Д. В. Гудков// Jurnalul juridic national:teorie și practică. - 2017. - № 2 - С. 64-69.
138. Spain: from administrative reform to continuous improvement. OECD Public governance review GOV/PGC(2014)4/ANN1. URL: [http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/transparency/Documents/CORA-GOV-PGC\(2014\)4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para%20web.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/transparency/Documents/CORA-GOV-PGC(2014)4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para%20web.pdf).
139. Transparency and Public Administration Reform URL: <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/spaintoday2015/transparency/Paginas/index.aspx>.
140. Віллорія М. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток ; пер. з англ. І. Чуприна. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 104 с.
141. Гудков Д. В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією, як віддзеркалення недоліків Закону України «Про запобігання корупції». Право і суспільство. 2017. № 2.2. С. 76-80.
142. Манжула А. А. Проведення по справах про проступки проти громадського порядку: проблеми визначення основних принципів. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 165–173.
143. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [експериментальний підручник для студ. юрид. фак. пед. навч. закладів] / О. Ф. Скакун,

М. К. Подберезський; Харківський держ. педагогічний ун-т ім. Г. С. Сковороди. – Х., 1996. – 326 с.

144. Гудков Д. В. Проблемні аспекти механізму врегулювання конфлікту інтересів у національному законодавстві. Збірник наукових праць «Право та державне управління». - 2017. - № 1. - С. 83-88.

145. Гудков Д. В. Дієвість механізму адміністративної відповідальності за порушення заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» // «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 25-26 серпня 2017 р.) Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С. 76.

147. Гудков Д. В. Проблемні аспекти дієвості засобу заборони роботи близьких осіб за Законом України «Про запобігання корупції» // «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 11-12 серпня 2017 р.). Одеса: Причорноморська фундація права, 2017. С.59.

148. Йосифович Д.І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.І. Йосифович ; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2009. – 22 с.

149. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>.

150. Гудков Д.В. Недоліки засобу фінансового контролю за Законом України «Про запобігання корупції» // «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 4-5 серпня 2017 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 34.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті у наукових фахових виданнях України
та наукових періодичних виданнях інших держав*

1. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві / Д. В. Гудков // Право і суспільство. - 2014. - № 1.2. - С. 124-128.
2. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби заборони за законом України "Про засади запобігання і протидії корупції" / Д. В. Гудков // Правовий вісник Української академії банківської справи. - 2014. - № 1. - С. 43-49.
3. Гудков Д. В. Проблемні аспекти механізму врегулювання конфлікту інтересів у національному законодавстві/ Д. В. Гудков// Збірник наукових праць «Право та державне управління». - 2017. - № 1. - С. 83-88. - Режим доступу: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/15.pdf
4. Гудков Д. В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за правопорушення пов'язані з корупцією, як віддзеркалення недоліків Закону України «Про запобігання корупції»/ Д. В. Гудков// Право і суспільство. - 2017. - № 2.2. - С. 76-80.- Режим доступу: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/2_2017/part_2/18.pdf
5. Гудков Д. В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю визначених Законом України «Про запобігання корупції»/ Д. В. Гудков// Jurnalul juridic national:teorie și practică. - 2017. - № 2 - С. 64-69.- Режим доступу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/2/15.pdf>

Матеріали наукових конференцій

1. Гудков Д.В. Конфлікт інтересів та шляхи його подолання в національному законодавстві // «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку»: матеріали Міжнародної науково-практичної

- конференції (м. Ужгород 15-16 листопада 2013 р.). Ужгород: Інститут держави і права країн Європи, 2013. С.135;
2. Гудков Д.В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за порушення обмеження щодо отримання подарунків // «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення»: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28-29 липня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С.71;
 3. Гудков Д.В. Недоліки засобу фінансового контролю за Законом України «Про запобігання корупції» // «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 4-5 серпня 2017 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С.34;
 4. Гудков Д.В. Проблемні аспекти дієвості засобу заборони роботи близьких осіб за Законом України «Про запобігання корупції» // «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 11-12 серпня 2017 р.). Одеса: Причорноморська фундація права, 2017. С.59;
 5. Гудков Д.В. Дієвість механізму адміністративної відповідальності за порушення заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» // «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 25-26 серпня 2017 р.) Запоріжжя: Запорізька міська Громадська організація «ІСТИНА», 2017. С.76.

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з наукової роботи
Сумського державного університету
А.М. Черноус

«12» березня 2018 р.



АКТ

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – д.ю.н., професор, директор ННІ права Куліш А.М.

Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Солонар А.В.;

– к.ю.н., старший викладач кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Гудковим Д.В. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» отримані на основі ґрунтовного аналізу адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства» (номер державної реєстрації 0114V001904), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії

Члени комісії

А.М. Куліш

А.В. Солонар

М.В. Колеснікова

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший проректор
Сумського державного університету
В.Д. Карпуша
« 17 » січня 2018 р.

АКТ

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

Голова – завідувач кафедри КПДС, д.ю.н., доцент Пахомов В.В.

Члени комісії – к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Логвиненко М.І.

– к.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Солонар А.В.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» і їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Кримінальне право» кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» отримані на основі ґрунтовного аналізу та вивчення адміністративно-правових засобів запобігання і протидії корупції, мають комплексний характер та використовуються при проведенні лекцій,

семінарських і практичних занять кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства і кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Кримінальне право».

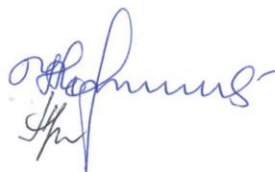
Акт виконаний у 2-х примірниках.

Голова комісії



В.В. Пахомов

Члени комісії



М.І. Логвиненко

А.В. Солоняр

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник начальника Слобожанського управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України
підполковник поліції

О. А. Ткаченко
« 13 » 2018 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача навчально-наукового інституту права Сумського державного університету Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право у правозастосовну діяльність відділу протидії кіберзлочинам в Сумській області Слобожанського управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України

Комісія у складі:

Заступник начальника Слобожанського управління кіберполіції Департаменту кіберполіції, підполковник поліції Ткаченко О.А., Інспектор Рева М.В., Інспектор Нагорнев О.О.

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у правозастосовній діяльності Відділу протидії кіберзлочинам в Сумській області.


Зокрема при: а) узагальненні локально нормативно-правових актів з метою попередження та недопущення корупційних проявів та порушень обмежень в встановлених Законом України “Про запобігання корупції ”; б) встановленні способів виявлення правопорушень пов’язаних з корупцією у практичній діяльності відділу протидії кіберзлочинам в Сумській області; в) удосконалення методів фіксації правопорушень пов’язаних з корупцією при виконанні повноважень підрозділу.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час попередження та виявлення правопорушень пов'язаних з корупцією в правоохоронній системі.

Результати дисертаційного дослідження Гудкова Дениса Володимировича «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть підвищенню правової обізнаності як серед поліцейських, так і серед громадян.

Члени комісії

_____ О.А. Ткаченко

 _____ М.В. Рева

 _____ О.О. Нагорнев