

Міністерство внутрішніх справ України
Національна академія внутрішніх справ



**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ
ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ,
ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ**

Київ 2022

Рекомендовано Вченою радою Національної академії внутрішніх справ України (протокол № 15 від 29 листопада 2022 р.)

Рецензенти:

Олексій ДРОЗД – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейського права НАВС

Юлія РЕЗНІК – кандидат юридичних наук, о/у 3-го відділу УСР ДСР Національної поліції України у м. Києві

Пастух І. Д., Левчук А.О.

Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією : монографія : А.О. Левчук, І. Д. Пастух. 2023. 219 с.

Монографія присвячена теоретико-практичному комплексному дослідженню проблемних питань забезпечення запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, за допомогою адміністративно-правових механізмів. У ній проведено системний аналіз елементів адміністративно-правових механізмів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, виокремлено проблеми та визначено перспективні напрями удосконалення таких механізмів. Проаналізовані праці вчених, які досліджували механізми запобігання корупції, охарактеризовано суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, розкрито зміст їх повноважень.

Визначено особливості застосування інструментів публічного адміністрування для ефективного запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, через встановлення відповідних обмежень щодо одержання подарунків, спільної роботи близьких осіб, заняття іншою оплачуваною діяльністю, вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації та інші. Окрему увагу приділено адміністративній відповідальності за правопорушення у цій сфері.

Роботу адресовано фахівцям-теоретикам, які займаються дослідженнями запобігання проявів корупції засобами адміністративного права, а також науково-педагогічним працівникам, аспірантам, студентам юридичних закладів освіти, працівникам правоохоронних органів.

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ЗМІСТ | 3 |
| ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ | 5 |
| ВСТУП | 6 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗаниМ З КОРУПЦІЄЮ..... | 8 |
| 1.1. Історико-правовий розвиток механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією | 8 |
| 1.2. Стан дослідження адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією | 26 |
| 1.3. Науково-теоретичні підходи до визначення поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією» | 43 |
| Висновки до розділу 1 | 65 |
| РОЗДІЛ 2. ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗаниМ З КОРУПЦІЄЮ..... | 68 |
| 2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією | 68 |
| 2.2. Адміністративно-правові норми в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією | 79 |
| 2.3. Суб'єкти запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією | 92 |
| 2.4. Інструменти публічного адміністрування в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією | 111 |
| Висновки до розділу 2 | 124 |
| РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ..... | 127 |
| 3.1. Поняття та види конфліктів інтересів | 127 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. Поняття та види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах | 136 |
| 3.3. Порядок повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів..... | 144 |
| Висновки до розділу 3 | 156 |
| РОЗДІЛ 4. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ..... | 159 |
| 4.1. Зарубіжний досвід забезпечення запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, та можливості його використання в Україні..... | 159 |
| 4.2. Пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією в Україні | 169 |
| Висновки до розділу 4 | 177 |
| ВИСНОВКИ..... | 179 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 184 |
| ДОДАТКИ..... | 202 |

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КУ- Конституція України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

ККУ – Кримінальний кодекс України

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс України

КЗпП – Кодекс законів про працю

МВС – Міністерство внутрішніх справ

НПУ – Національна поліція України

ДВБ – Департамент внутрішньої безпеки

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

АРМА – Агентство з розшуку та менеджменту активів

ВАКС – Вищий антикорупційний суд

ДБР – Державне бюро розслідувань

БЕБ – Бюро економічної безпеки

СБУ – Служба безпеки України

МВФ – Міжнародний валютний фонд

ГПУ- Генеральна прокуратура України

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

США- Сполучені штати Америки

ЄС – Європейський Союз

ВСТУП

Рівень корупції відображає стан суспільного організму та є наслідком суспільних тенденцій та явищ політики, економіки й розвитку держави, оскільки вона охоплює всі сфери суспільного життя. Це негативне руйнівне явище стало майже буденним навіть для розвинених демократичних країн світу, що, безперечно, згубно впливає на формування та розвиток здорових суспільних відносин. Поширенню корупції сприяє її сприйняття суспільством, адже все частіше вона визначається як норма функціонування державних інституцій і сприймається як засіб задоволення економічних політичних чи соціальних потреб.

Швидка та ефективна реалізація антикорупційної політики в Україні дозволить пришвидшити економічне зростання держави. Створення системи сучасних антикорупційних інструментів, тобто правових інститутів, а також розбудова системи антикорупційних органів, які повинні забезпечувати ефективну реалізацію цих інструментів, забезпечить зростання та розбудову ефективних демократичних інститутів, чому значно перешкоджає корупція. За результатами проведених організацією Transparency International досліджень, рівень сприйняття корупції в Україні у 2020 та 2021 роках залишається високим і за останні декілька років суттєво не змінився – 117 та 122 місце зі 180 країн та 33 бали зі 100 можливих, – що вказує на необхідність вироблення нових стратегій запобігання корупційним проявам, підвищення ефективності наявних механізмів запобігання, а також застосування нових сучасних механізмів подолання корупції.

Із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» та більш чітким визначенням поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» виникає необхідність формування та дослідження механізмів запобігання таким правопорушенням засобами адміністративного права, визначення їх сутності, особливостей, форм прояву та правових наслідків їх вчинення.

Пріоритетним напрямком запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є ідентифікація найбільш поширених корупційних практик та причин їх існування, удосконалення нормативно-правових актів, форм і методів діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

Незважаючи на значну кількість робіт, присвячених питанням запобігання і протидії корупції, окремим аспектам запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, на монографічному рівні комплексні та системні дослідження проблем адміністративно-правового

механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не здійснювались.

У цьому дослідженні визначені теоретико-правові засади комплексного розв'язання проблем дії адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також розроблення пропозицій щодо удосконалення законодавства та практики його застосування в цій сфері.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗаниМ З КОРУПЦІЄЮ

1.1. Історико-правовий розвиток механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією

На сучасному етапі розвитку корупція в Україні стала надзвичайною проблемою, адже вона небезпечна не тільки як засіб самознищення ефективної державної влади як такої, але і засіб дискредитації представницької форми демократії зокрема [1].

Таке соціальне явище, як корупція, почало своє існування ще в далекому минулому. І в античні часи, і в період сьогодення існувала й існує необхідність здійснювати контроль за особами (або групами осіб), для яких власні інтереси знаходяться вище інтересів держави і суспільства. Масштаби корупції збільшились з появою чиновників. Ця соціальна група отримала владу над населенням та почала впливати на загальний розвиток суспільства.

Корупція – це глобальне явище, оскільки вона породжує злидні, перешкоджає розвитку суспільства, «відштовхує» інвестиції. Вона ослаблює судову й політичну системи, які повинні працювати на благо суспільства. Оскільки верховенство права ослаблене, голос народу залишається нечутним, тож рівень довіри громадян до урядовців і національних інститутів знижується.

Уперше корупція виникла, мабуть, одночасно з появою первісного суспільства і перших держав, тобто настільки давно, що іноді складається враження, що виникла вона, якщо не одночасно з зародженням людської раси на землі, то принаймні із зародженням владних та грошових взаємовідносин між людьми. «Світова історія показує, що використання посадового становища в особистих інтересах завжди засуджувалось, але водночас було широко поширеним явищем у всіх державах. За минулі тисячоліття людська природа, пов'язана з бажанням брати хабарі й використовувати чуже майно в особистих цілях, практично не змінилася. Існування корупції стало можливим, коли відбулося відокремлення функцій управління в суспільній та економічній діяльності» [2, с. 382].

Визнаючи існування корупції незалежно від часу, місця й обставин, маємо розглянути її в ретроспективі. Деякі історики виділяють п'ять, а деякі шість значних періодів світової історії. Ми взяли за основу класичну періодизацію історії з поділом її на шість періодів.

Перший період – Первісне суспільство, або Доісторичність (від появи людини – до появи писемності). До цього періоду відноситься перша згадка

про корупцію. Її описують як негативну форму здійснення державної служби. Про неї йдеться в найстарішому з відомих людству історичних пам'яток державності – архіві стародавнього Вавилону. Згадка припадає на другу половину XXIV ст. до н. е. Першим борцем з корупцією прийнято вважати шумерського царя Лагаша (територія сучасного Іраку) Урукагіни, який був вимушений реформувати своє державне управління з метою припинення зловживань своїх чиновників та суддів, а саме щоб жерці храмів менше здирали грошей за свої релігійні послуги, а чиновники та судді не зловживали своїми посадами [3]. Про це стало відомо з розшифрованих клинописів стародавнього Вавилону, що відносяться до середини III тис. до н.е. [4, с. 24]. Цар Лагаша повернув храмам землі та робочу силу, які раніше були відібрані чиновниками. Також він збільшив пайові виплати робітникам храмів, а данину зменшив. Він відстоював права сиріт і виступав з лозунгом, щоб сильні не ображали сиріт та вдів. Урукагіна відмінив певні податки з ремісників та зменшив час, який вони повинні були відпрацювати на зрощувальних спорудах. За часів його правління були скасовані певні борги, а також поновлено роботу судового характеру в селищних громадах.

Таким чином, корупція з'явилась тоді, коли у суспільстві виділилась племінна верхівка. В той період, звичайно, не існувало такого поняття, як «корупція», але вже в той час людям було зрозуміле поняття «зловживання». Свавілья чиновників спровокувало соціальний вибух, вигнання царя і відновлення прав звичайних людей. Історики неоднозначно оцінюють соціальні реформи Урукагіни. Одні трактують їх як соціальний переворот, інші – як «косметичний засіб», призначений випустити пару із соціального котла. Проте, як би не називали цей процес, а певні дієві результати на той час він мав.

Другий історичний період – це Стародавній світ, або Античність (3 тис. до н. е. – 5 ст. н. е.). З історії відомо, що у Вавилоні були вперше кодифіковані закони щодо боротьби з корупцією. Це закони Хамурапі (1792–1750 рр. до н. е.). Судовій гілці влади в Законах Хамурапі приділялось багато уваги, зокрема в питаннях стосовно корупції. Щодо корупційних дій суддів були передбачені певні заходи. Вони стосувались заборони змінювати рішення, якщо суддя вже розібрав справу, виніс рішення по ній та виготовив документ і поставив печатку. Суддю, який змінив своє рішення, карали матеріально: він повинен був сплатити штраф у двадцять разів більший, ніж початкова сума позову по справі, а також більше не мав права засідати в суді.

У Стародавній Індії корупція має такі саме витоки, що й у Вавилоні – релігійні. «У Стародавній Індії ці погляди на облаштування соціуму трансформувалися у складний соціально-космічний уклад, описаний у ведичній

літературі (1500–600 рр. до н. е.), в якому кожен приносить жертву (карму), за що заохочується в наступному житті. Особлива жертва у вигляді досягнення просвітленого стану заохочується особливо – шляхом виходу з круговороту життів. Особа стає подібною до бога, позбавленого карми» [5, с. 93]

Цікаве ставлення до піднесення хабарів закріплене в Законах Ману. Людина в тогочасному світі постає як особа, що вміє мислити, слідувати правилам громадського порядку, дотримуватись норм права. Мета людського життя – незмінне дотримання усталених норм і правил. Зло – це хаос, породжений ідеями зміни суспільного ладу. Дивним є те, що свавілля в такому розумінні виступає добром, а ось опір свавіллю чиновників є злом. Принесення хабара визнається злом, оскільки при цьому наявна мета змінити існуючий порядок.

Закони Ману, що діяли в Індії у II ст. до н. е, є одним з інструментів боротьби з корупцією. Відповідно до них, судді за хабар каралися конфіскацією. Покарання за крадіжку або псування державного майна зазвичай визначав сам цар, проте в більшості випадків справа обмежувалася штрафами або вигнанням.

За п'ятсот років до н. е. було прийнято відомі Закони XII таблиць, у яких викладено правові засади організації громадянського суспільства.

Закони XII таблиць зібрані у вигляді коротких правил, де зосереджені найважливіші питання практичного характеру. У цьому збірнику приділено увагу сімейним питанням, питанням цивільного процесу, землеволодіння, адміністративного права, правам кредитора і боржника та ін. Частина збірника присвячена питанням приватної власності, її відчуження і передачі за заповітом, а також питанням влади домовласника. Про державні злочини Закони XII таблиць говорять небагато. Йдеться про порушення постанов, що стосуються суспільного порядку, хабарництва суддів та ін. Закони XII таблиць оберігали громадян від сваволі й беззаконня, що творили судді. Останні були зобов'язані керуватися не хиткими переказами, а буквою писаного закону. Велике значення на суді мала присяга. Лжесвідка скидали зі скелі. Суддя, пійманий на підкупі, підлягав смертній карі. Судді відповідали за свої вчинки нарівні з іншими громадянами, що підтверджувало рівність усіх перед законом.

До Епохи династії Шан у Стародавньому Китаї відносяться перші згадки про корупцію та боротьбу з нею на рівні держави та великих воєначальників. Апарат чиновників формувався шляхом конкурсного відбору, у якому брали участь найбільш освічені особи. Варто зазначити, що хороша освіта не була доступна всім, її могли здобути лише діти представників багатих верств населення, тож саме з їх складу формувались класи чиновників, які у свою чергу розподілялись за рангами. Формування розуміння про належну поведінку

чиновників починається саме в цей період паралельно з формуванням верхівки влади. Воно формується як наслідок негативного ставлення до корупції. Усі усвідомлювали, що хороший чиновник – це той, хто добре знає закони, є непідкупним та віддано служить правителю.

У III ст. до н. е. в Стародавній Греції корупція проявлялась передусім на побутовому рівні. Її вбачали навіть в таких дрібницях, як псування їжі та води. На той час корупція охоплювала незвичне порівняно із сучасним коло відносин: корупцією вважали підтвержені судом розлади порядку в поселенні, розпусність молодого покоління та зіпсовану моральність.

У стародавньому Римі та Афінах питання корупції підлягали суворому суспільному контролю та були справою моралі суспільства. В той час вважали, що краще покладатись на випадок, тому саме жеребкуванням обирали членів рад, вважаючи такий спосіб найоб'єктивнішим. Цікавим фактом щодо протидії корупції було й те, що на виборні посади осіб обирали на короткий термін та без можливості переобрання в майбутньому.

Грецький історик Полібій писав: «У Карфагені ніщо не вважається ганебним, що веде до прибутку ... претенденти на державні пости отримують їх шляхом відкритої сплати хабарів» (493 р.) [6]. І хоч Карфаген був найбагатшою державою, навіть багатшою за Рим, це не заважало йому бути й самою корумпованою державою Античності на той час.

В Античні часи корупція в широкому сенсі визначалась як продаж або ігнорування інтересів суспільства чиновниками й керівниками держави, з метою догодити інтересам окремих осіб або іноземних держав. Цікавим є той факт, що протягом II ст. до н. е. в Римі неодноразово вводилися так звані закони про розкіш. Відповідно до них, усі речі, які відносились до розкоші (передусім коштовності), обкладалися високими податками. Також були суворо регламентовані звані обіди й вечері, обмежена вага коштовностей, які дозволялось носити на публіці, а також кількість срібних предметів в будинку [7, с. 113]. Однак ці закони не дали вагомого позитивного результату, при цьому викликавши масове невдоволення заможних громадян, зокрема жінок, тож незабаром були скасовані.

Найбільш очевидною була корупція під час встановлення й розвитку олігархічної форми правління. Період панування олігархії супроводжувався не тільки небувалим розквітом корупції, а й гострими соціальними конфліктами.

За часів правління Цезаря було прийнято низку заходів щодо боротьби з корупцією: ліквідовано систему податкових відкупів, що існувала в Малій Азії і Сицилії, а також усунуено посередників збору податків на всіх підвладних Риму територіях. Цезар зайнявся активним перерозподілом державних земель на

користь італійської бідноти, здійснив ряд заходів, які обмежили корупцію у фінансовій сфері: заборонив будь-кому стягувати високі лихварські відсотки (більше 1% в місяць), встановив правила оцінки та продажу заставленого майна, заборонив перетворювати людей на рабів за борги. Також він усунув корупцію в області продажу дешевого хліба населенню, організував міську поліцію, посилив кримінальні покарання і став вимагати суворого дотримання законів, ввів вимоги для домовласників тримати в справності вулиці і тротуари, він ввів нові закони проти розкоші і, на відміну від практики застосування попередніх законів, став суворо стежити за їх виконанням, караючи порушників великими штрафами [8].

У римському праві *corruptere* означало «ламати, псувати, пошкоджувати, фальсифікувати показання, а також підкуп судді (претора)» [9]. Саме підкуп суддів як проблема моралі згадується в П'ятикнижжі Мойсеєвому, що лягло в основу двох світових релігій – іудаїзму і християнства – та вплинуло на третю світову релігію – іслам. У книзі буття християн – Біблії зазначена перша «антикорупційна» заповідь, що дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув із неба: «А хабара не візьмеш, бо хабар осліплює зрячих і викривляє слова справедливих» (Ісх. 23:8) [10]. «Не пожирайте незаконно майна одне одного та не підкуплюйте суддів, щоб свідомо, шляхом гріха, привласнити частину майна інших людей», – наставляє священна книга мусульман – Коран [11]. Вчення ж Будди містить застереження: коли правитель шукає вигоди, це призведе до того, що буде перекручена сутність суспільних відносин, будуть ігноруватися принципи справедливості.

У Біблії є й інші згадки про корупцію, наприклад, у Старому Завіті в першій книзі Самуїла: «Коли Самуїл постарів, він призначив синів своїх суддями Ізраїлю. ... Його сини не ходили до нього... вони шукали свою вигоду, були відкриті для підкупу і порушували закон» [12]. Новий Завіт також дає чітко зрозуміти, що корупція вбиває. Так, вона вбиває Ісуса з Назарету, хресний шлях якого почався з підкупу. Вона вбиває Юду, який не зміг жити зі скоєним. Корупція також вбиває Ананію і Сапфіру, які хотіли приховати свої доходи від правителя. У своєму вченні Церква завжди говорить про повагу до людської гідності, солідарності, субсидіарності та пріоритет спільного блага над особистим. Якби всі ці принципи були всюди повністю реалізовані, корупції би не було [13].

Початок боротьби з корупцією в Стародавньому Єгипті був спричинений певною ситуацією. Особливе місце в суспільному житті посідали жреці, які брали участь у державному управлінні. Посада жреця була досить привабливою, тому що надавала право на частинну храмового майна й

відповідне землеволодіння. Саме тому за цю посаду завжди велася боротьба, що нерідко було пов'язано з корупцією. Інколи посади можна було придбати за срібло або ж вони надавалися у вигляді хабара (VII–VI ст. до н. е.). Першим на це відреагував фараон Рамзес I. Відповідно до Указу фараона хабарництво каралося через відрізання носа й засилання на каторгу. Дарма що корупція в Стародавньому Єгипті процвітала у внутрішніх державних органах, поширена вона була й у зовнішніх зв'язках: за гроші в стародавньому світі не тільки отримували посади, але і займали трони. Так, у 58 р. до н. е. з Олександрії був вигнаний місцевими жителями фараон Птолемеєм XII Авлет, що правив із 80 р. до н. е. Він утік до Риму і став шукати підтримки з метою повернення втраченого трону. Він дав величезні хабарі (більше 6000 талантів) римським сенаторам, а також полководцям Помпею і Цезарю. Його «старання» привели до бажаного для нього результату. У 57 р. до н. е. Сенат прийняв рішення організувати військову експедицію до Єгипту для відновлення на троні Птолемея Авлета, і в 55 р. до н. е. за допомогою римських військ Птолемеєм XII Авлет був відновлений у якості фараона [14, с. 279–281].

Давньогрецький історик Геродот, описуючи тогочасний світ, в дев'яти книгах «Історії» писав про хабарництво в стародавній Персії, за яке легко було поплатитися власною шкірою. У VI ст. до н. е. царський суддя Сізамн був підкуплений і виніс несправедливий вирок. Цар Камбіс наказав стратити його, здерти шкіру, нарізати з неї ременів та обтягнути ними крісло, на якому сидів продажний суддя. На посаду страченого цар призначив його сина Отана і наказав йому пам'ятати, на якому кріслі він сидить, коли судить [15].

Аристотель у «Політиці» писав, що корупція здатна привести державу якщо не до загибелі, то до виродження. Також Аристотелю приписують вживання терміну «корупція» стосовно політики тиранії як неправильної, зіпсованої, тобто корумпованої форми монархії. Боротьбу з корупцією Аристотель розглядав як основу забезпечення державної стабільності: «Найголовніше при всякому державному ладі – це за допомогою законів і решти розпорядку влаштувати справу так, щоб посадовцям неможливо було наживатися... Тільки ті державні устрої, – писав він, – які мають на увазі загальну користь, є, згідно із суворою справедливістю, правильними» [16]. В своїх дослідженнях Аристотель та Платон розуміли корупцію як абстрактне явище, проте створили «моральну модель корупції», пояснивши все тим, що причиною корупції є людська недосконалість. Також Аристотель неодноразово наголошував, що ті, хто купує владу за гроші, звикають отримувати з неї прибуток. Історія корупції така ж давня, як і існування людської цивілізації, про

що відомо з джерел та стародавніх згадок про Єгипет, Рим, Китай та ін. Згадка про корупцію є і в російських літописах XIII ст.

Як зазначає Ю. В. Пахомов: «Привілеї покладені лише тим, хто займає владно-управлінські посади в державі. Механізм перерозподілу благ ділиться на дві частини. Перша розподіляється поза виникненням владних інститутів, друга – через державно-управлінський апарат. Чиновники на місцях видають збором коштів, надають на свій розсуд блага або відмовляють в них, здійснюють інші функції з управління, вершать суд, виконують винесені ними рішення» [17].

Цікавим є той факт, що на теренах України найдавніша письмова згадка про корупцію відноситься до 3 ст. до н. е. Вона представлена в тексті, що має назву «Присяга громадянина Херсонеса», у якому йдеться про те, що законслухняний громадянин зобов'язаний робити, а чого ні в якому разі не може. Серед іншого там сказано: «Не дам і не прийму дару на шкоду міста і співгромадян» [18].

Як зазначає А. В. Оболонський, корупція була характерна для військовослужбовців та мала свій виток з культурно-релігійних особливостей. Публічної служби як такої в рамках східної моделі бюрократії не існувало, а вся армія чиновників працювала на забезпечення потреб не людей, а центральної влади і своїх власних. При цьому культурні, національні, релігійні, історико-географічні особливості впливали на ставлення суспільства і самого чиновництва до фактів проявів корупції» [17].

На думку А. Б. Артем'єва, давання хабара у вигляді «годування» пронизує вертикаль державно-владного апарату. Хабар виступає не чимось асоціальним, він вважається заснованим на звичаях та підтримується мораллю тогочасного суспільства. Незважаючи на різні державні механізми, корупція приносить шкоду суспільним відносинам в будь-якій країні, адже її прояви можна побачити під час надання переваги тим чи тим суспільно шкідливим відносинам. Законодавча гілка влади формує в державі норми, які передбачають склади корупційних правопорушень, що формуються під впливом суспільно-правової парадигми та інтересів політичних сил.

А. С. Кожушко стверджує, що «головною причиною зростання корупції також є швидке і, як правило, незаконне і несправедливе збагачення олігархії. В історії таке збагачення відбувалося найчастіше в умовах інтенсивної зовнішньої торгівлі (глобалізації), але могло бути викликане й іншими причинами – масштабними зовнішніми завоюваннями й військовими грабежами, а також прямим підкупом із боку іноземних держав. Кризи корупції існували з найдавніших часів – щонайменше з VI тис. до н. е., в переважній більшості

випадків саме глобалізація в давнину була причиною криз корупції і загибелі цивілізацій і етносів» [17]. Дійсно, в ті часи корупція мала олігархічне походження і поширювалася не лише на певну конкретну державу, але й на її відносини з іншими державами.

Корупція є складним явищем соціально-правового характеру, яке може проявлятися у найрізноманітніших формах. Корупційні прояви набувають динамічних змін, що підтверджує історія розвитку суспільства. Як зазначає Ю. А. Тихомиров, сама корупція зародилася за часів формування державних утворень в Індії, Китаї, Месопотамії та Єгипті в період із III по II тис. до н. е., і це доводить, що корупція є ровесницею людської цивілізації.

Аналіз історії Стародавнього світу висвітлює неоднозначне ставлення до корупції. Так, протидія корупції в Римській Імперії не дала потрібних результатів через наявність сильної опозиції, зацікавленої в корумпованості влади. У Єгипті не всі мали рівні права, хабарництво і зловживання процвітало, (згадаємо, що посаду жреця можна було купити за срібло). Хоча протидія корупції в Єгипті таки спостерігалась. І хоч Біблія та Коран засуджували корупцію як аморальне явище на рівні з підкупом та зловживанням, це не зупиняло католицьку церкву, яка продавала індульгенції та церковні титули. Протидіяти корупції намагались через різні державні, етичні, моральні механізми, проте їхня дієвість була незначна.

Корупція в стародавні часи мала специфіку, обумовлену певними чинниками, серед них: державний устрій, політична система та економічне становище. У стародавньому світі корупція виникає разом із зародженням системи управління державою. Система управління в той період перебувала в зародковому стані, і вертикаль влади, в якій кожен чиновник діяв на підвідомчій йому території і щодо підданих йому осіб, лише вибудовувалась [19, с. 6].

Третій історичний період – Середні віки, або Середньовіччя (V–XV ст.ст.). У цей період поняття корупції знайшло своє відображення виключно в канонічних церковних джерелах – як спокуса диявола та як зваблювання. В епоху раннього Середньовіччя в Європі зловживання службовим становищем, незважаючи на засудження церквою корупційних проявів, ставало нерідко загальноприйнятою нормою: чим більше управління державою ставало централізованим, тим більше функцій зосереджувалось у світських та церковних чиновників, які використовували необмежену владу і безконтрольність для власного збагачення. [20]. В католицизмі корупція була гріховною, а отримана в спадщину гріховна порча розглядалась як природа всіх гріхів.

Набувши релігійного змісту, корупція виходить за межі світського регулювання. Релігійні норми існують на рівні з державними законами, і корупція регулюється саме релігією. Фома Аквінський та Августин Блаженний розглядали корупцію як спокусу диявола, називали її коренем усіх гріхів. Проте такий підхід не допоміг подолати чи зменшити корупцію, а все через розповсюдження індульгенцій – класичний прояв корупції.

Не випадково Ніколо ді Бернардо Макіавеллі (1469–1527), автор знаменитого твору «Государь», визначав корупцію як ознаку стану суспільства, порівнюючи її з хворобою, а саме з сухотами: спочатку вона важко розпізнається, але легко виліковується; якщо ж вона запущена, то її легко розпізнати, але вилікувати важко. Так само і корупція в справах держави. Якщо своєчасно виявити зародження недуги, що дано лише мудрим правителям, то позбутися його неважко. Якщо ж він запущений так, що кожному видно, то ніяке зілля вже не допоможе [15].

Макіавеллі дійшов висновку, що корупція – це використання публічних можливостей у приватних інтересах. Проте в подальшому розуміння корупції буде змінене та розглядатиметься в кримінологічному та кримінально-правовому аспекті [21].

У середньовічній Європі був режим, який Макс Вебер визначає як «патримоніальний»: влада вважалася різновидом приватної власності, яку можна було передавати у спадок нащадкам як частину родового маєтку. У династичні часи король міг віддати як весільний подарунок цілу провінцію з усіма її мешканцями сину або дочці, бо вважав свій домен приватним володінням. У такій ситуації нема сенсу говорити про суспільну корупцію [22].

Під час монархічної форми правління, що припала на період Середньовіччя, монарх виступає в якості головного корупціонера, адже лише він має можливість надавати пільги та привілеї. Обіймаючи таку високу посаду, він може маніпулювати своїм оточенням і розподіляти посади й титули.

Історик У. Манчестер охарактеризував період середньовіччя як суміш нескінченних війн, корупції, беззаконня. У Російській державі перше законодавче обмеження корупційних діянь запровадив Іван III. А його онук, Іван Грозний, уперше ввів смертну кару як покарання за надмірність у хабарах, відмінивши своїм указом 1555 р. «годування чиновників» [23, с. 30].

Змістовно-понятійне розуміння такого явища, як корупція, у період Середньовіччя та Відродження було трансформоване. Це пояснюється створенням нових та актуальних на той час політико-правових та соціальних інститутів, які були описані в працях Ніколо Макіавеллі.

Доводячи, що корупція існувала відколи зародився світ, варто навести ще один цікавий факт з історії, коли завдяки корупції ставали королями. Ідеться про династію французьких королів Каролінгів, найвідомішим серед яких був Карл Великий. Засновники цієї династії були мажордомами при дворі королів династії Меровінгів. Мажордом у ті часи – це своєрідний «міністр двору». Поступово ця посада набула великого значення. Мажордом завідував не тільки придворною службою, але й керував маєтками короля, зосереджував у своїх руках військову й адміністративну владу, виконував судові функції. Посада мажордома, яка спочатку повністю залежала від короля, стала прерогативою могутньої аристократії, що обирала мажордома зі свого середовища. В подальшому ця посада стала спадковою. Так, одного дня мажордом Карл Мартелл став єдиним мажордомом і князем франків і навіть не вважав за потрібне заміщати померлого Меровінга новим королем. У 751 р. його син ув'язнив в монастирі останнього Меровінга, був проголошений королем і помазаний папою на престол. З нього почалась династія Каролінгів [15].

Початок українського законодавства щодо протидії корупції, хабарництву та одержанню неправомірної вигоди суддями пов'язується із виникненням та розвитком Київської Русі. Правова система Київської Русі тривалий час засновувалась на звичаєвому праві. Але вже в X ст. формується писане право. Так, норми кримінального писаного права закріплювались у договорах київських князів із греками. Наприклад, договір Олега 907 р., який був доповнений у 911 р., містив 12 статей, з яких 5 стосувалися кримінального права [24, с. 14]. Джерелом права Київської Русі були й так звані Номоканони. У Київській Русі застосовувалися два Номоканони, складені у Візантії ще в VI та VII століттях. До Київської Русі Номоканони потрапили через Болгарію з прийняттям християнства і набули поширення у XIII ст. У перекладі старослов'янською мовою грецькі Номоканони отримали назву «Кормча книга». Вона складалася з Еклоги і Прохірона. Еклога містила 17 титулів, що передбачали норми кримінального права. Серед основних джерел права у Київській Русі в XI – XIV ст. була «Руська Правда», яка дійшла до нас у кількох редакціях: короткій, просторовій і скороченій з просторової [25]. Зазначені правові пам'ятки не передбачають відповідальності суддів за хабарництво.

Четвертим періодом світової історії є період Раннього Нового Часу (XV–XVIII ст.ст.). У цей час окреслюється більш чітко розуміння поняття корупції, яке набуло певних ознак саме в період утворення централізованих держав і правових систем, що існують донині. Індустріалізація привела не тільки до економічного зростання, а й до збільшення спектру громадського розподілу й посилення значення владних рішень. Політична влада все частіше

ставала товаром на ринку. Буржуазія активно брала участь у корумпуванні вищих посадових осіб, а часом і купувала державні посади [26].

Як зазначав шотландський філософ Девід Г'юм, люди мають набагато міцніші зобов'язання перед тими, хто їм ближчий, – перед родичами, друзями, аніж перед великими абстрактними одиницями, такими, наприклад, як суспільство чи людство [27].

Томас Гоббс не заперечував існування корупції та в книзі «Левіафан» писав: «Люди, що хизуються своїм багатством, сміливо скоюють злочини, сподіваючись, що їм вдасться уникнути покарання шляхом корумпування державної юстиції або отримати прощення за гроші або інші форми винагороди». До них він відносив «тих, хто має багато могутніх родичів або популярних людей, що завоювали собі високу репутацію», що наважуються порушувати закони в надії на те, що їм вдасться чинити тиск на владу, що виконує закон. Корупція, за Гоббсом, «це корінь, з якого випливає в усі часи і за всяких спокус презирство до всіх законів» [28].

За царювання Петра I почалась справжня боротьба з корупцією. Він створив контролюючі органи, діяльність яких спричинила декілька корупційних скандалів. Корупція засуджувалася в усі часи, але це не зашкодило проникнути їй і в сучасне суспільство [29].

Цікавою щодо впливу корупції на державу є позиція знаменитого німецького соціолога ХХ ст. Макса Вебера. Він одним із перших висловив думку, що вона має позитивний вплив. Вебер визначив роль корупції в процесі формування раціональної бюрократії як історично минущої форми правління. Тим самим була закладена основа функціонального підходу, який розглядає корупцію як механізм зняття напруги між застарілими нормами і тими, що виникають.

Говорячи про механізм бюрократичного управління в його чистому вигляді, Вебер має на увазі «машину управління» в буквальному значенні, без урахування особистісних особливостей людей, які складають її, і зовнішніх факторів, що впливають на неї [30, с. 82–83]. Як така «бюрократична машина» дійсно досконала, позбавлена яких-небудь інтересів, крім інтересів справи, не піддана корупції. Такий «чистий тип» раціональної бюрократії, природно, не має повного емпіричного втілення в жодній із сучасних держав, і Вебер прекрасно це розуміє. «Ідеальні типи» для нього – лише інструмент порівняльного аналізу, теоретична модель, що допомагає виявити відхилення політичної реальності від її нормативних зразків, і «ідеальний тип» раціональної бюрократії не становить у цьому відношенні винятку.

Проблема корупції знайшла відображення в роботах просвітителів енциклопедистів: Ж. Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Ф. Бекона та ін. У цих працях корупція розглядається як соціальна хвороба та дисфункція суспільства. Зокрема, Ш. Монтеск'є характеризував корупцію як дисфункціональний процес, унаслідок якого хороший політичний порядок або система перетворюються у непридатні, а монархія вироджується у деспотизм. Водночас він наголошував, що «з досвіду віків відомо – будь-яка людина, яка має владу, схильна зловживати нею, і вона буде продовжувати так чинити, доки не досягне певної межі» [31].

В історії знаходимо інші цікаві випадки. Люди йшли «на корупцію» навіть заради книг і розвитку мистецтв. У середині XVI століття чиновником міської адміністрації Аугсбурга, що в Німеччині, працював Пауль Гектор Майр, великий фанат фехтування. Його засмучувало, що поширення вогнепальної зброї знищує середньовічне європейське мистецтво рукопашного бою. Тому Майр зібрав усі доступні йому посібники з фехтування та узагальнив у двотомній праці «Opus Amplissimum de Arte Athletica», де показав прийоми пішого і кінного поєдинку, в обладунках і в повсякденному одязі, зі щитом і без нього, з кількома видами мечів, кинджалом, алебардою, списом, жердиною, сокирою і селянськими інструментами – косою, ціпом і серпом. Стаття про кожний прийом проілюстрована – для цього Пауль Гектор найняв художника і двох натурників. Проект виявився надзвичайно дорогим і розтягнувся на 4 роки. Щоб фінансувати видання, автор брав гроші з міської скарбниці. У 1579 р. розкрадання розкрилося і Майра повісили [32].

Таким чином, аналізований період характеризується укоріненням корупції в різних сферах державного управління та економічних відносинах. Суспільні інститути, які формувались в державі, зазнавали впливу корупції, яка стала невід'ємним елементом державного управління. Будь-яка система державного управління, чи демократична, чи тоталітарна, не є ідеальною, і саме корупція є тим елементом, який негативно впливає на формування правового суспільства.

П'ятим періодом світової історії є період Нового часу (XVIII–XX ст.ст.). Із середини XIX ст. проблема корупції починає досліджуватися в межах соціальних наук. У політології перші дослідження корупції почалися з 60-х рр. XX ст., проте термін «політична корупція» з'явився ще в кінці XIX ст. На думку англійського академіка, юриста і дипломата Джеймса Брайса корупцією може бути: 1) підкуп державних службовців (оплата готівкою); 2) інший вид підкупу державних службовців; 3) спекуляція з документами; 4) спекуляція для вигоди кандидатів. Д. Брайс вважав, що основним елементом

корупції є підкуп державних службовців [33, с. 139]. В 60-ті р.р. ХХ ст. Дж. Найєм визначав схожі елементи корупції та розумів під корупцією певну поведінку, яка не збігається з нормальним виконанням обов'язків державного службовця, метою якого є отримання особистої вигоди. Інший дослідник – К. Фрідріх вважав корупцію видом поведінки, яка в певному контексті відхиляється від норм у суспільстві. Так, корупція виступає суто негативним явищем, який є постійним супутником політики. Утопічним є твердження про повну перемогу над корупцією, адже її викорінення не під силу навіть найдемократичнішим країнам світу. На думку вченого, корупція є явищем однозначно негативним, «патологією політики» та одним з її неодмінних супутників. І хоча повна перемога над корупцією – утопічне завдання, їй потрібно давати енергійну відсіч, щоб хвороботворні паростки не поширювалися і не руйнували політичну систему. Важливим завданням влади є досягнення консенсусу в суспільно-важливих питаннях, але це породжує корупцію. Для протидії в суспільстві мають існувати засоби масової інформації, що стримуватимуть корупцію.

На думку одного з найбільш відомих дослідників корупції А. Хайденхаймера, поняття «корупція» є предметом наукових суперечок. Класик досліджень корупції підкреслює різницю ставлення до корупції в країнах, що розвиваються, де саме поняття з'явилося різко, майже раптово – в епоху економічних і політичних перетворень разом зі збірниками законів; і в розвинених західних країнах, де поняття розвивалося поступово, еволюційно. А. Хайденхаймер виділяє 3 групи визначень, які тлумачать корупцію: як аморальне, зіпсоване виконання державними чиновниками своїх обов'язків, що відхиляється від прийнятих державою норм (Д. Бейлі, Г. Мюрдаль, Дж. Най); як природне явище, яке супроводжує встановлення ринкових відносин у державі (А. Ван Клавер; Н. Лефф); як невідповідність суспільному інтересу, зловживання посадовими повноваженнями в особистих цілях (К. Фрідріх). Проблему ж прийняття загального визначення дослідник вбачає в тому, що «факт прийняття його науковим співтовариством може ускладнити пошук аналітичного вирішення проблеми корупції» [33]. На думку політолога М. Джонстона, особиста вигода, яка є метою під час зловживання посадовими повноваженнями та владними ресурсами, є дуже загальним визначенням поняття корупції.

Французький соціолог Марсель Мосс, мабуть, був першим, хто підкреслив соціальне, а не економічне походження корупції. В його роботах простежується реляційний підхід, який походить від антропологічних традицій. Реляційна модель відображає протизаконну діяльність на рівні малих груп, вона

зосереджена на міжособистісних стосунках, таких як негрошові форми обміну, взаємовигода, послуги та інші види взаємодії між учасниками корупційних дій, зокрема обмін дарунками [34].

Шостим періодом світової історії є період Новітнього часу – від початку ХХ ст. і дотепер. У першій половині ХХ ст. відбулось багато історичних подій, а саме: громадянська війна в Росії, повалення Австро-Угорської, Німецької, Російської та Османської імперій, велика фінансова криза 1930-х років, створення СРСР, початок соціалізму в Росії, Друга Світова Війна, прихід до влади в Італії та Німеччині правих сил, створення ООН, Повалення Третього Рейху. Усі ці події мали руйнівний вплив як на багатих, так і на бідних. Безробіття і голод як наслідки кризи та війни породжували бажання хоч якось вижити, звичайно, корупція, зловживання, підкуп в той час також існували, але мало хто висвітлював і обговорював це питання. У другій половині ХХ ст. теж мали місце війни, які знесилювали народ, але поруч з цим було створено НАТО, відбувались дослідження космосу та Місяця зокрема, наука крокувала вперед. До 1993 р. не було жодної глобальної конвенції, спрямованої на приборкання корупції, і жодного способу вимірювання корупції чи її наслідків у глобальному масштабі. На початку 1990-х тема корупції була табу. Багато компаній у своїх податкових деклараціях регулярно списували хабарі як витрати на бізнес, а міжнародні відомства змирилися з тим, що через корупцію втрачають фінансування багато проєктів розвитку в усьому світі. Проте відставний чиновник Світового банку Пітер Айген та дев'ять його союзників створили невелику організацію для боротьби з корупцією і назвали її Transparency International. У 1995 р. ця організація вперше опрацювала та опублікувала Індекс сприйняття корупції, який являє собою впорядкований рейтинг країн за показником рівня корупції, що базується на оцінках підприємців та аналітиків. Вже з 1996 р. корупція перестала бути темою табу, про неї почали говорити та шукати шляхи подолання та запобігання.

Однак не всі країни розділяли таку точку зору. Детальніше хотілося б зупинитись на країні, вихідцем з якої є сучасна Україна. Ще за часів зародження України як незалежної держави поняття «корупція» було маловідомим і відтак маловживаним. Проте корупція – явище не безпричинне, обов'язково існують фактори, що її зумовили. Ще з давньогрецької філософії відомо, що ніщо з нічого не виникає і безслідно не зникає. За часів Радянського Союзу заперечувалось існування будь-яких загрозливих форм злочинності, ішлося про відсутність верств населення, які наживаються на злочинності та зацікавлені в ній. Такі твердження значною мірою дезорієнтували людей та спотворювали громадську думку.

Правоохоронні органи, хоч і мали достатньо інформації про реальний стан справ у злочинному світі, не поспішали розвіювати створену утопічну думку про існування в світі без злочинності.

Як зазначає В. Д. Гвоздецький, у другій половині 1988 р. «розплющувати» очі суспільству почала «Літературна газета», яка переконливо показала у своїх публікаціях, що в Радянському Союзі корупція існує. І ось на початку 90-х років минулого століття з'являється чимало наукових праць з проблем корупції й організованої злочинності. Науковці починають обговорювати питання корупції, які стоять на одному рівні з питаннями мафії, кримінальних авторитетів, рекету та гангстеризму [35, с. 205].

У ті часи корупція існувала виключно як злочин, тож мала кримінальний характер. Науковці в своїх працях описували та аналізували ситуацію, що склалась на той час в державі, до прикладу: Гдлян Т., Додолев Е. *Мафия времен беззакония*. Єреван, 1991; Гдлян Т., Иванов И. *Кремлевское дело*. М., 1994; Гуров А. *Красная мафия*. М., 1995; Подлесских Г., Терешонок А. *Вор в законе: бросок к власти*. М., 1995; Кудин А. *Черная масть*. США, 1993; Грант А. *Процесс Япончика*. М., 1996; Ззаев Ф. *Бандиты времен социализма 1917–1991. Бандиты времен капитализма 1991–1995*. М., 1995. Такий стан справ свідчив про те, що влада не бажає порушувати питання існування корупції взагалі та заперечував усі її можливі прояви.

Ці та інші дослідники, а також наукові співробітники Всесоюзного інституту вивчення причин і розробки заходів попередження злочинності та науково дослідного інституту МВС СРСР поступово почали доводити, що корупція не лише існує, а завжди існувала в першій країні соціалізму, її коріння сягає перших років існування радянської влади. Як зазначив американський дослідник К. Стерлінг, таємні злочинні організації існували ще з XV ст. Оскільки Україна була складовою колишнього Радянського Союзу, то корупція в державі сформована радянською ідеологією.

Цікавим фактом є те, що останнім кроком боротьби радянської влади з корупцією, яку вони ж і не визнавали, була прийнята в липні 1991 р. постанова Секретаріату ЦК КПРС «Про необхідність посилення боротьби зі злочинністю у сфері економіки». Дивно, що ні про хабарництво, ні про корупцію в цьому документі не було ні слова, наче цих явищ не існувало. Боротьба радянської влади з корупцією закінчується разом із самою владою, не увінчавшись успіхом. Витоки сучасної корупції породжені комплексом явищ та взаємодією чотирьох сфер життя колишнього суспільства: економічна, соціальна, політична, духовна. Тобто корупція є наслідком тієї суспільної системи, де відбулось злиття держави, політики, ідеології та індивіда. З розпадом

Радянського Союзу існування злочини у сфері економіки та корупція нікуди не зникли. На початку існування України як незалежної держави ситуація зі злочинністю була невтішною, показники досягали високих рівнів, а легальних та законних механізмів запобігання не існувало. Кількість правопорушень у сфері економіки, починаючи з 1991 р., зростала від 5 до 15 % щороку. Процес створення незалежної держави – перехідний період – був нелегким та стресовим для громадян, всі переживали тяжкі, переломні часи. Ті умови, в яких опинилась Україна, аж ніяк не сприяли ефективній протидії корупції. Деструктивним фактором стає криза, успадкована від Радянського Союзу. Як зазначав у 1993 р. американський політолог О. Мотиль, «в Україні є люди і речі, але немає механізму, який може ними керувати. Замість держави є недорозвинена і вкрай корумпована українська псевдодержавність» [35, с. 205]. На жаль, ця думка актуальна і сьогодні.

Розглядаючи питання історичного розвитку корупції, варто згадати курйозну ситуацію, у якій опинився американський економіст радянського походження Андрієм Шлейфером, професор, доктор філософії, відомий своїми працями із дослідження корупції, який має найвищий серед усіх економістів індекс Хірша (h-індекс) [36]. З 1994 по 1997 рік професор працював у Москві в рамках американської програми допомоги Росії в справі переходу на ринкову економіку. На здійснення цієї програми Гарвардський університет отримав від американського Агентства з міжнародного розвитку 34 млн. доларів. Американські слідчі встановили, що Андрій Шлейфер використовував своє службове становище з метою особистого збагачення. Користуючись доступною закритою інформацією, він та його дружина заснували кілька фірм, через які вкладали особисті гроші в акції російських підприємств, що приватизувалися. Однак відповідно до угоди між урядом США і Гарвардським університетом радникам було категорично заборонено вкладати гроші на території Росії. У 2005 р. суд засудив Андрія Шлейфера до сплати штрафу в розмірі 28,5 млн. доларів. Два з них виплатив сам обвинувачений, а решту 26,5 млн. – Гарвардський університет, професором якого він залишається і зараз [15].

Цікавим є і той факт, що ще у 2001 р. в японському журналі «Journal of Japanese Trade & Industry» було опубліковано результати дослідження, під час якого було встановлено причинно-наслідковий зв'язок між віросповіданням, яке переважає в країні, й рівнем корупції в ній. Вчені з'ясували, що найменш корумповані народи сповідують протестантизм (Фінляндія, Данія, Швеція, Канада і т.д.), за ними слідує римо-католики (Південна Європа і Латинська Америка), потім – мусульмани і народи Азії. І замикають список народи Африки, а також народи, що складаються з православних або атеїстів [15].

У юридичній науці розмежування понять «корупція», «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією» відбулося недавно. З початку існування України як незалежної держави ще залишалась чинною низка радянських нормативно-правових актів, яких Україна вирішила дотримуватись. З часом, після стабілізації обстановки, врегулювання основних політичних та економічних питань, було прийнято нормативно-правові акти, які законодавчо регулювали питання, що виникають. Так, законодавче визначення понять «корупція» та «корупційне діяння» з'явилося в 1995 р. в Законі України «Про боротьбу з корупцією» [37]. Корупція в цьому Законі розтлумачувалась як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; а під корупційними діяннями розуміли: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством. Закон передбачав настання як кримінальної відповідальності за корупцію, так і адміністративної за вчинення корупційних діянь, які не містять складу злочину.

Цей Закон визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Він втратив чинність у 2011 р. з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», № 3206-VI від 07.04.2011 року [38]. Новий Закон визначав основні засади запобігання й протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Він визначив ряд термінів, яких не було в попередньому законі, а саме: «безпосереднє підпорядкування», «близькі особи», «конфлікт інтересів», «корупційне правопорушення», «неправомірна вигода», по-іншому визначається поняття «корупція» та «члени сім'ї». Закон тлумачить корупцію як «використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою

одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей». Також у Законі 2011 р. розширене коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та передбачені органи запобігання і протидії корупції. В Законі 1995 р. в ст. 5 були висвітлені без деталізації спеціальні обмеження на попередження корупції [37]. **Ошибка! акладка не определена.** а в Законі 2011 р. визначено 13 заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції [38]. Також з'явився новий розділ «Обмеження щодо осіб, які звільнились з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування», де виділено два механізми запобігання корупції, такі як фінансовий контроль та спеціальна перевірка осіб, які претендують на зайняття посад. Також в Законі 2011 р. висвітлили питання врегулювання конфлікту інтересів, антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів та питання участі громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції [38]. **Ошибка! Закладка не определена.**

У 2014 р. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» втратив чинність і йому на зміну в жовтні було прийнято новий Закон України «Про запобігання корупції» [39], який набрав чинності у квітні 2015 р. Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Він містить чимало змін, спрямованих на запобігання та протидію вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Певною мірою традиційне песимістичне сприйняття людини як істоти, корумпованої від природи, формувалося під впливом релігійної догми про недосконалість всього земного. Водночас воно успадковане від тієї форми цивілізації, в якій тканина соціальних стосунків – ієрархічні зв'язки, місцева солідарність, корпоративні чи релігійні спільноти – була набагато щільнішою, ніж нині [40].

Громадянська свідомість, дотримання громадянами норм поведінки захищаються суспільство від корупції; патріотизм, відданість традиціям та виконання релігійного обов'язку є тими стримуючими факторами, які можуть зменшити кількість корупційних проявів.

Думка про те, що корупція – це зловживання службовим становищем в особистих цілях, помилкова. Корупція знищує основні права сотень мільйонів людей в усьому світі, чинить руйнівну дію на послуги, що надаються державними установами, і позбавляє надії на краще життя майбутніх поколінь.

Корупція руйнує соціальну тканину суспільства, підриває довіру людей до політичної системи, її інститутів і керівництва. Недовіра або байдужість з боку громадськості може стати ще однією перешкодою на шляху боротьби з корупцією.

Корупція має різні прояви і по-різному впливає на життя людей. Загалом вона підриває верховенство закону, довіру, заважає розвиткові, не дозволяє урядам повноцінно виконувати свої обов'язки. У бідних країнах спостерігається явна корупція переважно через нерозвиненість управління і слабкість судової системи. Багаті країни мають більш міцні структури, але форми корупції всередині них більш витончені. Багато в чому ця витонченість більш підступна, оскільки підтримує хабарництво на ринках, що розвиваються.

Аналіз історико-правового розвитку поняття «корупція» дав підстави для розуміння, що це явище існує більше двадцяти століть. І хоч розуміння поняття не завжди було ідентичним, суть явища залишалась однаковою.

Корупція – явище, яке розвивалося паралельно із суспільством, пронизуючи його з середини та адаптуючись до його потреб. Саме через це з кожним роком викоренити її все важче.

1.2. Стан дослідження адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією

Корупція пронизує усі сфери людського життя, має деструктивний характер, тож визначення правильних та дієвих механізмів запобігання вчиненню правопорушень, пов'язаних з корупцією, наразі, безперечно, є актуальними.

Для того щоб зрозуміти сутність механізму адміністративно-правового запобігання корупції, необхідно розібратись з тим, що таке «механізм» взагалі, як він працює, чим регулюється, які елементи та складові містить.

Термін «механізм» походить від грецького слова «μηχανή», яке перекладається як «знаряддя, пристрій» та подається у двох значеннях: 1) пристрій (сукупність ланок або деталей), що передає чи перетворює рух; 2) сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [41]. Оскільки це поняття широко використовується в юридичній літературі під час розгляду багатьох правових проблем, ми прагнемо розтлумачити його зміст для більш детального його вивчення.

Зміст поняття «механізм» у правовій сфері розкривається у працях багатьох науковців. Дисертаційні дослідження О. В. Радченка, Ю. М. Тодики, М. І. Козюбри присвячені аналізу цього поняття у сфері державного управління. З правової точки зору воно також розкривається в працях Ю. С. Решетова, який досліджував питання механізму право реалізації; К. В. Шундікова, який розробив основи теорії правових механізмів; О. О. Белкіна, який розкривав суть поняття «механізм» із змістової і методологічної точки зору.

О. В. Радченко визначив такі ознаки механізму: 1) це продукт організованої діяльності; 2) має мету та функції; 3) містить послідовність дій; 4) має чітко передбачений вектор впливу, який є переважно однобічним; 5) має суб'єкт і об'єкт; 6) характеризується жорстким взаємозв'язком, має правила взаємодії та усталений процес; 7) функціонування націлене на автоматизм [42, с. 10].

Ю. М. Тодика одним з перших ввів категорію «механізм» в активний науковий ужиток, зазначаючи, що недостатньо мати матеріальні норми і розвинену систему законодавства, необхідно мати чіткі механізми їх втілення в життя [43, с. 336–337].

К. В. Шундіков вважає, що використання методологічного потенціалу поняття «механізм» у юридичній науці загалом виявилось досить продуктивним, оскільки дало змогу просунутись на шляху пізнання інструментальної специфіки досліджуваних об'єктів. Також серед цілей правових механізмів науковець вирізняє функціональні та предметні орієнтири [44, с. 14]. Функціональна ціль правового механізму полягає в практичному використанні нормативних інструментів суб'єктами правовідносин. Предметні цілі відображають кінцеві результати, які мають бути досягнуті при використанні юридичних засобів на практиці, конкретні наслідки правового регулювання, виражені у змінах системи соціальних відносин, яких не існувало до використання правового інструментарію.

Без застосування категорії «механізм» тяжко всебічно та в повному обсязі описати низку правових явищ, а в деяких випадках це взагалі не можливо.

У фаховій юридичній літературі існує безліч можливих варіантів застосування категорії «механізм». Зустрічаємо: «механізм держави», «механізм державної влади», «механізм правового регулювання», «механізм реалізації правих норм», «правоохоронний механізм», «механізм запобігання правопорушенням» та ін.

Перелічені механізми безпосередньо чи опосередковано стосуються досліджуваної нами теми, оскільки кожен окремо і всі вони разом являють

собою систему юридичного регулювання, що включає в себе права, обов'язки, заборони, принципи, презумпції, процедури, міри відповідальності та інші елементи.

Визначивши поняття «механізм» та «правовий механізм», необхідно розкрити зміст такої категорії, як «адміністративно-правовий механізм». Багато науковців та вчених в галузі адміністративного права присвятили свої праці його дослідженню. Це поняття розглядають як систему правових засобів, яка включає в себе систему принципів, методів, факторів, адміністративних норм, актів реалізації та застосування відповідних норм права, за допомогою яких поведінка відповідних суб'єктів регулюється та приводиться у відповідність до вимог та дозволів адміністративно-правових норм.

Вчені-адміністративісти, говорячи про адміністративно-правовий механізм, паралельно згадують і механізм адміністративно-правового регулювання, адже ці дві категорії нерозривно пов'язані одна з одною, ба більше їх часто ототожнюють.

С. С. Алексєєв був першим, хто ввів термін «механізм правового регулювання» в науковий обіг. Він вважав, що це взята в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини. Науковець виділяв чотири основні стадії механізму правового регулювання: формування і загальна дія норм права, виникнення правовідносин, реалізація прав та обов'язків і правозастосування. Відповідно до цих стадій можна виділити основні елементи механізму: норми права, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків, правозастосовні акти [45].

А. С. Піголкін наводить більш широке визначення правового регулювання: «Воно являє собою всі форми впливу права на громадське життя: видання норм права, загальновиховний вплив права, здійснення правових приписів у конкретних діях суб'єктів права, забезпечення виконання цих приписів, тобто саму правомірну поведінку, а також все те, що створює основу й передумову для такої поведінки, забезпечує її» [46].

В. М. Корельський дійшов висновку, що *правове регулювання* – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [47, с. 257].

Правове регулювання будь якої сфери відносин – це різноманітні форми впливу держави на свідому поведінку суб'єктів суспільних відносин. Чинниками, які допомагають у цьому, можуть бути норми права, акти застосування права, юридичні договори, правовідносини, забезпечення реалізації норм права, законність і правопорядок. Ми вважаємо, що правове

регулювання засноване на одночасній взаємодії правової свідомості, принципів права, правових норм, актів їх тлумачення і застосування, юридичних фактів, правових відносин, суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, актів реалізації юридичних норм, правової культури, законності і т. ін.

В адміністративно-правовій літературі *механізм адміністративно-правового регулювання* визначають як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають при здійсненні виконавчих функцій держави [48, с. 68], а також як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [49, с. 64].

До адміністративно-правових засобів науковці зазвичай відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, акти тлумачення норм адміністративного права.

Дослідженню 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. Заброта, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, С. В. Невмержицький, О. В. Сердюк, О. В. Терещук, В. В. Фесенко, Ф. П. Шульженко та ін. [50].

В юридичній літературі *зміст механізму адміністративно-правового регулювання* розкривається як система (сукупність) адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюються правове регулювання суспільних відносин у сфері дії норм адміністративного права, котрі впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до завдань держави і суспільства [51 с. 20–22], [52 с. 23], [53 с. 10], [54, с. 64], [55, с. 42].

Аналіз наукової літератури, присвяченої механізму адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового запобігання, продемонстрував неоднозначну ситуацію, що склалась. Деякі вчені вважають, що поняття «механізм адміністративно-правового запобігання» є ширшим за змістом, ніж «механізм адміністративно-правового регулювання». Так, механізм адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, може містити в собі комплекс окремих механізмів, які складатимуть окрему систему: механізм правового регулювання суспільних відносин, які виникають під час вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією; механізм дії права, який включає механізм реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян; механізм покладання юридичної відповідальності, який у свою чергу має чотири стадії.

Інші вчені вважають, що механізм адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, можна розглядати як складову

більш загального механізму – механізму адміністративно-правового регулювання. Ми схилиємось до думки, що адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, доцільніше розглядати через механізм адміністративно-правового регулювання – як його складову. Це можна пояснити тим, що поняття «регулювання» є ширшим, ніж «запобігання», оскільки регулювати можна і запобігання, і протидію й інші складові механізму. Таким чином, для з'ясування суті механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто розглянути його *рис, принципи, методи, фактори, що впливають на ефективність, складові цього механізму та інші складові, які роблять механізм запобігання цілісним та дієвим.*

Механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, притаманні такі *рис:*

- 1) він є системою адміністративно-правових засобів;
- 2) спрямований на врегулювання суспільних відносин в процесі запобігання корупції та правопорушенням, пов'язаним з корупцією;
- 3) недопущення, профілактика та завчасне попередження вчинення корупційних дій;
- 4) здійснення організації діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії таким чином, щоб зупинити будь-які прояви корупції чи правопорушень, пов'язаних з нею, тобто протидія корупції, корупційним правопорушенням та правопорушенням пов'язаним з корупцією.

Принципами механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є ті базові принципи адміністративного права, які висвітлюють основоположні ідеї, що характеризують зміст, відображають закономірності діяльності, визначають напрями регулювання суспільних відносин, вони уособлюють ті цінності, на яких будується певна правова система чи сам механізм, а також визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання. В науці адміністративного права принципи розділяють на загальні та спеціальні. Загальні принципи притаманні усім інститутам адміністративного права, а спеціальні певною мірою деталізують їх.

Загальні принципи, як і спеціальні, не є вичерпними, і їх перелік в адміністративно-правовій науці ще формується. До *загальних принципів* механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією можемо віднести принципи:

- верховенства права;
- законності;

- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- рівності громадян перед законом;
- демократизму нормотворчості й реалізації права;
- взаємної відповідальності держави і людини;
- гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною;
- системності;
- наукової обґрунтованості;
- об'єктивності;
- ефективності.

Спеціальні принципи:

- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- практичної спрямованості та радикальності заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Аналізуючи *методи* механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід зазначити, що метод є механізмом, за допомогою якого можна запобігти вчиненню того чи того явища.

Б. М. Головкін, розглядаючи питання механізму запобігання корупції, виділяє метод як один з елементів цього механізму. На його думку, *методи запобігання корупції* – це шляхи і засоби захисту інтересів особи, суспільства і бізнесу від корупційних посягань, зниження рівня корупційних проявів у країні. Серед методів запобігання корупції він виділяє такі: метод вимог, обмежень і заборон; електронне декларування; метод відкритості й прозорості (транспарентності) діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування; стимулювання доброчесної поведінки посадових осіб; перевірки сумлінності ділових партнерів при укладенні угод «Due Diligence»; контролю за дотриманням вимог антикорупційного законодавства;

громадського впливу; викриття корупційних проявів; спеціальної конфіскації; пошуку і повернення активів; притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією [56].

На нашу думку, до методів механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не варто відносити електронне декларування, оскільки подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є одним із механізмів запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, про що детально написано в розділі VII Закону України «Про запобігання корупції».

Розглядаючи *фактори*, що впливають на ефективність механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто наголосити, що ефективність будь-якого механізму залежить від злагодженої роботи усіх його елементів. На дієвість механізму впливають як загальні фактори (дотримання усіма громадянами загальнообов'язкових правил поведінки та нормативно-правових актів, відсутність колізій та прогалин у праві), так і специфічні (визначення причин та умов, що зумовили вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією; створення заходів, що сприяють усуненню передумов вчинення таких правопорушень та виявлення корупційних ризиків з подальшим застосуванням заходів впливу задля мінімізації їх вчинення). Детермінація, причини та умови, а також фактори злочинності відносяться до кримінологічного аспекту правопорушень, який не є предметом нашого дослідження.

Стадії механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, збігаються із стадіями механізму правового регулювання: видання правових норм, виникнення конкретних прав і обов'язків та реалізація прав і обов'язків суб'єктами цих відносин.

Механізм адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, містить пов'язані між собою *елементи*, кожен з яких робить механізм цілісним і дієвим. Цими елементами є:

- адміністративно-правові норми права (законодавчий акт);
- суб'єкти запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією;
- інструменти публічного адміністрування.

Адміністративно-правова норма як один з елементів механізму адміністративно-правового регулювання запобігання та протидії корупції – це формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлює та охороняє держава в процесі запобігання та протидії корупції, що надає

учасникам адміністративно-правових суспільних відносин юридичні права та покладає на них юридичні обов'язки.

Суб'єктами запобігання є передбачені антикорупційним законодавством та Законом України «Про запобігання корупції» чотири спеціально уповноважених суб'єкти у сфері протидії корупції [39]. Це органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції.

Інструментами публічного адміністрування виступають відповідні форми та методи діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на попередження правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Дослідженню феномена корупції, корупційних правопорушень, питання адміністративно-правових засобів запобігання корупції, адміністративно-правового механізму запобігання корупційним та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема і тим, що вчиняються поліцейськими, було приділено багато уваги в монографіях і дисертаціях в різні періоди часу такими науковцями, як: С. М. Алфьоров, М. Ю. Бездольний, К. В. Берднікова, О. Ю. Бусол, В. Д. Гвоздецький, І. Н. Грабець, Д. В. Гудков, Д. М. Демків, Ю. М. Дмитрієв, І. В. Діденко, О. І. Добровольський, І. А. Дьомін, Д. Г. Забрда, В. А. Завгородній, С. А. Задорожний, Д. І. Йосифович, С. М. Івасенко, А. О. Кладченко, О. В. Клок, Ю. О. Коваленко, С. О. Конєва, О. В. Копан, О. В. Кузьменко, І. В. Кушнар'єв, В. І. Литвиненко, О. П. Мусієнко, Є. В. Невмержицький, А. М. Новак, О. В. Новіков, І. Д. Пастух, О. Є. Панфілов, А. С. Петрова, Я. Ю. Пилип, В. О. Плиська, Т. П. Попченко, О. Я. Прохоренко, С. В. Рівчаченко, С. С. Рогульський, С. С. Серьогін, В. Д. Сущенко, О. М. Сюсяйло, О. В. Терещук, Р. М. Тучак, М. О. Удянський, Т. В. Хабарова, К. І. Хромова, І. В. Чемерис, С. О. Шатрава, Г. Б. Яковенко, І. І. Яцків та ін.

Проблема подолання та протидії корупції, дослідження шляхів та способів запобігання корупційним проявам завжди цікавила науковців, адже корупція та її прояви негативно впливають на розвиток демократичного суспільства та становлять загрозу національній безпеці країни. Такі науковці, як О. І. Єрмаков («Адміністративна відповідальність за корупційні діяння», 1997 р.); О. Є. Рагуліна («Криміналістична характеристика злочинів з ознаками корупції та основні положення розслідування», 1997 р.); Л. А. Легеда («Підтримання державного обвинувачення у справах про хабарництво і корупцію», 1997 р.); В. О. Бихалов («Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією», 1998 рік); А. В. Гайдук («Адміністративно-правові аспекти боротьби з корупцією в Україні», 1999 р.); Д. Г. Забрда («Взаємодія суб'єктів

боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект)», 1999 р.); О. В. Терещук («Адміністративна відповідальність за корупцію», 1999 р.); М. І. Мельник («Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції», 1999 р.); С. В. Писаненко («Правові і організаційно-тактичні проблеми боротьби з корупцією (за матеріалами діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю)» 2000 р.) досліджували корупцію та заходи щодо її запобігання, можливість зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь, збільшення ризиків для корупціонерів та настання відповідальності.

З 2000 до 2014 р.р. було написано багато кандидатських та докторських дисертацій, також чимала кількість навчальних посібників та підручників, у яких було висвітлено питання корупції та корупційних правопорушень. Адміністративно-правові заходи та засади боротьби з корупцією в Україні досліджували С. С. Рогульський, Р. М. Тучак, О. В. Ткаченко, І. А. Дьомін, І. І. Яцків та ін. Дослідженню механізмів протидії корупції присвятили свої праці С. С. Серьогін, О. М. Сюсяйло, І. В. Чемерис, С. М. Алфьоров, Т. П. Попченко та ін. Взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, адміністративній відповідальності, державному контролю за злочинністю, протидії корупційним проявам та подоланню корупції також приділено увагу в таких дослідженнях.

Наукові праці, написані до прийняття Закону України «Про запобігання корупції» в 2014 році, характеризували антикорупційну діяльність в загальному вигляді. Автори звертались до проблем протидії корупції, переважно вживаючи словосполучення «боротьба з корупцією», розглядали питання взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією та покращення їх співпраці, адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції правоохоронними органами, вивчали механізм запобігання та протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування тощо. Проте практичного впровадження результати наукових праць не набули. З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 року з'являється поле для нових досліджень. Цей Закон став удосконаленою версією попереднього Закону, він містить корективи вже існуючих норм, нові терміни і поняття та нові механізми запобігання корупції та діянням, пов'язаним з корупцією. Безперечно, науковці розглядали різні питань цієї тематики та досліджували у своїх наукових працях новели законодавства, пропонуючи свої шляхи вирішення завдання, яке не втрачає своєї актуальності багато років – запобігання та протидія корупції.

Важливо зазначити, що без комплексного підходу неможливо досягнути всю суть проблеми, лише шляхом системного та всеохоплюючого аналізу можна з'ясувати ступінь ураження різних сфер життя корупцією. Досліджуючи механізми запобігання корупції та діянням з нею пов'язаним, варто наголосити, що існують різні види механізмів, які залежать від галузі права чи сфери діяльності, а саме: кримінально-правові, адміністративно-правові, публічно-правові, соціально-економічні, політичні, психологічні та ін. Іншими словами, кожній сфері діяльності притаманні свої механізми запобігання корупційним діянням, але найбільшої ефективності можна досягти лише шляхом поєднання їх усіх в один комплексний механізм запобігання.

О. Ю. Бусол у докторській дисертації «Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії» (2015 р.) [57] приділила увагу питанням протидії корупційній злочинності в Україні як одній із найбільш небезпечних загроз національній безпеці держави, проаналізувавши при цьому розвиток антикорупційного законодавства за часів незалежності нашої держави, також охарактеризувала сучасний стан корупції в правоохоронних органах і судах. Вона акцентувала увагу на корупційній злочинності в окремих сферах суспільного життя України й на необхідності удосконалення заходів протидії корупції на державній службі.

В. Д. Гвоздецький в докторській дисертації «Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції» наголошує на необхідності запровадження комплексного підходу та застосування дієвих механізмів протидії, яке має розпочинатись з розробки антикорупційної ідеології та політики, адміністративно-правових та організаційних засад запобігання і протидії корупції. Автор надає адміністративно-правову характеристику механізму корупційних правовідносин, окреслює основні схеми корупційної поведінки та розробляє пропозиції щодо подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства та налагодження дієвого механізму запобігання і протидії корупції в Україні [58].

Д. Г. Михайленко в докторській дисертації «Концепція кримінально-правової протидії корупційним злочинам в Україні» (2018 р.) [59] висвітлив причини неефективності кримінально-правової протидії корупції в Україні та запропонував впровадити концепцію багаторубіжного механізму правової протидії корупції.

Торкнувшись питання державної служби у колективній монографії «Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування» (2016 р.), автори проаналізували як кримінально-правові, так і

публічно-правові механізми запобігання корупції. Також в монографії наведено положення про кримінально-правове забезпечення протидії корупційній злочинності, описані міжнародні стандарти у сфері запобігання корупції на публічній службі, визначений механізм реалізації державної антикорупційної політики в Україні, суб'єкти та механізми запобігання та протидії корупції на державній службі [60].

В. І. Осадчий у монографії «Корупційні злочини» дослідив поняття «корупція» і критично проаналізував законодавчо визначений перелік корупційних злочинів, виявивши неузгодженість у конструюванні низки статей КК України [61].

А. В. Савченко в навчальному посібнику «Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика)» визначив поняття корупційних злочинів, розробив їх класифікацію, окреслив кримінально-правові наслідки їх учинення, розглянув специфічні риси кримінальної відповідальності й покарання за їх скоєння [62].

У навчальному посібнику «Правові засоби протидії корупції» висвітлено правовий механізм протидії корупції в Україні; етичні та психологічні засади антикорупційної поведінки прокурора; питання про основні антикорупційні обмеження, вимоги й заборони; підстави для кримінальної відповідальності за корупційні злочини тощо [63].

Останнім часом науковці активно досліджують питання запобігання корупційним злочинам в окремих сферах. Наприклад, в навчальному посібнику за редакцією О. Г. Колба розроблено систему заходів запобігання корупційним злочинам, що вчиняються персоналом органів та установ виконання покарань в Україні. У посібнику також визначено напрями удосконалення правового механізму запобігання корупційним злочинам, а також особливості спеціально-кримінологічного та індивідуального запобігання корупційним злочинам та іншим злочинам, що вчиняються у сфері виконання покарань України [64].

Член-кореспондент НАПрН України Б. М. Головкін здійснював наукові дослідження у різних наукових сферах, однією з яких є запобігання корупції та протидія злочинності у сфері економіки. В наводить таке бачення механізму запобігання корупції: імплементація міжнародних антикорупційних стандартів у правову систему України; практична реалізація державної антикорупційної політики; втілення антикорупційних ініціатив; міжнародна співпраця і діяльність громадських об'єднань у сфері запобігання та протидії корупції з метою захисту особи, суспільства, держави і бізнесу від корупційних посягань. Зазначений механізм включає приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних антикорупційних стандартів, застосування

уповноваженими суб'єктами положень антикорупційного законодавства України, виконання антикорупційних програм і дотримання рекомендацій міжнародних організацій у сфері боротьби з корупцією. Тобто механізм запобігання корупції – це засоби досягнення мети, забезпечення конкретного результату у сфері протидії корупції. На думку ученого, цей механізм складається з таких елементів: цілі і завдання запобігання корупції; об'єкти запобігання корупції; суб'єкти запобігання корупції; методи запобігання корупції [65].

Публічно-правові механізми запобігання корупції описано в праці О. В. Новікова «Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку». Автор зазначає, що основним елементом вдосконалення механізму протидії корупції в системі державного управління має стати загальнообов'язкове декларування видатків і доходів усіх працівників бюджетної сфери. Запорукою ефективної протидії корупції він вважає успішну адміністративну реформу, яка б передбачала збалансування процесів децентралізації влади та забезпечення виконання загальнодержавних функцій державного управління [55].

Е. С. Молдован в дисертаційному дослідженні «Морально-ідеологічні засоби запобігання та протидії корупції на державній службі України» пропонує такі механізми запобігання та протидії корупції на державній службі, які наразі можна віднести до категорії публічно-правових механізмів: адаптаційний (приведення структури державної служби України у відповідність до рекомендацій та стандартів країн-членів ЄС; забезпечення прозорості та гласності); каральний (створення системи ефективної протидії корупції, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних у їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю); організаційно-управлінський (чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень; оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення паралелізму в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій); правовий (уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України, удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців); превентивний (запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричиняють вчинення корупційних діянь); соціально-економічний (створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці, завдяки чому можна

було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності) [67].

С. С. Серьогін в дисертаційному дослідженні «Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України» висвітлив теоретико-методологічні та прикладні підходи до аналізу й удосконалення механізмів попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Він з'ясував сутність понять, що використовуються в науці для характеристики цього явища, а також визначив шляхи та засоби удосконалення механізмів протидії та запобігання корупції в органах публічної влади. Серед таких механізмів він виділив політичні, інституціональні, економічні, соціальні [68].

С. А. Задорожній в роботі «Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади» запропонував авторське трактування поняття «механізм запобігання та протидії корупції». Також він дослідив нормативно-правову базу запобігання та протидії корупції, зробив комплексний аналіз розвитку корупційних відносин в органах публічної влади, запропонував реалізувати механізм запобігання корупції комплексним шляхом, поєднавши антикорупційну просвіту, виховання суспільної неприпустимості до корупційних проявів, легалізацію інституту лобізму, підвищення рівня антикорупційної культури та інше [69].

Б. М. Обідник в дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові засади запобігання корупції в Україні: антикорупційна освіта», порушуючи питання недостатньої дієвості заходів запобігання корупції, пропонує доповнити їх перелік системою антикорупційної освіти (Національною програмою антикорупційної освіти) – запровадити багатоступеневу систему правової освіти відповідно до вікових особливостей громадян [70].

Здійснення наукових досліджень з проблем протидії корупції та правопорушень, пов'язаних з корупцією, має на меті запровадження науково-методичного забезпечення. Розробленню нових методик, рекомендацій та наукових пропозицій має передувати систематизація та узагальнення вже існуючих засобів протидії. За допомогою наукового аналізу можливо здійснити ефективну оцінку існуючих механізмів запобігання і протидії. Даний аналіз допоможе з'ясувати, де саме наявні прогалини, колізії та «білі плями», тобто питання, які потребують наукового дослідження та є нагальними, оскільки впливають на розвиток суспільних відносин.

Важливим моментом будь-якого наукового дослідження є критичне осмислення наукового досвіду – напрацювань науковців, бо це дає змогу проаналізувати та виділити певні закономірності, визначити проблеми досліджуваного об'єкта.

Досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення В. І. Литвиненко пропонує нове вирішення наукової проблеми, пов'язаної з адміністративно-правовим забезпеченням протидії корупції в Україні. Він окреслює становлення та розвиток адміністративно-правового забезпечення протидії корупції, визначає його ознаки та принципи, виділяє 10 груп суб'єктів протидії корупції та розкриває зміст понять «адміністративно-правові форми протидії корупції» та «адміністративно-правові методи протидії корупції». Автор виокремлює горизонталь системи державних органів, покликаних протидіяти корупції, розділяючи їх відповідно до рівнів адміністративно-правової протидії корупції, виділяючи: Міжнародний, загальний державний, відомчий загальнодержавний, загальний регіональний та обласний, відомчий регіональний та обласний, місцевий загальний та місцевий відомчий. Також автор наголошує на важливій ролі в протидії корупції правоохоронних органів, розглядає їхні завдання, повноваження, принципи діяльності та юридичні гарантії, які повинні їм надаватись. В дослідженні висвітлено критерії оцінювання ефективності адміністративно-правової протидії корупції в Україні. Цікавим моментом є те, що застосування запропонованих критеріїв оцінки ефективності дозволить відкоригувати систему адміністративно правового механізму запобігання корупції [71].

Ю. В. Рум'янцев розкриває поняття протидії вчиненню корупційних правопорушень службовцями органів місцевого самоврядування крізь призму концептуально-методологічних засад. Автор аналізує політичну та бюрократичну корупцію, застосовуючи ретроспективний метод, класифікує причини та умови, які створюють підґрунтя для здійснення корупційних правопорушень, розділяючи їх на два типи. Не залишається без уваги і механізм запобігання корупції. Автор пропонує застосувати синергетичний підхід як одну з концептуально-методологічних засад протидії корупції в органах місцевого самоврядування. Він наголошує, що адміністративно-правовий механізм протидії корупції в Україні містить як ефективні, так і малоефективні заходи, а синергетичний підхід дасть змогу вирішити завдання впорядкування елементів механізму з метою досягнення єдиної цілі. В дослідженні також ідеться про розробку механізмів підвищення правосвідомості та праворозуміння громадян, автор пропонує запровадити систему заохочувальних заходів, які повинні застосовуватись до громадян з метою підвищення їх активності в антикорупційній діяльності держави. Автор наголошує на необхідності сформування основних напрямів і завдань протидії корупції в ОМС в систему механізмів адміністративно-правового характеру для профілактики корупційних дій службовців. І як одну з основних складових

автор виділяє поняття політичної волі керівництва держави. В свою чергу вплинути на ефективність антикорупційної діяльності автор пропонує за допомогою укріплення демократичних інститутів, широкого залучення механізму громадського контролю за діяльністю ОМС. Ю. В. Рум'янець запропонував таке визначення поняття «корупційне правопорушення» – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» слід доповнити адміністративною відповідальністю, врахувавши розділ 13-А КУпАП [72].

В. О. Веклич, досліджуючи питання публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні, пропонує розглядати корупцію як діяльнісний інтерпретаційний аспект правової політики. Автор пропонує відображати політичну діяльність, спрямовану на подолання корупції, як спеціальну модель публічного управління, взявши за основу нормативно-правове забезпечення рівневого запобігання корупції, та застосовувати системний підхід до адміністративно-правового подолання корупції. Розглядаючи суб'єктів запобігання корупції науковець пропонує розуміти їх сучасну стратегічну мету як створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, формування дієвого механізму громадського контролю за владними інституціями, формування суспільної підтримки у подоланні корупції. Значну увагу автор приділяє питанню ефективності публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні. Він підходить до цього філософськи, описуючи її як міру, відносну величину, в основі якої є еволюційна ознака характеру і рівня захищеності людини і суспільства від корупційних проявів. Пояснює це тим, що ставлення людини і суспільства до корупції як до ментального явища, характер і рівень їх антикорупційної захищеності відображають такі ознаки: від звичного рівня до ментальності, відбувається перехід до рівня її сприйняття як незвичного, але прийнятного явища, далі до несприйняття і далі до рівня радикального несприйняття [73]. Без філософського осмислення проблеми складно виробити заходи щодо її подолання; без сприйняття будь-якого питання важко досягнути всю його суть. Взаємодія органів державної влади і громадянського суспільства повинна бути більш природно-правовою, ніж філософською, адже ідея про рівність можливостей громадян чи їх об'єднань з можливостями державних інституцій, таких як САП, НАБУ чи НАЗК, є утопічною.

С. О. Конєва в дисертаційному дослідженні «Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції» (2018 р.) наголошує на тому, що в Україні запроваджуються доволі дієві та ефективні механізми запобігання

корупції у випадку недотримання вимог законодавства. Проте автор звертає увагу на обґрунтованість застосування таких заходів [74].

С. В. Рівчаченко, досліджуючи питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (2017 р.), розглядає його як спосіб протидії корупції. В дисертації визначено ознаки врегулювання конфлікту інтересів, історичного генезису, висвітлено принципи та функції механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [75].

Д. В. Костенко (2020 р.) у праці «Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток», досліджуючи можливості імплементації кращих зарубіжних практик боротьби з корупцією, пропонує звернути увагу на економічну деполітизацію, запровадження освіти антикорупційного характеру та ідеологічно-інформаційну підтримку боротьби з корупцією. Як удосконалення інформаційного забезпечення протидії корупції пропонує створити Єдину комплексну інформаційну систему правоохоронних органів, що слугуватиме потенціалом інформаційно-аналітичної підтримки суб'єктів запобігання корупції [76].

Ю. О. Коваленко в роботі «Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України» (2018 р.) розкриває суть інформаційного забезпечення протидії корупції, надає визначення поняттю адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, описує стадії механізму та визначає, за рахунок чого доцільно його вдосконалити, визначає суб'єктів інформаційного забезпечення та узагальнює систему основних заходів інформаційного забезпечення протидії корупції [77].

В. О. Луговий у дисертаційному дослідженні на тему: «Адміністративно-правовим механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими» розглянув механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, особливості, які застосовуються до поліцейських, визначив суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими, охарактеризував поняття спеціальної перевірки, як елементу механізму запобігання правопорушенням пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими, та проаналізував практику дотримання поліцейськими антикорупційних обмежень, їхню відповідальність. Автор пропонує власну дефініцію поняття «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими», запропонувавши розуміти під ним врегульовану нормами адміністративного права систему антикорупційних вимог, заборон та обмежень, які висуваються до поліцейських, а також сукупність організаційно

правових заходів, спрямованих на їх практичну реалізацію з метою запобігання вчиненню поліцейськими правопорушень, пов'язаних з корупцією, та створення потенційно несприятливих умов для вчинення таких діянь [78].

О. М. Шимон розглянув обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, узагальнив генезу доктринального дослідження нормативного забезпечення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, охарактеризував обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, проаналізував обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави [79].

В. І. Іванюк досліджував адміністративну відповідальність суддів за правопорушення, пов'язані з корупцією. Він розглянув адміністративну відповідальності суддів як засіб протидії корупції, визначив її риси, ознаки та принципи. Також в роботі охарактеризовано юридичний склад адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчинених суддями. Автор аналізує концептуальні засади вдосконалення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені суддями [80].

І. Д. Пастух у докторській дисертації «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів засобами адміністративного права» проаналізував особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що виникають у зв'язку з недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, а також розкрив зміст адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [81].

Безперечно вагомим є внесок науковців в дослідження проблеми корупції та механізмів її запобігання. Кожна робота, обмежуючись періодами розвитку законодавства й антикорупційної діяльності, ґрунтовно націлена на розкриття загальних адміністративно-правових, організаційних засад та засобів запобігання корупції та діянням, пов'язаним з корупцією, пошук вирішення проблеми протидії корупційним правопорушенням засобами саме адміністративного права, дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції, вироблення дієвого адміністративно-правового механізму інформаційного забезпечення протидії корупції та пов'язаних з нею діянь, ефективну взаємодію органів і підрозділів, які є суб'єктами запобігання правопорушень, пов'язаних з корупцією, і, звичайно, на забезпечення

дотримання прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупційним діянням.

Проаналізувавши дисертаційні дослідження, маємо зазначити, що є багато робіт, присвячених як загальним питанням протидії корупційним діянням, так і праць з вузьким предметом дослідження, наприклад, окремих механізмів запобігання корупційним діянням. Узагальнивши результати наукових напрацювань маємо зазначити, що досліджень, які б розкривали специфіку адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, наразі немає, комплексне дослідження з урахуванням характеристик елементів механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не проводилось.

З урахуванням вищезазначеного маємо сформулювати власне визначення механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, врахувавши усі важливі складові.

Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням пов'язаним з корупцією – це врегульована нормами адміністративного права система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, заборон та обмежень, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

1.3. Науково-теоретичні підходи до визначення поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією»

Сучасні тенденції життя свідчать про те, що Україна як молода держава знаходиться в постійному процесі побудови та розвитку ефективних механізмів гармонійного співіснування держави і населення.

В науковій літературі вже давно функціонує поняття «корупція», воно видозмінювалось разом з тими суспільними процесами, які відбувались в державі. Як би по-різному не описували це явище, при згадці про нього виникають негативні асоціації. Корупція є однією з найболючіших соціальних проблем сучасності, вирішення якої – надзвичайно актуальне завдання. Від розв'язання вказаної проблеми значною мірою залежить якщо не саме існування держави, то, щонайменше, стратегічний напрям її економічного та політичного розвитку. Відкинувши будь-які політичні догми і стереотипи та презентуючись на аналізі суспільної практики, теоретичних надбань сучасного наукового осмислення феномену корупції, можна зазначити, що вона як явище властива будь-якій соціально-економічній і політичній системі. І в кожній з них, окрім загальних для корупції «об'єктивно вічних» причин, цілком

закономірно є свої – як наслідок конкретно-історичних, економічних, соціальних, політичних умов життя конкретного суспільства і специфіки його суперечливого розвитку [82, с. 80].

Дослідженню феномена корупції, корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, з'ясуванню та роз'ясненню їх змісту в науковій юридичній літературі приділено багато уваги. Проблемні питання з даної тематики були досліджені в монографіях та дисертаційних дослідженнях.

В українському суспільстві корупція та її прояви наразі стали глобальним явищем, вони утворюють певну систему соціально-економічних відносин, які тісно переплітаються між собою. На жаль, на міжнародному рівні репутація України «заплямована», про що свідчать світові рейтинги, де Україна «пасе задніх». Корумпованість держави негативно впливає як на внутрішньодержавні відносини, в результаті чого виникає загроза національній безпеці, так і на відносини України з іншими державами та міжнародними організаціями, що може призвести до втрати авторитету та зростання недовіри до нашої держави.

Для побудови дієвої системи заходів щодо зниження рівня корупції необхідно сформувавши теоретичний апарат її дослідження та розробити відповідні механізми, що допоможуть державі забезпечити достойний рівень життя населення.

Цікавою є думка економіста Якоба Свенссона, який у своєму дослідженні для Світового банку робить висновок: «Корупція – це не причина, а наслідок погано працюючих політичних, економічних і культурних інститутів. Корупція з'являється як відповідь на недосконалість законодавства та державних інституцій. Саме тому найбільш корумповані країни – це країни, які лише будують систему управління» [83].

Це тлумачення досить вдало підкреслює, на що варто звернути увагу, щоб усунути причини, які зумовлюють вчинення корупційних дій. Україна як незалежна держава вже 30 років будує свою систему управління, і, здавалося б, мала вибудувати дієздатне політичне та державне управління шляхом організації виконання законів, здійснення соціально-економічного та культурного розвитку держави та забезпечення реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя. Проте цьому не може не заважати недосконалість законодавства. Велика кількість прогалин та колізій дає змогу обходити закон або тлумачити його відповідно до своїх власних інтересів. Другою причиною, яку називає Я. Свенссон, є недосконалість державних інституцій. І ця недосконалість, безперечно, властива нашій державі. Вона зумовлена низкою факторів – від неякісного підбору кадрів і відсутності

єдності в системі виконавчої влади, до непотрібної бюрократизації всіх процесів, до кумівства і політичного заступництва, що в свою чергу послаблює механізм контролю та перешкоджає запобіганню і протидії корупції.

Також Якоб Свенссон наводить приклад Швеції, яка успішно позбулася репутації однієї з найбільш корумпованих країн, яку мала у XVII–XVIII ст. Одним із механізмів, який виявився дієвим, стало підвищення заробітної плати державних службовців та лібералізація економіки. Як наголошує Свенссон, важливим є також те, що політика заробітної плати, спрямована на боротьбу з корупцією, може бути ефективною тільки за наявності одночасно ефективного моніторингу державних службовців. Таку позицію підтримують не всі, адже проведені за кордоном дослідження показують, що заробітна плата не завжди є стримуючим фактором при можливому вчиненні корупційних правопорушень [84].

Досліджуючи механізм запобігання корупції та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто зазначити, що це проблемне питання викликало інтерес у багатьох науковців, адже його актуальність обумовлюється важливістю максимального викорінення корупції з життя суспільства і держави.

Використовуючи метод ретроспективи та історичний метод, варто продемонструвати, що поняття корупції та корупційних правопорушень існує давно, а ось юридично закріплені терміни можна знайти в Законі, який першим в незалежній Україні врегулював ці моменти. Тож, для кращого розуміння суті цих явищ варто звернутись до першого Закону, який унормував ці поняття, задля можливості простежити їхню еволюцію.

Термін «корупція» було роз'яснено в першому антикорупційному нормативно-правовому акті незалежної України – в Законі України «Про боротьбу з корупцією» № 356/95-ВР від 05.10.1995 року [37]. Під «корупцією» розуміли діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. А ось такого терміна, як «корупційні правопорушення», Закон 1995 року не містив. Натомість, роз'яснювалось, що таке «корупційне діяння»: а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості; б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з

використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством [37].

Цікавим є той факт, що, хоча в Законі 1995 року і не міститься поняття «корупційне правопорушення», проте в ньому згадується такий термін, як «правопорушення, пов'язані з корупцією». Роз'яснення цього терміну Закон не надає і відсилки до інших нормативно-правових актів також. В Законі лиш міститься декілька статей, зокрема ст. 3,11,12 та III розділ, де згадується це поняття без розкриття змісту.

На жаль, Закон України «Про боротьбу з корупцією» фактично звів корупцію до рівня адміністративного правопорушення. Норми даного Закону були спрямовані на боротьбу зі скоєним корупційним діянням, а не на попередження та усунення причин і умов, що його породили, тому рівень корупції в державі суттєво не зменшився. Спеціальні обмеження, що були встановлені цим Законом, спрямовувались на попередження корупції, проте через відсутність підкріплення іншими нормативно-правовими актами, які б регулювали поведінку державних службовців, превентивна функція майже не виконувалась. Законом передбачалось настання лише адміністративної відповідальності для суб'єктів за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Питання ж кримінальної, цивільно-правової та матеріальної відповідальності за такі правопорушення цим законом не унормовано, проте зазначено, що такі питання вирішуються згідно з чинним законодавством.

У 2009 році вищезгаданий Закон втратив чинність, оскільки було прийнято Закон України «Про запобігання та протидії корупції» № 1506-VI від 11.06.2009 року [85]. Відбулися змістовні зміни: в новому Законі визначено, що корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Закон України «Про запобігання та протидії корупції» вводить в юридичний лексикон поняття «корупційне правопорушення», визначаючи його як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 2 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність [85]. Цей Закон узагальнено визначає, що за вчинення корупційних правопорушень особу

можуть притягнути до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності. Він не містить такого виду відповідальності, як матеріальна, проте новим є включення дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Варто зазначити, що поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією» взагалі не згадується у цьому Законі.

У 2011 році Верховна Рада України приймає новий Закон – Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07.04.2011 року [38]. Варто згадати про несуттєві зміни у назві Закону, сполучник «та» замінений на «і». Щодо визначення понять корупції та корупційного правопорушення, відбулись виключно редакційні зміни без зміни суті визначення. Важливим є те, що, при розгляді поняття корупції та корупційного правопорушення, йшлося не про корупційне правопорушення як вид злочину, чи адміністративне, цивільно-правове чи дисциплінарне правопорушення, а про те, що Закон унормував таке визначення, яке стосується різних галузей законодавства. Так, відповідно до ознак, із злочинних діянь, передбачених Кримінальним Кодексом України, виокремлюється коло злочинних корупційних діянь, а з адміністративних правопорушень виділяється коло адміністративних корупційних правопорушень. Тобто загальну сукупність діянь, які можна виділити за ознаками корупції, будуть складати сукупність злочинів, адміністративних, цивільно-правових та дисциплінарних правопорушень.

Варто наголосити, що законодавець так прописав визначення поняття «корупції» в Законі 1995 року, що складалось враження, начебто вона притаманна лиш чиновникам. Закон 2011 року не мав на меті долати корупцію суто репресивними методами, застосовуючи репресивне антикорупційне законодавство, він був спрямований переважно на усунення чинників, які породжують корупцію, з пріоритетом превентивної діяльності.

Закон 2011 року, як і попередній, також не містив поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією». Це свідчить про те, що розмежування цього поняття і поняття «корупційне правопорушення» не було. Відповідно, і розмежування правопорушень: які є адміністративними корупційними, а які – кримінальними корупційними в Законі не було. Він лиш посилався на інші нормативно-правові акти, переважно на Кримінальний Кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення.

І нарешті після кардинальних змін, які трапились в державі, було прийнято рішення переглянути законодавство щодо протидії корупції задля формування в населення ще більш нетерпимого ставлення до проявів корупції. Верховна Рада України ухвалила чинний дотепер Закон України «Про

запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 року [39]. Цей Закон визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

В цьому Законі висвітлено набагато більше термінів, окрім поняття «корупційне правопорушення», з'являється й поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», удосконалено існуючі механізми запобігання корупції, здійснено чітке розмежування понять потенційного та реального конфлікту інтересів, відбулися зміни в положеннях, що регулюють питання фінансового контролю, а також вперше визначено загальні засади запобігання корупції в діяльності юридичної особи, змінився перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та ін.

Поняття корупції, корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією, в Україні Законодавчо визначені. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 року тлумачить їх в статті 1 [39]. Для глибшого розуміння та розмежування цих понять варто зупинитись на кожному з них.

Корупцією, відповідно до Закону, вважається використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [39].

Ошибка! Закладка не определена.

Корупційне правопорушення Закон тлумачить як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

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

Зазначимо, що поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» є «інноваційною» дефініцією, тож введення його до чинного закону є дуже правильним та доцільним, оскільки це дає можливість розмежувати кваліфікації вчинених правопорушень за наявністю чи відсутністю ознак корупції.

Варто повернутись до терміна «корупційне правопорушення» та зауважити, що в наведеному переліку відповідальностей за таке правопорушення не врахована адміністративна, хоча в кодексі України про адміністративні правопорушення у Главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [86] перераховані не лише правопорушення, пов'язані з корупцією, а й власне корупційні правопорушення. Такими є правопорушення, передбачені ст. 172^б КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю». Отже, за вчинення корупційного правопорушення законом має бути передбачена й адміністративна відповідальність.

Закон, який раніше регламентував питання, пов'язані з корупцією не містив поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», можливо, це пояснюється тим, що всі діяння, які містили ознаки корупції чи порушували встановлені вимоги, заборони та обмеження, встановлені Законом, вважалися корупційними правопорушеннями, і за таке правопорушення було передбачено всі види відповідальності, в тому числі й адміністративна. А в новому чинному Законі законодавець змінив визначення поняття «корупційне правопорушення», передбачивши лише кримінальну, цивільно-правову і дисциплінарну відповідальність і виділивши нове поняття – «правопорушення, пов'язане з корупцією», передбачивши за його вчинення й адміністративну відповідальність.

Такі новели Закону внесли значні зміни в систему права України та створили юридичне підґрунтя для діяльності державних органів, пов'язаної із запобіганням і протидією корупції.

Для детального дослідження нашого питання варто передусім визначити, що таке «правопорушення», визначити його ознаки та складові. Звернувшись до теорії права, можна помітити, що науковці по-різному розуміють цей термін, немає єдиного теоретичного підходу до його визначення. Тобто єдиного доктринального визначення категорії «правопорушення» не існує.

Так, О. Ф. Скакун пропонує розглядати правопорушення як діяння, яке тягне за собою відповідальність особи, яка його вчинила, [87, с. 420]. На думку Ю. А. Денисова, правопорушення – це суспільно небезпечне, винне діяння, що суперечить нормам права, за вчинення якого передбачена правова відповідальність [88, с. 245]. А. С. Шабуров зазначає, що правопорушення – це

суспільно шкідливе винне діяння дієздатного суб'єкта, яке протирічить вимогам правових норм [89, с. 408]. На думку В. Н. Хропанюка – це винна поведінка праводієздатного індивіда, яка протирічить приписам норм права, спричиняє шкоду іншим особам і тягне за собою юридичну відповідальність [90, с. 329]. В. С. Нерсеянс розглядає правопорушення як неправомірне (протиправне), суспільно шкідливе, винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, за яке в чинному праві передбачена юридична відповідальність [91, с. 517].

Узагальнюючи думки науковців, зазначимо, що термін «правопорушення» позначає діяння, яке є небезпечним для суспільства, наносить шкоду, порушує встановлений порядок. Проте не обов'язково діяння полягає в дії, це може бути і бездіяльність. Винність діяння визначається ставленням особи до своїх протиправних дій (з умислом чи через необережність) або до бездіяльності та їхніх наслідків. Суб'єкт, який вчиняє правопорушення, повинен бути деліктоздатним, а за правопорушення законодавством повинна бути встановлена юридична відповідальність.

Аналізуючи різні визначення поняття «правопорушення», слід наголосити на тому, що переважна більшість дослідників звертає увагу на такі його обов'язкові ознаки: 1) суспільна шкідливість діяння; 2) винність; 3) наявність особи, яка його вчинила; 4) наслідком є юридична відповідальність [92].

Також слід звернути увагу на наявність причинно-наслідкового зв'язку, невід'ємність таких складових, як діяння, особи, значення для суспільства та наслідків, визначених суспільством для осіб, які вчиняють подібні діяння.

Розглянувши поняття «правопорушення», маємо проаналізувати поняття «адміністративне правопорушення», тож визначимо його ознаки та відмінності від кримінального правопорушення.

Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [86].

Варто зазначити, що законодавець позначає адміністративне правопорушення ще одним терміном – «проступок». Це дає можливість усвідомити різницю та розмежувати поняття «проступок» і «злочин». Адже правопорушення загалом може бути як кримінальним, так і адміністративним. Найбільшу небезпеку для суспільства й особи становлять дії, які посягають на

власність, економічні відносини, суспільний лад і особисті права людини. Юридична наука визначає такі протиправні дії як *злочин*.

За вчинення таких правопорушень настає кримінальна відповідальність, передбачена Кримінальним кодексом України, який містить перелік заборон та норм, порушення яких є суспільно небезпечним.

Адміністративне правопорушення – це проступок, який не є настільки небезпечним, як злочин, і відповідальність за нього не передбачається кримінальним законодавством. Тобто злочин і проступок – це діяння, які за своєю суттю є протиправними, тобто вони є правопорушеннями. Розрізняє ці поняття рівень суспільної небезпеки, який являє собою визначені законом «рамки», вихід за межі яких вважається адміністративним або кримінальним правопорушенням. У разі якщо діяння не містить суспільно небезпечного фактору, воно не є злочином, проте воно може бути як цивільним, адміністративним, так і дисциплінарним проступком або взагалі правомірним діянням.

На думку В. Н. Хропанюка, *проступки* – це такі правопорушення, які характеризуються меншим рівнем суспільної небезпеки порівняно зі злочинами і посягають на окремі сторони правового порядку, що існує у суспільстві.

В. К. Колпаков вважає, що проступки (малозначні злочини) за своєю правовою природою є діяннями кримінального характеру, але історично отримують назву адміністративних проступків (деліктів), як такі, що були підвідомчі органам адміністративної влади [92].

Повертаючись до вищесказаного, коротко зупинимось на поняттях дисциплінарний та цивільно-правовий проступок, для більш чіткого відмежування їх від проступку адміністративного.

Дисциплінарний проступок – це суспільно шкідливий вчинок, що заподіює шкоду внутрішньому порядку діяльності підприємств, установ, організацій і тягне за собою дисциплінарну відповідальність. Усі дисциплінарні проступки не кодифіковано в один нормативно-правовий акт, проте в Кодексі законів про працю цьому питанню присвячено увагу, визначено два види стягнень, що можуть бути накладені на працівників за порушення, – догана і звільнення.

Цивільно-правовий проступок – це порушення майнових прав і пов'язаних з ними особистих відносин, які регулюються нормами цивільного, трудового, сімейного, фінансового, аграрного права. Цивільні проступки також не визначені окремим нормативно-правовим актом, не мають і вичерпного переліку у законодавстві, хоча їхні юридичні наслідки тягнуть за собою заходи,

що відновлюють права та обов'язки, відшкодовують завдану шкоду та збитки. Відповідальність за них має переважно компенсаційний характер.

Адміністративний проступок чи адміністративне правопорушення, на думку В. К. Колпакова, взагалі пов'язане з трансформаційними процесами саме у сфері кримінального права, тобто відбувається поступове виділення з кримінальних правопорушень особливої групи діянь, які кваліфікуються як малозначні проступки, або кримінальні проступки [93, с. 18].

В КУпАП законодавець визначив термін та розкрив поняття «адміністративне правопорушення» шляхом визначення його основних характеристик. Адміністративні проступки посягають на цінності, що охороняються адміністративними нормами права. Ознаками адміністративного правопорушення, відповідно до наданого в Законі визначення, є протиправність, вина (умисел або необережність), суспільна шкідливість, караність.

Протиправність адміністративного правопорушення означає, що таке діяння заборонене законом, оскільки може завдати шкоди або загрожувати певною небезпекою. Ця ознака виділяє адміністративне правопорушення серед інших неправомірних дій, наприклад, порушення моральних чи соціальних норм, за які не встановлено ніякої правової відповідальності.

Ознака винності полягає в негативному ставленні особи, яка вчиняє суспільно небезпечне діяння, до суспільних відносин, що охороняються адміністративним законом. Вина може бути у формі умислу і у формі необережності.

Суспільна шкідливість діяння означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони. Цю ознаку виділяють не всі науковці, адже в самому законодавчому визначенні про суспільну шкідливість чи суспільну небезпеку мова не йде. І таку ознаку вважають притаманною лиш кримінальним правопорушенням. З нашої точки зору, ознака суспільної шкідливості може мати місце серед інших ознак адміністративного правопорушення.

Поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» пропонується розуміти через призму дії або бездіяльності. Існує низка правопорушень, що не містять ознак корупції, однак порушують встановлений порядок дотримання антикорупційних вимог, заборон та обмежень, що вчинені особою, яка знаходиться в стані корупційного ризику, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Варто наголосити, що законодавство України допускає одночасне притягнення особи до кримінальної, дисциплінарної та цивільно-правової

відповідальності за одне й те саме діяння, тому що ці види відповідальності мають різну юридичну природу (ст. 61 КУ) [95]. Адміністративну відповідальність також можна поєднати з дисциплінарною та цивільно-правовою, проте неприпустимим є поєднання за одне те саме правопорушення адміністративної та кримінальної відповідальності (ч.2 ст. 9 КУпАП) [86].

У статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [39]. В Україні досі немає нормативно-правового акту, де б вирішувалось питання притягнення до дисциплінарної відповідальності. Про дисциплінарну відповідальність та дисциплінарні стягнення йдеться в різних нормативно-правових актах.

Так, в кодексі Законів про працю України (КЗпПУ) в статті 147 визначена загальна дисциплінарна відповідальність працівників, а також зазначено, що за порушення трудової дисципліни до працівників може бути застосований один з таких заходів стягнення, як догана чи звільнення [96].

В Кодексі України про адміністративні правопорушення в Главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [86] прописані норми, які не містять ознак корупції, але порушують певні вимоги, заборони і обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції». Тобто, існує низка адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, за які передбачена адміністративна відповідальність. Зупинимось більш детально на кожному з них:

➤ Стаття 172⁴ КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності». Ідеться про порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю або підприємницькою діяльністю. Проте ця норма містить виключення, оскільки визначає декілька видів діяльності, якими не заборонено займатись за сумісництвом. Такими є викладацька, наукова та творча діяльності, медична та суддівська практика, інструкторська практика із спорту. Диспозиція статті не містить ознак корупції, тому назвати це правопорушення корупційним було б не логічно, а ось те, що воно пов'язане з корупцією, безперечно, оскільки в статті зазначені обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», а саме ст. 25 «Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими

видами діяльності». Відповідальність за таке правопорушення наступатиме адміністративна, отже це правопорушення можна вважати адміністративним корупційним правопорушенням. Звичайно, не виключається притягнення особи до декількох видів відповідальності, тому що дії чи бездіяльність, які містять ознаки адміністративного правопорушення, як правило, є дисциплінарним проступком також, оскільки може мати місце неналежне виконання службових обов'язків або завдання моральної чи матеріальної шкоди.

➤ Стаття 172⁻⁵ КУпАП «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків». В даному випадку бачимо не пряме, а опосередковане відношення даного правопорушення до корупційного, оскільки гіпотеза статті не містить використання повноважень чи пов'язаних з ними можливостей отримання різної вигоди, проте містить обмеження. Закон України «Про запобігання корупції» в Розділі IV містить норму, в якій прописані обмеження щодо одержання подарунків, ідеться про заборону вимагання подарунків, про обмеження вартості подарунків, перераховуються особи, на яких ці обмеження не поширюються. Ознак корупції стаття 172⁻⁵ КУпАП не визначає, проте обмеження, передбачені законом, наведені. Таке правопорушення є корупційним адміністративним, оскільки за нього Законом передбачена саме адміністративна відповідальність. Варто наголосити, що вимагання чи прохання подарунку у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, кваліфікуватиметься не за статтею 172⁻⁵ КУпАП, а за статтями 368 та 368⁻⁴ ККУ.

➤ Стаття 172⁻⁶ КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю». Ця норма стосується несвоєчасного подання без поважних причин декларації особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі баку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані, або подання завідомо недостовірних відомостей у декларації. Таке правопорушення є особливим, оскільки це єдине правопорушення, пов'язане з корупцією, за яке передбачена також кримінальна відповідальність.

Що стосується питання неподання або несвоєчасного подання декларацій, то за умисне неподання декларацій суб'єктом декларування передбачена кримінальна відповідальність за ст. 366⁻² ККУ. А за несвоєчасне подання без поважних причин декларацій особами, які відповідно до ч.1 та ч.2 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, наставатиме адміністративна відповідальність, що передбачено в рамках статті

172⁶ КУпАП. Тобто розмежування відбувається в рамках суб'єктивної сторони правопорушення.

Відповідно до ч.2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» якщо особу не притягнуто до відповідальності судом за вчинене нею корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією, вона підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності. За неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані передбачена виключно адміністративна відповідальність.

➤ Стаття 172⁷ «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів». У ній ідеться про неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. У випадках неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів та про неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та/або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, за умови, що судом на особу не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, вона підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності (ст. 65 Закону України «Про адміністративні правопорушення»). Що стосується цивільно-правової відповідальності, то особа притягатиметься до неї у випадку вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а саме мова йде про відшкодування матеріальної чи матеріальної шкоди. За неповідомлення особою в установлених законом випадках та порядку про наявність у особи реального конфлікту інтересів чи за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів наступатиме адміністративна відповідальність, де санкція статті передбачає накладення штрафу, а в деяких випадках додатково здійснюється конфіскація доходу чи винагороди та позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю.

➤ Стаття 172⁸ КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень». У першій частині диспозиції статі ідеться про незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень. За вчинення таких дій передбачається адміністративна відповідальність, яка обмежується виключно штрафом. Варто зазначити, що це правопорушення зі

спеціальним суб'єктом, якими є не лиш особи, зазначені в п.1 та п. «в» п. 2 ч.1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», а й особи, зазначені в ч.2 ст. 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». В другій частині статті 172⁻⁸ КУпАП мова йде про незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень. За таке правопорушення особа притягається до адміністративної відповідальності, санкція статті передбачає покарання у виді накладення штрафу з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на 1 рік.

➤ Стаття 172⁻⁸⁻¹ «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Ідеться про порушення встановлених законом обмежень протягом року з дня припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. В Законі України «Про запобігання корупції» в ст. 26 визначені обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. В разі порушення даних обмежень особа притягується до адміністративної відповідальності. Окрім адміністративної відповідальності, можливе застосування і дисциплінарних стягнень.

➤ Стаття 172⁻⁹ КУпАП «Невжиття заходів щодо протидії корупції». Це правопорушення законодавець тлумачить як невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення. Варто зазначити, що об'єктивна сторона правопорушення полягає в бездіяльності суб'єкта відповідальності, за що він буде притягнутий до адміністративної відповідальності.

➤ Стаття 172⁹⁻¹ КУпАП «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням». Це правопорушення являє собою 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 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Тобто, якщо сума неправомірної вигоди не перевищуватиме 45 400 грн, кваліфікувати правопорушення варто за статтею 172⁹⁻¹ КУпАП. Якщо ж розміщення ставок на спорт зацікавленими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, відбулось з одержанням неправомірної вигоди в розмірі більш ніж двадцять прожиткових мінімумів для працездатних осіб, до суб'єкта відповідальності будуть застосовані норми ККУ.

➤ Стаття 172⁹⁻² КУпАП «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля». Норма передбачає порушення встановленої законодавством процедури та строків здійснення оцінки впливу на довкілля, втручання в підготовку та надання висновку з оцінки впливу на довкілля чи рішення про врахування результатів оцінки транскордонного впливу на довкілля, відмова уповноваженим законом територіальним органом, уповноваженим законом центральним органом виконавчої влади у видачі висновку з оцінки впливу на довкілля з підстав, не встановлених законом. За дане правопорушення законом передбачена адміністративна відповідальність.

Проаналізувавши законодавчо-визначені правопорушення, пов'язані з корупцією, можемо зазначити, що розглядаючи їх не можна однозначно сказати, що вони кримінальні, чи адміністративні, адже відповідальність за вчинення таких правопорушень передбачена і кримінальна, і адміністративна, і цивільно-правова, і дисциплінарна.

Розглядаючи норми Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [86], можемо узагальнити, що всі перелічені в цій Главі статті передбачають настання адміністративної відповідальності, за винятком однієї – статті 172⁶ КУпАП. За порушення вимог цієї статті може наступати і кримінальна відповідальність. За правопорушення, пов'язані з корупцією, за які не передбачена ні кримінальна, ні адміністративна відповідальність, автоматично буде застосовуватись дисциплінарна відповідальність. По суті, це є всі інші правопорушення, передбачені Законом України «Про запобігання корупції». Основний критерій відмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної полягає в тому, що остання накладається на працівника керівником, якому він безпосередньо підпорядкований по роботі (службі). Вона є обов'язком працівника понести покарання, передбачене нормами

законодавства про працю, за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків. Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок [94].

Незважаючи на прийняття нового Закону, Антикорупційної стратегії, ухвалення інших нормативно-правових актів, розширення кола суб'єктів запобігання і протидії корупції, провідна міжнародна аудиторська компанія Ernst & Young за результатами своїх досліджень у 2017 році поставила Україну на перше місце в рейтингу корупції в бізнесі серед досліджених 41 країни Європи, Близького Сходу, Індії та Африки (ЕМЕІА) [97].

Це означає, що дієвість нових методів та механізмів запобігання та протидії корупції потребують удосконалення, оскільки ця проблема не втрачає актуальності. Практики та теоретики права проводять дослідження, розробляючи нові підходи до правильного розуміння сутності цього явища та створення бази для дієвої протидії.

Розглядаючи положення Закону України «Про запобігання корупції» [39], варто зазначити, що суб'єктами правопорушень, пов'язаних із корупцією, можуть бути ті самі особи, які є суб'єктами корупційних правопорушень. За своїм юридичним складом вчинене такою особою протиправне діяння вчиняється з використанням службового становища і у зв'язку зі службою. У статті 1 зазначеного Закону України закріплено, що «правопорушення, пов'язане з корупцією» не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони й обмеження, що тягне за собою юридичну відповідальність. Відповідні обмеження та заборони закріплено в розділах IV-VII, X і XI. Також даний закон містить відсильні норми, які спрямовують до Кримінального Кодексу України, до Цивільного Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу законів про працю України та ін. Протиправні діяння цього виду вчиняються умисно, а також мають суміжні склади з корупційними правопорушеннями. А провадження по них, як і ухвалення рішень (до слова, ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачила створення Вищого антикорупційного суду [98]) має входити до компетенції антикорупційних державних органів, спеціальних структурних підрозділів і уповноважених керівників. Так, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [99] та ч. 4 ст. 216 «Підслідність» КПК України здійснює – за наявності закріплених у цій нормі умов – досудове розслідування злочинів, передбачених ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354, 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 КК України [100].

Як зазначають науковці, *пов'язаним із корупцією правопорушенням* є діяння: 1) яке не містить ознак корупції; 2) яке порушує вимоги, заборони й обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції»; 3) яке вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 4) за яке законодавством встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність [101].

А положення Закону «Про запобігання корупції» щодо визначення правопорушень, пов'язаних із корупцією, не мають жодного кримінально-правового значення, на відміну від корупційних злочинів, статус яких впливає на можливість звільнення особи від кримінальної відповідальності, на зняття чи погашення судимості тощо. Саме тому науковці визначають окремо поняття «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією», під яким пропонують розуміти діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони й обмеження, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність [101, с. 6].

В. О. Луговий сформулював вужче визначення правопорушення, пов'язаного з корупцією, дослідивши поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією, що вчиняється поліцейським». Цю категорію він визначив як учинене поліцейським протиправне, винне діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені чинним законодавством антикорупційні вимоги, заборони та обмеження, а також створює умови для корупції чи спрямоване на її приховування, за яке законом передбачено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [78]. Ефективна протидія корупційним проявам можлива за наявності законодавчого інструментарію, за допомогою якого особа може бути притягнута до відповідальності, який має забезпечувати дієву взаємодію антикорупційних суб'єктів та інстанцій в межах чинного законодавства. Чинний антикорупційний закон чітко розмежовує поняття «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією». Також існує окрема Глава в Кодексі України про адміністративні правопорушення, яка передбачає склади правопорушень, пов'язаних з корупцією. Внесено зміни до положень Кримінального кодексу України де визначаються поняття корупційних злочинів. Однак, аналізуючи зміст цих понять, бачимо, що питань більше ніж відповідей.

І хоч в Законі України «Про запобігання корупції» закріплені основні засади запобігання корупції та правопорушенням, пов'язаним з нею, проте антикорупційне законодавство, зокрема Кодекс України про адміністративні

правопорушення, Кримінальний Кодекс України також передбачають склади порушень законодавства, що виходять за межі поняття «корупція», зміст якого розкривається в Законі України «Про запобігання корупції». Саме цим обумовлена необхідність наукового пошуку та теоретичного обґрунтування запобігання правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Отже, на нашу думку, наразі специфіка правопорушень, пов'язаних з корупцією, лише вивчається. Науковці вносять певні пропозиції щодо редагування норм і процедур, які регламентують діяльність у сфері запобігання корупції та правопорушень, пов'язаних з нею. Існує думка, що ускладнивши термінологічно законодавство України, бездумно та необґрунтовано розширивши не апробовані в наших реаліях положення закордонних нормативно правових актів, вдасться удосконалити законодавство. Навпаки, лаконічність та простота викладу тексту допоможе уникнути колізій та прогалин в різних галузях права, зокрема в адміністративному. Ідеальний закон – це швидше утопія, ніж реальність. Ми пропонуємо змінити деякі положення Закону України «Про запобігання корупції» для більш чіткого розмежування схожих категорій, що стане підґрунтям для вирішення проблеми запобігання корупції. Звичайно, це потягне за собою зміни в Кодексі України про адміністративні правопорушення. На нашу думку, законодавчо визначене поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно допрацювати і передбачити настання лише адміністративної відповідальності за такого роду правопорушення, тим самим внести ясність в розмежування адміністративних і кримінальних корупційних правопорушень. Проте ще одним варіантом розвитку подій може бути створення двох нових категорій, таких як «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією», та «кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією». Необхідно або винести статтю 172-б КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» за межі Кодексу, оскільки за таке правопорушення передбачена й кримінальна відповідальність, або закріпити дане положення лише в Кримінальному Кодексі України. Це дозволить зменшити неправильне тлумачення змісту статей Глави 13-А КУпАП.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про запобігання корупції» правопорушення, пов'язане з корупцією – 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 законодавством встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [39].

Стаття 65¹ Закону України «Про запобігання корупції» [39] також роз'яснює, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Отже, якщо за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачені всі види відповідальності, це означає, що таке правопорушення може бути як кримінальним, так і адміністративним, як дисциплінарним, так і цивільно-правовим. Відповідно до цього Закон передбачає вимоги, заборони та обмеження, із порушенням яких наставатиме певна відповідальність. А яка саме – залежить від багатьох факторів. Насамперед варто зауважити, що законодавчо визначений різний порядок притягнення до відповідальності. Це означає, що за правопорушення, пов'язані з корупцією, наступатиме кримінальна відповідальність відповідно до порядку, визначеного Кримінальним та Кримінальним Процесуальним Кодексами, адміністративна відповідальність наступатиме відповідно до порядку, визначеного Кодексом України про адміністративні правопорушення, дисциплінарна відповідальність – відповідно до Кодексу законів про працю, статутів, положень та ін., а цивільно-правова відповідальність – відповідно до цивільного та Цивільно-процесуального кодексів України.

Кримінальний Кодекс України в примітці до статті 45 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям» зазначає, які корупційні правопорушення відповідно до ККУ є кримінальними правопорушеннями [102].

Законодавством України передбачене одночасне притягнення до відповідальності кримінальної, дисциплінарної та цивільно-правової, оскільки ці види відповідальності мають різну юридичну природу. Також можливий варіант притягнення особи за те саме правопорушення одночасно до адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності. Проте притягнення особи те саме правопорушення до кримінальної і до адміністративної відповідальності є неприпустимим. В ч. 2 ст. 9 КУпАП зазначено, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [86].

Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, де в Главі 13-А законодавець висвітлив статті, за порушення норм яких наступатиме адміністративна відповідальність. Це такі правопорушення, наслідком яких є

недотримання вимог, заборон і обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції».

Будь-яке адміністративне, як і кримінальне правопорушення (злочин) повинно містити чотири елементи складу правопорушення. Адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, можна визнати таким, лише у випадку, коли воно містить: об'єкт посягання та об'єктивну сторону, суб'єкт правопорушення та суб'єктивну сторону. Варто звернути увагу на те, що об'єктом таких правопорушень будуть виступати суспільні відносини, при цьому порушуються встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження.

Дисциплінарна відповідальність, яка настає за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, не передбачається якимось одним нормативно-правовим актом. У ч.2 ст. 65⁻¹ «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» зазначається, що особа, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Тобто, дисциплінарна відповідальність є додатковим (субсидіарним) видом відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність полягає в притягненні службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення ним проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Перелік дисциплінарних проступків, за які може наставати дисциплінарна відповідальність, є обмеженим і корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, не входять до складу дисциплінарних проступків, викладених у Законі «Про державну службу» [103].

Дисциплінарна відповідальність за порушення, пов'язані з корупцією, передбачена в коментованому Законі за:

1) порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

2) укладання трудового договору (контракту) або вчинення правочину у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо корупційно ризиковані особи

протягом року з дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців, були звільнені з відповідної посади;

3) порушення обмеження спільної роботи щодо близьких осіб;

4) неприйняття заходів щодо анонімного повідомлення про порушення вимог Закону, у разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення керівник відповідного органу не вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності [103].

Цивільно-правова відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, настає у випадку нанесення шкоди державі. У статті 66 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, підлягають відшкодуванню особою, яка вчинила відповідне правопорушення, в установленому законом порядку.

Конвенція ООН проти корупції визначає деякі питання відшкодування шкоди, завданої вчиненням корупційних діянь. Україна як держава-учасниця і країна, яка підписала міжнародно-правове зобов'язання, керується положеннями цього міжнародно-правового акту. Відповідно до ст. 34 «Наслідки корупційних діянь» та ст. «Компенсація шкоди» Україна згідно з основоположними принципами внутрішнього права повинна вживати таких заходів:

1) врегулювання питань про наслідки корупції (у цьому контексті корупція може розглядатись як фактор, що має значення у провадженні про анулювання або розірвання контрактів, відкликання концесій або інших аналогічних інструментів, вжиття заходів для виправлення становища, яке склалося);

2) забезпечення того, щоб юридична або фізична особа, яка зазнала шкоди в результаті будь-якого корупційного діяння, мала право порушити провадження щодо осіб, які несуть відповідальність за цю шкоду, з метою одержання компенсації [104].

В Українському законодавстві питання відшкодування шкоди, завданої державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, не врегульовані окремим законодавчим актом. Тож, за необхідності слід користуватись положеннями цивільного законодавства. Також варто наголосити, що Цивільний кодекс України та загалом цивільне законодавство не містять поняття «корупція» та не використовують поняття

корупційного або пов'язаного з корупцією делікту. Тому мова може йти виключно про відшкодування шкоди, як моральної, так і матеріальної, і про визнання недійсними правочинів, укладених з порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції». Такими правочинами можуть бути правочини, укладені внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або вчинення правочину у сфері підприємницької діяльності юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, особами, які протягом року з дня припинення повноважень на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців.

Провертаючись до визначення поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією, варто більш детально проаналізувати вимоги, заборони та обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Правопорушення, пов'язані з корупцією, можна умовно розділити на три групи:

- 1) ті, які порушують вимоги;
- 2) ті, які порушують обмеження;
- 3) ті, які порушують заборони.

Вимогами відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» є:

- вимоги щодо прийняття антикорупційної програми та її погодження Національним агентством, що передбачено в ст. 19;
- вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст.28-36);
- вимоги до поведінки осіб, додержання вимог закону і етичних норм поведінки, що передбачено в ст. 37 та ст. 38;
- вимоги до пріоритету інтересів – ст.39;
- вимоги політичної нейтральності – ст. 40;
- вимоги неупередженості – ст. 41;
- вимоги компетентності і ефективності – ст. 42;
- вимоги нерозголошення інформації – ст.43;
- вимоги утримання від виконання незаконних рішень чи доручень – ст. 44;
- вимоги щодо подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – ст. 45;
- вимоги щодо своєчасності подання декларацій – ст. 49;
- вимоги щодо додаткових заходів здійснення фінансового контролю – ст. 52;

– вимоги про нерозголошення інформації про викривачів; вимоги до захисту каналів зв'язку викривачів; вимоги до анонімних повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону; вимога створити захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та інше), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність; вимога вжиття заходів щодо припинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; вимога негайного письмового повідомлення про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції, – ст. 53;

– вимоги щодо проведення спеціальної перевірки – ст. 56;

– вимоги щодо організації проведення спеціальної перевірки – ст. 57 та ст. 58;

– вимоги щодо прозорості та доступу до інформації – ст. 60;

– вимоги щодо запобігання корупції у діяльності юридичної особи – ст.61;

– вимоги щодо незаконних актів та правочинів – ст. 67.

Обмеження:

– обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища – ст. 22;

– обмеження щодо одержання подарунків – ст. 23, ст. 24;

– обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності – ст. 25;

– обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, – ст. 26;

– обмеження спільної роботи близьких осіб – ст. 27.

Заборони, передбачені в статі 54, а саме заборони на одержання пілг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

Аналіз розуміння поняття «корупція» на різних етапах розвитку людства дав змогу розширити та розмежувати різновиди корупції, систематизувати різні види корупційних діянь. Чинний Закон України «Про запобігання корупції» дає визначення не лише корупції та корупційним правопорушенням, а також і правопорушенням, пов'язаним з корупцією, чого не було в попередніх законах, які унормовували питання запобігання цьому явищу. Нами розмежовано

правопорушення, пов'язані з корупцією, та корупційні правопорушення, чого не було зроблено раніше, оскільки всі правопорушення такого роду називались корупційними.

З відображенням у Законі правопорушень, пов'язаних з корупцією, стало можливим побачити зміни в механізмах запобігання, що дозволило нам виділити етапи розвитку таких механізмів. Зокрема, виділено три етапи розвитку механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією:

1. Перший етап (до 1995 року) охоплює період перебування України у складі СРСР, характеризується запереченням існування корупції як явища державою, науковцями та дослідниками. В подальшому відбувалося ототожнення «корупції» з «хабарництвом» та «зловживанням службовим становищем». Цьому етапові притаманна наявність підрозділів, завданням яких була боротьба з розкраданням соціалістичної власності та спекуляцією, які започаткували виникнення механізмів боротьби з корупцією.

2. Другий етап (1995–2014) – період формування власного антикорупційного законодавства, нормативне закріплення понять «корупція» та «корупційне діяння». У цей час формуються механізми протидії діянням, які не були корупційними, у вигляді встановлення спеціальних обмежень, вимог та заборон, які зазнають певного реформування та визначаються як заходи, спрямовані на запобігання і протидії корупції, яка визнається як адміністративний або дисциплінарний проступок.

3. На третьому етапі (з 2015 року) механізм запобігання корупції значно розширюється, паралельно з «корупційним правопорушенням» виокремлюється нове поняття – «правопорушення, пов'язане з корупцією», а отже з'являються нові елементи механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Незважаючи на значну кількість робіт, присвячених визначенню правових механізмів протидії корупційним діянням, окремим аспектам дослідження особливостей запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, засобами адміністративного права, дослідженню адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, на монографічному рівні не приділено належної уваги. Обраний у дисертації предмет дослідження є комплексним і актуальним напрямом наукового пошуку, пов'язаним із застосуванням комплексного підходу до визначення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Проведений аналіз поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» дозволив сформулювати таке його визначення: це протиправне, винне діяння

(дія або бездіяльність) особи, яка посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Визнано доцільним внести зміни до ст. 1 до Закону України «Про запобігання корупції» виклавши її в такій редакції: «Правопорушення, пов'язане з корупцією, – протиправне, винне діяння, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, що не містить ознак корупції, але посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність».

РОЗДІЛ 2. ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗаниМ З КОРУПЦІЄЮ

2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією

Високий рівень корупції в Україні потребує ефективної протидії, саме тому необхідно віднайти нові креативні підходи до розв'язання цієї проблеми. Ці підходи можна реалізувати у тому числі через адміністративно-правовий механізм протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, який у сучасних умовах найбільш прийнятний для України як правової, демократичної та соціальної держави.

Для того щоб зрозуміти сутність механізму адміністративно-правового запобігання, необхідно розібратись з тим, що таке «механізм», «правовий механізм» та «адміністративно-правовий механізм», і з'ясувати, як працює механізм запобігання, які має ознаки, чим регулюється, які складові містить.

Термін «механізм» походить від грецького слова «μηχανή», яке перекладається як «знаряддя, пристрій» та подається у двох значеннях: 1) пристрій (сукупність ланок або деталей), що передає чи перетворює рух; 2) сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [41]. Оскільки це поняття широко використовується в юридичній літературі під час розгляду багатьох правових проблем, ми прагнемо розтлумачити його зміст для більш детального його вивчення.

Зміст поняття «механізм» у правовій сфері розкривається у працях багатьох науковців. Дисертаційні дослідження О. В. Радченка, Ю. М. Тодики, М. І. Козюбри присвячені аналізу цього поняття у сфері державного управління. З правової точки зору воно також розкривається в працях Ю. С. Решетова, який досліджував питання механізму право реалізації; К. В. Шундікова, який розробив основи теорії правових механізмів; О. О. Белкіна, який розкривав суть поняття «механізм» із змістової і методологічної точки зору.

О. В. Радченко визначив такі ознаки механізму: 1) це продукт організованої діяльності; 2) має мету та функції; 3) містить послідовність дій; 4) має чітко передбачений вектор впливу, який є переважно однобічним; 5) має суб'єкт і об'єкт; 6) характеризується жорстким взаємозв'язком, має правила взаємодії та усталений процес; 7) функціонування націлене на автоматизм [42, с. 10].

Ю. М. Тодика одним з перших ввів категорію «механізм» в активний науковий ужиток, зазначаючи, що недостатньо мати матеріальні норми і розвинену систему законодавства, необхідно мати чіткі механізми їх втілення в життя [43, с. 336–337].

К. В. Шундіков вважає, що використання методологічного потенціалу поняття «механізм» у юридичній науці загалом виявилось досить продуктивним, оскільки дало змогу просунутись на шляху пізнання інструментальної специфіки досліджуваних об'єктів. Також серед цілей правових механізмів науковець вирізняє функціональні та предметні орієнтири [44, с. 14]. Функціональна ціль правового механізму полягає в практичному використанні нормативних інструментів суб'єктами правовідносин. Предметні цілі відображають кінцеві результати, які мають бути досягнуті при використанні юридичних засобів на практиці, конкретні наслідки правового регулювання, виражені у змінах системи соціальних відносин, яких не існувало до використання правового інструментарію [109].

Тобто правовий механізм є певною конструкцією, яка складається з унормованих і послідовних юридичних засобів, за допомогою яких можна досягти певної цілі, дотримуючись відповідної процедури. Правові механізми притаманні усім галузям права, де кожна їхня ланка є самостійним дієвий комплексом заходів. Галузь адміністративного права і процесу не є винятком і на рівні з іншими галузями вона також має свої адміністративно-правові механізми, які за допомогою різних юридично-правових засобів вирішують поставлені питання.

Розібравшись з базовими поняттями, що охоплюють категорію «механізм» доцільно буде акцентувати увагу безпосередньо на понятті «адміністративно-правовий механізм» та «механізм запобігання». *Адміністративно-правовий механізм* по своїй суті є дуже об'ємним та розгалуженим. Оскільки адміністративне право регулює більш ніж 80% повсякденного життя громадян, відповідно існує й велика кількість механізмів, які регулюють такі питання. Адміністративно-правовий механізм часто ототожнюють з механізмом адміністративно-правового регулювання. Це можна пояснити тим, що адміністративно-правовий механізм – це не статичний процес, а динамічний, і юридично-правові засоби, які складають систему механізму, безперечно, повинні регулювати відповідну сферу діяльності. Певним чином регулювання робить адміністративно-правовий механізм динамічним, він застосовує свої юридичні заходи і засоби в різних сферах та галузях, таких як охорона праці і здоров'я населення; охорона природи, використання природних ресурсів, охорона культурної спадщини;

промисловість, будівництво та сфера використання паливно-енергетичних ресурсів; сільське господарство; транспорт; житлові права громадян; торгівля, громадське харчування, сфера послуг, стандартизація, якість продукції; громадський порядок та безпека; народне волевиявлення; вчинення адміністративних правопорушень та ін. Всі ці та інші питання адміністративного права регулюються за допомогою розгалуженої системи адміністративно-правових механізмів, тобто механізмів адміністративно-правового регулювання.

На нашу думку, механізм адміністративно-правового регулювання систематизує та узагальнює в собі усі можливі адміністративно-правові механізми. Адміністративно-правове регулювання має на меті запровадження адміністративно-правового порядку. Завдяки великому арсеналу адміністративно-правових засобів можливе правильне та ефективне функціонування механізмів у всіх сферах реалізації державної виконавчої влади з боку не тільки держави, а й органів місцевого самоврядування, а також у сфері забезпечення прав і свобод громадян та реалізації завдань і функцій держави, регулювання суспільних відносин управлінського характеру.

Адміністративно-правовий механізм, на думку О. Є. Журавля, «є значно ширшим за змістом, ніж механізм адміністративно-правового регулювання, складниками якого є не лише норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, акти тлумачення норм адміністративного права, а й інші елементи...» [110]. Це твердження, на нашу думку, є дискусійним. Так, безперечно, адміністративно-правовий механізм включає в себе різні механізми – і регулювання, і запобігання та ін. Проте ми розглядаємо механізм адміністративно-правового запобігання саме через призму адміністративно-правового регулювання, оскільки вважаємо, що механізм адміністративно-правового регулювання узагальнює та систематизує всі ті засоби, інструменти, стадії, елементи та заходи, за допомогою яких здійснюється регулювання та вплив на суспільні відносини, метою яких є дотримання інтересів держави і суспільства в цілому.

Функціонування механізмів адміністративно-правового запобігання залежить від якості правового регулювання та від того, наскільки правильно норми права враховують закономірності суспільних відносин, які регулюються, та, звичайно, від законодавця, діяльність якого проявляється в правотворчій сфері, а саме у прийнятті певних правових норм, їх зміні чи відміні.

С. М. Алфьоров робить висновок про те, що адміністративно-правовий механізм – це система правових засобів, інтегрованих і організованих так, що вони дозволяють послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання

суспільних відносин нормами адміністративного права. Тобто по своїй суті адміністративно-правовий механізм – це урегульоване нормами адміністративного права правове регулювання певної сфери адміністративного права, яке є комплексним та спрямованим на досягнення єдиної мети. Тому можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм є складовою більш загального механізму правового регулювання [111].

Питання стосовно механізму запобігання порушувалось у працях багатьох науковців. Його досліджували як знавці кримінально-правових дисциплін, так і вчені-адміністративісти. Адже і кримінальне, і адміністративне право належать до категорії профілюючих (фундаментальних) галузей права [112, с. 22]. Предметом правового регулювання будь-якої галузі права є суспільні відносини, що нею регулюються. За порушення чинних законодавчо закріплених норм настає юридична відповідальність. Стримуючим фактором виступає механізм запобігання, який покликаний здійснювати, так би мовити, профілактичну функцію та протидію. Залежно від ступеня суспільної небезпеки можна класифікувати правопорушення на злочини і проступки. Проте, щоб зменшити вірогідність вчинення будь-яких правопорушень, доцільним буде застосування різноманітних механізмів запобігання. Цікавим моментом є те, що базові складові елементи механізму запобігання як злочинам, так і правопорушенням є відносно однаковими. О. М. Черкасов, розглядаючи поняття і структуру механізму запобігання злочинам, вважає цілком обґрунтованим виділити п'ять елементів механізму запобігання злочинам. До них він відносить загальнодержавні заходи економічного, ідеологічного і виховного порядку; заходи законодавчого, правового порядку; діяльність державних органів, громадських організацій, органів кримінальної юстиції з виявлення причин і умов вчинення конкретних злочинів і вжиття заходів з їх усунення; безпосередню постійну і послідовну роботу органів кримінальної юстиції з розкриття злочинів, розслідування і судового розгляду кримінальних справ, виправлення і перевиховання осіб, що вчинили злочини, нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; проведення пошукових і оперативно-розшукових заходів, обумовлених станом оперативної обстановки [113].

Таким чином, можемо провести паралель зі складом елементів у механізмі запобігання проступкам та звернути увагу, що до загального механізму запобігання проступкам можемо віднести всі вище перелічені заходи, за винятком певних профільних суб'єктів, якими є державні й недержавні органи, покликані здійснювати профілактичну й превентивну роботу, а також інші функції щодо запобігання вчинення саме проступків.

Висвітливши низку загальних питань та вивчивши базові категорії, варто перейти до конкретних понять. Зосереджуючи увагу на категорії «адміністративно-правовий механізм запобігання корупції, корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією», хочемо наголосити, що вона об'єднує в собі три окремі підкатегорії, а саме: механізм запобігання корупції, механізм запобігання корупційним правопорушенням та механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Дослідженням адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в різний час займались С. М. Алфьоров, Ю. В. Дем'янчук, Ю. В. Дмитрієв, З. С. Гладун, С. А. Задорожний, Ю. О. Коваленко, В. В. Плиска, І. В. Яромій. Державний механізм запобігання та протидії корупції досліджували С. С. Серьогін, О. М. Сюсяйло, Т. П. Попченко, Г. Б. Яковенко та ін.

На думку З. С. Гладуна, адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією передбачає встановлення норм права, що забороняють учинення корупційних правопорушень, запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності в разі скоєння таких діянь, а також перелік повноважень правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією [114, с. 169]. Саме встановлення приписів, обмежень і заборон дозволяє зрозуміти межі, з виходом за які наставатиме юридична відповідальність.

Ю. В. Дем'янчук зазначає, що для створення дієвого механізму реалізації адміністративно-правових засобів запобігання та припинення корупції в державних органах України необхідно використовувати історичний, міжнародний досвід; упроваджувати наукові розробки і позитивний міжнародний досвід боротьби з корупцією; використовувати рекомендації міжнародних організацій та експертів у процесі нормотворчої діяльності та забезпечення ефективного функціонування правоохоронних органів [115, с. 93].

А. Т. Комзюк, досліджуючи адміністративно-правовий механізм протидії адміністративним корупційним правопорушенням, пропонує розглядати його як систему правових засобів, інтегрованість і організованість яких дозволяє уповноваженим суб'єктам послідовно й ефективно протидіяти таким правопорушенням в органах державної влади й органах місцевого самоврядування за допомогою заходів організаційно-правового характеру й адміністративного примусу [116, с. 41].

Досліджуючи адміністративного-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, маємо наголосити, що науковці швидше аналізують конкретні механізми, передбачені Законом, проте рідко зосереджують увагу на механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з

корупцією. Більшість наукових праць висвітлюють питання правових механізмів запобігання та протидії корупції, наголошуючи на тому, що корупція – це всеохоплююче явище. Можливо, це пов'язане з тим, що поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» є відносно новим. Звичайно, протидіяти корупції як такій, не розмежовуючи такі діяння на злочини і проступки теж можливо, але ефективніше протидіяти розрізнено, не змішуючи кримінальні й адміністративні правопорушення.

Тобто, якщо йдеться про механізм запобігання корупції, то тут варто підкреслити значення терміну «корупція», який висвітлено в Законі України «Про запобігання корупції». Корупція тлумачиться як використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [39]. Як бачимо, законодавець перелічує ознаки, за якими можна визначити певні дії як корупційні. Якщо ж проаналізувати законодавче визначення «корупційних правопорушень» та «правопорушень, пов'язаних з корупцією», можна прослідкувати чітке розмежування, яке полягає в наявності чи відсутності ознак корупції. Зосередивши увагу на ознаках, варто наголосити, що «корупційне правопорушення» – це правопорушення, яке містить ознаки корупції, а ось «правопорушення, пов'язане з корупцією», навпаки, цих ознак не має. Корупційні правопорушення за своєю суттю переважно є злочинами, тобто кримінальними правопорушеннями, і питання відповідальності за вчинені правопорушення урегульовує Кримінальний Кодекс України. Тож, в даному випадку доцільно застосовувати кримінально-правові механізми запобігання корупційним правопорушенням. Оскільки корупція переважно проявляється в різних видах корупційних правопорушень, то і її швидше слід асоціювати із злочином, аніж із проступком.

Якщо детальніше розглянути поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», можна помітити, що таке правопорушення регулюється переважно адміністративно-правовими нормами. Як було зазначено вище, таке правопорушення не містить ознак корупції, проте воно з нею пов'язане. На перший погляд може здатися, що визначення є дещо абсурдним. Але проаналізувавши таке правопорушення і його зв'язок з корупцією, починаємо

розуміти, що діяння, пов'язане з корупцією, не обов'язково повинно містити її ознаки, проте повинно відображати певні норми, із порушенням яких наставатиме юридична відповідальність. Таким чином, законодавець передбачив, що правопорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [39].

Врахувавши ці вимоги, заборони і обмеження, маємо дослідити адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Так, В. О. Луговий у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовим механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими» пропонує власну дефініцію поняття «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими», відповідно до якої це врегульована нормами адміністративного права система антикорупційних вимог, заборон та обмежень, які висуваються до поліцейських, а також сукупність організаційно правових заходів, спрямованих на їх практичну реалізацію з метою запобігання вчиненню поліцейськими правопорушень, пов'язаних з корупцією, та створення потенційно несприятливих умов для вчинення таких діянь [78].

О. В. Клок зазначає, що механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, є системою правових засобів, інтегрованість і організованість яких дозволяє послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин шляхом застосування норм адміністративного права [117, с. 102].

Звичайно, питання корупції є дискусійним, адже наявні колізії й прогалини в законодавстві вимагають здійснення наукових досліджень. Ми не можемо стверджувати, що «корупція» – це виключно кримінальний термін, тож дослідження механізмів запобігання корупції з адміністративної точки зору є актуальним та обґрунтованим.

Цікавою щодо протидії корупції є думка В. Д. Гвоздецького, який зазначає, що вдосконалення адміністративно-правового механізму протидії корупції не може відбуватися відірвано від удосконалення загального механізму протидії корупції в державі, оскільки поодинокі заходи не можуть дати такого ефекту, як спільні та взаємно узгоджені дії в усіх напрямках протидії корупції. Водночас учений вважає, що найбільшого ефекту діяльність із

протидії корупції в державі досягне саме через розробку ефективних механізмів профілактики, запобігання корупції [118, с. 369]. Звичайно, якщо кожен елемент механізму буде функціонувати окремо, самотійно, складно буде досягти довготривалого ефекту, адже лише шляхом взаємодії елементів можна досягти дієвого результату. Варто звернути увагу на те, що які б дієві, на погляд законодавця, механізми запобігання та протидії не застосовувались, статистика свідчить, що кількість вчинених корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, суттєво не зменшилась.

Якщо проаналізувати реалії сьогодення, можна з впевненістю сказати, що попередити та запобігти вчиненню правопорушення значно дієвіше, ефективніше та менш фінансово затратно, порівнювати з ситуацією, коли правопорушення вже вчинено і державі нанесена шкода.

В. О. Белік зазначає: «Незважаючи на прийняття низки законодавчих та підзаконних актів з питань протидії корупції, проведення різних за предметом наукового пошуку досліджень із зазначених питань, єдиного погляду на сутність та структуру адміністративно-правового механізму протидії корупції так і не вироблено» [119, с. 188]. Можемо лиш частково погодитись з такою думкою. Адже наразі в Законі України «Про запобігання корупції» є чітко визначені саме такі механізми, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері запобігання та протидії корупції. Якщо порівнювати чинний Закон із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні», в ньому з'явилась низка нових заходів: запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, правила етичної поведінки, антикорупційна експертиза запобігання корупції у діяльності юридичних осіб тощо [39]. А це означає, що погляди науковців враховуються, з'являються нові механізми запобігання та протидії корупції, які урегульовують ті моменти, які найбільше сприяють можливості вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Звичайно, не менш важливим є зміст положень, які розкривають суть перелічених вище механізмів.

Механізм адміністративно-правового запобігання виконує функцію контролю, яка проявляється у виявленні проблем, недопущення їх вчинення в майбутньому та в сприянні успішному дотриманню всіх норм і приписів. Правильне та чітке виконання, використання, додержання та застосування цих норм і є метою запобігання вчиненню правопорушень.

На думку О. О. Онищука, механізм адміністративно-правового запобігання корупції – це система адміністративно-правових засобів, спрямована на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції, корупційних правопорушень та пов'язаних з корупцією

правопорушень, що являє собою процес, який включає певні стадії (етапи) реалізації та елементи (складові частини) [120].

Запобігання вчиненню корупційних діянь та правопорушень, пов'язаних з корупцією, включає в себе попередження як частину протидії. Щоб не допустити вчинення протиправних діянь, необхідно створити комплекс дій, які дозволять уникнути настання негативних наслідків. Протидія в даному випадку виступає як спосіб, за допомогою якого буде дотримано виконання правових приписів. Безпосередньо протидія діянням, пов'язаним з корупцією, полягає у вираженні антикорупційної політики, яка і визначає стратегію заходів, яка вибудована на системі ідеологічного, правового та політичного характеру.

У Законі України «Про запобігання корупції» [39] є декілька розділів, присвячених обмеженням щодо вчинення певних корупційних дій. Зокрема, це розділи IV–X, у яких прямо передбачені обмеження, заборони, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів.

Можна зазначити, що адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це складний, багатоетапний комплекс дій, який включає систему адміністративно-правових засобів, спрямований на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції загалом, який являє собою процес, що містить визначені стадії, етапи реалізації та елементи.

Механізм адміністративно-правового запобігання містить в собі врегульовану нормативно-правовими актами систему юридично-правових засобів, спрямованих на недопущення вчинення певних дій. Запобігання якомусь явищу чи процесу зазвичай складається із системи засобів, які вживають певні уповноважені на те органи чи інші особи, спрямовуючи протидію задля недопущення тих процесів, на які націлене запобігання.

Отже, адміністративно-правовий механізм протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, включає певні елементи, комплексне та ефективне використання яких може наблизити до необхідного результату.

Розглядаючи питання механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто зазначити, що даний механізм можна розглядати як складову більш загального механізму – механізму адміністративно-правового регулювання. Це можна пояснити тим, що поняття «механізм регулювання» ширше, ніж «механізм запобігання», оскільки до складу першого входить велика кількість різних механізмів, які регулюються законодавством і самі регулюють відносини у певній сфері. Адже регулювати можна механізми запобігання, протидії, дотримання прав і свобод, інформаційного забезпечення та ін. Таким чином, для з'ясування суті механізму

адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто розглянути його поняття та структуру.

На нашу думку, адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це врегульована нормами адміністративного права система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, заборон та обмежень, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 року містить нормативне визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», а також закріплює низку механізмів, які покликані запобігати вчиненню таких правопорушень.

У ст.1 Закону визначено, що правопорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [39].

За вчинення таких правопорушень, як бачимо, Закон передбачає декілька видів відповідальності. Проте ми зупинимось лише на тих правопорушеннях, за які настає адміністративна відповідальність, оскільки ми досліджуємо особливості адміністративно-правового механізму запобігання.

Повертаючись до механізму адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто виділити певні риси (ознаки), притаманні цьому механізму:

- 1) є системою адміністративно-правових засобів;
- 2) наявність спрямованих дій щодо врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією;
- 3) сукупність різноманітних адміністративно-правових заходів та інших видів діяльності у державі, спрямованих на недопущення вчинення таких діянь, вдосконалення суспільних відносин з метою усунення негативних явищ та процесів, що породжують такі правопорушення або сприяють їх вчиненню;
- 4) націленість на зменшення обсягів вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, зміну характеру таких корупційних проявів, обмеження впливу правопорушень, пов'язаних з корупцією, на соціальні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних та інших передумов, що сприяють вчиненню протиправних діянь;

5) представляє собою процес, що містить визначені стадії та етапи реалізації, які включають в себе комплекс заходів, тобто певні процедури притаманні кожному етапу;

б) містить обов'язкові складові елементи.

Структура адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, складається з таких елементів:

1) норми права (законодавчі акти);

2) суб'єкти запобігання, які реалізують свої повноваження у відповідних адміністративно-правових відносинах;

3) інструменти публічного адміністрування (відповідні форми та методи діяльності).

Адміністративно-правова норма як один з елементів адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням – це формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлює та охороняє держава в процесі запобігання та протидії корупції, що надає учасникам адміністративно-правових суспільних відносин юридичні права та покладає на них юридичні обов'язки [121]. Адміністративно-правові норми, які нас цікавлять, знаходяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а саме, Глава 13-А «Адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією», де міститься низка статей, за порушення яких наставатиме адміністративна відповідальність.

Суб'єктами запобігання є передбачені Законом України «Про запобігання корупції», іншим антикорупційним законодавством спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції), інші уповноважені на те особи [39]. Кожен з цих органів наділений правами та обов'язками, які реалізує в межах правових відносин, що виникають з приводу запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Також у ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачена участь громадськості у запобіганні корупції.

Інструментами публічного адміністрування є відповідні форми та методи діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на попередження правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Закон України «Про запобігання корупції», визначаючи правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів та правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень дає перелік вимог, заборон і обмежень, які і виступають механізмами запобігання. Дані

вимоги, заборони і обмеження є стримуючим фактором, це тонка грань, з переходом якої настає юридична відповідальність.

2.2. Адміністративно-правові норми в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією

Розглядаючи механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, важко уявити його функціонування без наявності норм права, адже саме норма права визначає певні варіанти поведінки. Вони можуть бути як позитивні, тобто такі, що визнані державою як найдоречніші, у випадках позитивного спрямування діяльності, так і негативні, коли йдеться про адміністративні правопорушення. Адміністративно-правовий механізм запобігання не зможе виконувати свої функції та реалізувати свої завдання в повному обсязі, якщо не існуватиме базових меж, встановлених нормами адміністративного права.

Правові норми в найбанальнішому розумінні дають практичні вказівки, як діяти чи як не діяти в тій чи тій ситуації, тобто у формі правових приписів можуть наказувати здійснити певну дію або утриматись від цього. Правова норма в адміністративному праві встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення юридичних обов'язків. Тобто правова норма повинна забезпечити організованість, стабільність і визначеність відносин у сфері державного управління [112]. Норма права – це загальнообов'язкове правило поведінки, яке встановлено або санкціоновано державою і за порушення якого держава застосовує державний примус [122].

Задля уникнення свавілля у діях осіб, які є носіями владних управлінських повноважень, необхідно створювати такий режим управління, за якого така можливість буде зводитись до нуля, а суб'єкти владних повноважень будуть діяти в рамках правового поля, а саме встановлених правових норм.

Існує багато варіантів тлумачення поняття «адміністративно-правова норма», її розглядають як:

➤ загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене державною з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу [123, с. 69].

➤ встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління і місцевого самоврядування з метою організації та регулювання суспільних відносин, які забезпечують умови реалізації

учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [112, с. 40].

Питання, пов'язані з нормами права, а також з їх галузевими різновидами завжди цікавили вчених-адміністративістів, адже все починається з правил поведінки загального характеру, які є галузевими нормами і сукупно становлять зміст адміністративного права. Норма права – це найпоширеніша категорія будь якої галузі права, в тому числі й адміністративної. А така ознака, як нормативність, є провідною і найбільш поширеною категорією в адміністративному праві. Велика кількість науковців та дослідників у галузі адміністративного права та процесу зосереджували свою увагу на висвітленні питань, що стосуються норм адміністративного права, серед них: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. М. Геращук, В. І. Загуменник, В. В. Коваленко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. І. Харитонова та інші.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко пропонують таку класифікацію адміністративно-правових норм:

- за спрямованістю змісту:
 - 1) такі, що закріплюють порядок утворення і правовий стан суб'єктів;
 - 2) такі, що визначають форми і методи управлінської діяльності;
 - 3) такі, що встановлюють порядок проходження державної служби, права та обов'язки державних службовців;
 - 4) такі, що визначають способи і порядок забезпечення законності в державному управлінні;
 - 5) такі, що регулюють управління окремими галузями (соціально-культурною, адміністративно-політичною тощо), державними функціями і територіями;
 - 6) такі, що встановлюють права та обов'язки громадян у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави, у тому числі адміністративну відповідальність за порушення громадянами своїх обов'язків;
- за адресованістю або суб'єктами призначення:
 - 1) адресовані органам державно-виконавчої влади;
 - 2) іншим державним виконавчо-розпорядчим органам;
 - 3) державним службовцям;
 - 4) державним підприємствам, закладам, організаціям;
 - 5) недержавним об'єднанням, підприємствам, закладам;
 - 6) громадянам;
- за межею дії:

1) у просторі – дія норм у просторі передбачає територію, на яку поширюється їх юридична сила. У деяких випадках адміністративно-правові норми можуть бути міжтериторіальними, приміром, відомчі норми органів управління транспортом; територією дії норм можуть бути окремі економічні зони. Можливий «вихід» таких норм за межі державного кордону, якщо вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном;

2) у часі – дія адміністративно-правових норм у часі може обмежуватися будь-якими строками (строкові норми) або не обмежуватися ними (безстрокові норми).

➤ за ступенем загальності:

1) загальні – мають загальне значення;

2) міжгалузеві – регулюють будь-яку одну функцію в усіх галузях (норми міжгалузевого управління);

3) галузеві – регулюють відносини у межах однієї галузі, здебільшого це норми галузевих міністерств;

4) місцеві – норми місцевих органів виконавчої влади, а також місцевого самоврядування;

➤ за юридичною силою:

1) викладені в законах;

2) викладені в указах;

3) викладені в постановах;

4) викладені в рішеннях;

5) викладені в наказах тощо [124 с. 52–55].

Адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські відносини, впливають на них шляхом:

а) надання учасникам цих відносин певних прав;

б) покладення на них юридичних обов'язків;

в) гарантування прав і забезпечення виконання обов'язків шляхом формального закріплення можливості застосування заходів державного примусу [125, с. 24].

За юридичним змістом або за методом регулюючого впливу на учасників управлінських суспільних відносин норми адміністративного права поділяються на:

а) зобов'язуючі, тобто такі, що містять юридичні владні приписи до вчинення певних дій за конкретних обставин, передбачених нормою, (наприклад, особи які досягли 16-річного віку, повинні мати паспорт громадянина і т. д.);

б) забороняючі, тобто такі, що мітять юридичні владні приписи, що забороняють вчинення певних дій (наприклад, заборонені дії, що мають ознаки адміністративних правопорушень і т. д.);

в) уповноважуючі (дозволяючі), тобто такі, що передбачають можливість діяти в межах вимог даної норми на свій розсуд (наприклад, можливість вибору відповідним органом одного з видів стягнень, передбачених нормою);

г) стимулюючі, тобто такі, що містять заходи матеріального і морального стимулювання за належну поведінку;

д) рекомендаційні, тобто такі, що містять поради з приводу найдоцільнішого, раціонального вчинення тих чи інших дій (ці норми є різновидом норм уповноважувального характеру) [125, с. 24].

За предметом регулювання адміністративно-правові норми поділяються на:

а) матеріальні, тобто такі, що визначають зміст обов'язків і прав конкретних учасників регульованих управлінських відносин, їх адміністративно-правовий статус (наприклад, норми які встановлюють право органів виконавчої влади видавати нормативно-правові акти тощо);

б) процесуальні, тобто такі, що встановлюють порядок реалізації обов'язків і прав, передбачених для учасників управлінських суспільних відносин матеріальними адміністративно-правовими нормами (наприклад, норми, які визначають порядок оскарження дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб тощо) [125].

Процесуальні норми, в свою чергу, поділяються на дві групи:

– *адміністративно-юрисдикційні*, які забезпечують примусове здійснення обов'язків і прав у сфері державного управління, яке детерміноване ретроспективним правопорушенням з боку конкретного суб'єкта;

– *адміністративно-процедурні*, які регламентують порядок вчинення різних організаційних дій апарату управління, що не виходять за межі стандартної процедури діяльності останніх (наприклад, порядок узгодження тих чи інших дій, проведення спільних заходів і т. д.) [125]

Особливостями адміністративно-правових норм порівняно з іншими правовими нормами є:

1) у них знаходить своє відображення державний інтерес. Норми адміністративного-права забезпечують функціонування публічного управління, а звідси – існування держави як такої;

2) мають переважно імперативний характер, їх реалізація підкріплюється можливістю застосування засобів державного примусу. Приписи переважної більшості адміністративно-правових норм не

передбачають можливості вибору варіанта поведінки у суб'єкта адміністративно-правових відносин, який не має владних повноважень. Проте частина норм має диспозитивний характер, за якого суб'єктові адміністративного права надається право вибору поведінки в тій чи іншій ситуації.

3) є регулятором суспільних відносин у багатьох сферах суспільного життя. За ступенем комплексності адміністративно-правовим нормам немає рівних серед інших правових норм;

4) у рамках адміністративного права розрізняють матеріальні та процесуальні норми адміністративно-правові норми. Означена особливість відрізняє адміністративне право від цивільного і кримінального права, які, у певний час накопичивши значний масив процесуальних норм права, виокремили зі сфери свого регулювання відносини відповідного характеру, визначивши таким чином створення цивільно-процесуального та кримінально-процесуального права як самостійних галузей права;

5) значна кількість норм адміністративного права мають організаційний характер, а тому досить часто вони мають загальну гіпотезу (сформовану в рамках іншої норми права на початку правового акта) і санкцію, що виражена в іншому документі;

б) сприяють захисту прав людини від свавілля з боку чиновників. Визначаючи межі можливої поведінки у сфері публічного управління, норми адміністративного права унеможливають (або мінімізують) порушення прав людини у діяльності представників державної влади [123, с. 69].

Адміністративно-правова норма, як і будь-яка інша норма, має свою будову, що утворює її структуру. Під структурою адміністративно-правової норми розуміють певний порядок взаємозв'язку, взаємообумовленності та взаємозалежності її складових [112]. Структура норми, як правило, складається з трьох елементів: гіпотези, диспозиції, санкції. Проте, аналізуючи наукові адміністративно-правові дослідження, можна помітити, що в них рідко застосовують класичну структуру норми, що містить три компоненти, як правило, вчені розглядають двохелементну структуру, а саме: гіпотеза і диспозиція, або гіпотеза і санкція [126, с. 14], [127, с. 24].

Деякі наковці схиляються до думки, що санкція як елемент структури адміністративно-правової норми не тільки не є обов'язковим, а й іноді замінюється на заохочення [128, с. 41]. Інші вчені, підтримуючи таку позицію, вважають доцільним замінити санкцію на стимул [129].

Проте, усі вчені-адміністративісти зазвичай визнають, що будь-яка норма має свою структуру і за загальними правилами містить три елементи: гіпотеза,

диспозиція, санкція.[128, с. 40], [126, с. 14], [125, с. 24], [129, С. 87] , [130, с. 52], [131, с. 65].

Гіпотеза – це частина адміністративно-правової норми, де визначено ті умови, за яких настає чинність усієї норми права, тобто вона вказує на фактичні умови, за наявності яких слід керуватися даною нормою. Гіпотеза може бути як абсолютно визначеною, так і відносно визначеною (тобто містити елементи адміністративного розсуду, а саме: вказівки на можливість її застосування за розсудом правозастосовника). Такі гіпотези, як правило, містять формулювання: може бути, у разі необхідності, за доцільністю, у певних випадках тощо [132]. Часто можна зустріти такі адміністративно-правові норми, які не містять гіпотези. До таких можна віднести норми, що регламентують внутрішню організаційну діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, оскільки вони містяться у вступній частині нормативно-правового акта, його преамбулі чи загальних положеннях.

Диспозиція – основна частина адміністративно-правової норми, у якій зазначені права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. Норма – це правило поведінки, що викладене у вигляді приписів, заборон, дозволів. Норми адміністративної відповідальності формулюють диспозицію у вигляді вказівок або опису дії чи бездіяльності, яке тягне за собою накладення стягнення, тому їхня диспозиція має імперативний характер: учасники відносин не можуть за своєю згодою змінювати правило поведінки, вони повинні дотримуватись того, що в ній зазначено.

Санкція визначає вплив, який застосовується державою у випадку порушення правил, передбачених нормою, тобто конкретний захід дисциплінарного або адміністративного примусу. Особливість санкцій полягає в тому, що вони часто бувають відсутні, а інколи бувають сформульовані в одному акті, встановлюються за порушення низки адміністративно-правових норм, окрім того, одна норма може мати кілька різних санкцій [123, с. 71–72].

Адміністративно-правові норми в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, частково розглядалися у працях науковців, які досліджували питання запобігання корупції згалом. Такі вчені, як С. М. Алфьоров, М. Ю. Бездольний, К. В. Берднікова, В. Д. Гвоздецький, В. Д. Демків, І. Н. Грабець, Д. В. Гудков, І. А. Дьомін, В. А. Завгородній, С. А. Задорожний, Ю. О. Коваленко, О. І. Добровольський, О. П. Мусієнко, В. В. Плиска, Р. М. Тучак, Т. В. Хабарова, К. І. Хромова, С. О. Шатрава, О. М. Шимон, І. І. Яцків та ін. розглядали питання адміністративно-правового механізму, адміністративно-правових засад та адміністративно-правового

регулювання і запобігання корупційним проявам, визначали сутність адміністративно-правових норм.

Розглядаючи адміністративно-правові норми, що стосуються правопорушень, пов'язаних з корупцією, слід згадати ті нормативно-правові акти, які стосуються корупційних і пов'язаних з ними правопорушень та їх запобігання. Безперечно, варто почати з Конституції України як основоположного Закону, який складається з преамбули, 12 розділів, прикінцевих та перехідних положень. У розділі «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» закріплено широкий спектр прав і свобод людини й громадянина, що охоплює всі без винятку права і свободи, які демократичною світовою спільнотою прийнято вважати за відповідні гуманістичні стандарти в цій сфері суспільного і державного життя [133]. Конституція України розглядає права людини в політичному, економічному, соціальному та культурному контекстах. За будь-яке порушення прав законодавчо передбачена відповідальність. Чинні механізми запобігання діянням, пов'язаним з корупцією, покликані не допустити порушення наданих державою прав та відвернення можливості настання негативних наслідків як для фізичних, юридичних осіб, так і для держави загалом. Отже, Конституція України містить адміністративно-правові норми, які визначають права і обов'язки учасників адміністративних відносин.

Наступним важливим Законом є Закон України «Про запобігання корупції» [39], що містить норми, які діють в межах механізму запобігання, передусім ідеться про Розділи IV–XIII. Слід зауважити, що норми цього Закону мають двохелементну структуру – мають гіпотезу і/або диспозицію, санкції же відсутні. Звичайно, не варто обмежуватись лише цим профільним законом, який регулює суспільні відносини, пов'язані із запобіганням корупції, адже існує низка підзаконних актів, інструкцій та інших законів, які містять спеціальні норми. Для аналізу адміністративно-правових норм, що входять до механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід застосувати ситуаційний підхід, тобто охарактеризувати адміністративно-правові норми з точки зору динамічних і статичних процесів змісту, форми закріплення, дії в просторі і часі, за колом осіб та функціональним призначенням.

Виходячи з того, що за правопорушення, пов'язане з корупцією, Законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та /або цивільно-правову відповідальність, нас цікавить виключно адміністративно-правова норма та її відношення до механізму запобігання таким правопорушенням, тож

маємо розглянути регулювання тих суспільних відносин, які входять до предмета адміністративного права.

За своїм змістом адміністративно-правові норми можуть бути матеріальними, тобто такими, що безпосередньо визначають сутність механізму запобігання правопорушенням, та процесуальними – які закріплюють певний порядок реалізації норми. Слід зауважити, що одна матеріальна норма для її повноцінної реалізації забезпечується групою процесуальних норм. Запровадження матеріальної норми права у межах адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, регламентується не однією процесуальною нормою, а низкою взаємопов'язаних адміністративно-правових процесуальних норм, кожна з яких визначає певний етап від початку до завершення. До прикладу, в Статтях 23 та 25 Закону України «Про запобігання корупції», що містяться в Розділі IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням», за змістом (за предметом правового регулювання) норми є матеріальними, оскільки визначають обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. У згаданих статтях ідеться про обмеження щодо одержання подарунків та щодо сумісництва та суміщення. Ці норми мають і гіпотезу, і диспозицію. У статтях 26 та 27 цього Закону містяться норми процесуального характеру, адже в них визначається певний порядок дій за певних обставин. А саме, в статті 27, де мова йде про обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Стаття містить перелік заборон, порушення яких передбачає певну процедуру: НАЗК звертається до суду з питанням припинення трудового договору (контракту) та визнання правочину не дійсним. Стаття 27 Закону містить обмеження щодо спільної роботи близьких осіб. Ця адміністративно-правова норма також є процесуальною, адже визначає порядок реалізації прав. У ній зазначено, що в разі порушення вимог, необхідно вжити заходів щодо їх усунення у п'ятнадцятиденний строк, а якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усуваються, то в місячний строк відповідні особи повинні бути переведені на іншу посаду, яка виключає пряме підпорядкування. Якщо ж це не можливо, особа підлягає звільненню.

Розділ V містить норми щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Ці адміністративно-правові норми є нормами механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. У розділі міститься 9 статей, частина з яких є нормами процесуальними, тобто такими, які безпосередньо визначають порядок дій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, заходів зовнішнього та самостійного його врегулювання, а також

особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Розділ VI містить норми, які регулюють правила етичної поведінки. Розділ містить 8 статей, норми яких стосуються дотримання вимог закону та етичних норм поведінки, пріоритету інтересів, питання політичної нейтральності, неупередженості, компетентності і ефективності, нерозголошення інформації та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень. Ці норми є матеріальними, оскільки визначають комплекс прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин.

Розділ VII містить норми, що роз'яснюють питання фінансового контролю. Він містить 10 статей, які визначають механізми запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Норми цих статей зосереджують увагу на декларуванні доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, моніторингу їх способу життя, а також перевірці декларацій. Ці адміністративно-правові норми за своїм юридичним змістом є зобов'язуючими, оскільки містять вимоги виконувати певні дії, окрім того, більшість норм даного розділу є процесуальними, тобто такими, що визначають порядок реалізації прав і обов'язків учасників адміністративних правовідносин.

Розділ VIII розкриває питання захисту викривачів, у ньому йдеться про повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, захист прав викривачів, гарантії їх захисту, також розтлумачено поняття конфіденційності та анонімності викривача, винагороди та юридичної відповідальності. Норми цього розділу є переважно процесуальними за предметом правового регулювання та уповноважуваними за юридичним змістом.

Розділ IX містить норми, що роз'яснюють деталі інших механізмів запобігання і протидії корупції. Такими механізмами є : заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування; антикорупційна експертиза; спеціальна перевірка та єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Норми цього розділу містять у більшості випадків гіпотезу і диспозицію, переважно є нормами матеріальними та зобов'язуючими.

X Розділ узагальнив питання запобігання корупції в діяльності юридичних осіб. Він містить чотири статті, норми яких розкривають загальні засади запобігання корупції в діяльності юридичної особи, а також визначають наявність антикорупційної програми юридичної особи і вимоги до неї.

Розділ XI розкриває питання відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків. Незважаючи на те, що в ньому йдеться про відповідальність, в структурі норм немає санкції. В диспозиції статті 65-1 Закону зазначається, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Тобто можна зробити висновок, що відповідальність за вчинення таких дії передбачена Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Цивільним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. Також норми даного розділу визначають порядок відшкодування збитків, відновлення прав і законних інтересів тощо.

Розділ XII «Міжнародне співробітництво» містить чотири статті, норми яких стосуються міжнародних договорів, міжнародного обміну інформацією та заходів щодо повернення в Україну коштів та майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень.

Варто зазначити, що всі адміністративно-правові норми визначені в цьому Законі за юридичною силою є нормами законів; за дією у просторі є нормами загальними, тобто такими, що діють на всій території України; поширюються як на юридичних так і на фізичних осіб; залежно від мети є нормами регулятивними; за терміном дії є постійними, тобто діють до їхнього скасування; за ступенем узагальнення є міжгалузевими, оскільки регулюють питання корупційних та пов'язаних з ними правопорушень у всіх галузях, зокрема в кримінальній та адміністративній; за формою припису є зобов'язуючими, заборонними, дозвільними і рекомендаційними.

Досліджуючи адміністративно-правові норми в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід зауважити, що більшість законодавчо унормованих механізмів запобігання своїм існуванням зобов'язана міжнародним конвенціям та ратифікованим договорам, які містять базові принципи, покладені в основу механізму запобігання. Ідеться про такі міжнародні акти, як: Конвенція організації Об'єднаних націй проти корупції № 251-V від 01.01.2010 [134], Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № 252-V від 01.03.2010 [135], Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією № 253-V від 01.03.2010 [136], Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією № 2476-IV від 01.01.2006 [137]. Україна як держава-учасниця цих конвенцій, відповідно до внутрішнього права, вживає усіх необхідних законодавчих та адміністративних заходів задля дотримання зазначених у конвенціях домовленостей. На основі внутрішньодержавного

досвіду попередніх років та міжнародного досвіду запобігання корупції зокрема, а також з урахуванням статистичних даних створюються ефективні методи протидії, які знаходять своє відображення в Антикорупційних стратегіях, Указах Президента та постановах КМУ, а також у Законах, які вносять зміни до деяких законодавчих актів України. Власне, відбувається створення нових правових норм на основі чинних попередніх норм з урахуванням прогалів та колізій.

Адміністративно-правова норма як частина правової норми розгалужена, і міститься у низці нормативно-правових документів, що забезпечує можливість запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням у всіх сферах діяльності. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення містить Главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», в якій наявні 9 статей, що містять, окрім гіпотези та/або диспозиції, ще й санкцію. Деякі норми Кодексу перекликаються з нормами Закону України «Про запобігання корупції», проте вони не повторюються, а доповнюють одна одну. Норми КУпАП узагальнюють адміністративно-правові норми, які діятимуть у разі порушення встановлених правил щодо запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. КУпАП також містить норми, які безпосередньо не відносяться до механізму запобігання, проте опосередковано вказують на деякі процесуальні норми, до прикладу, норми, зазначені в Розділі III та Розділі IV.

Адміністративно-правові норми механізму запобігання містяться і в інших нормативно-правових актах. Наприклад, суб'єктами правопорушень, пов'язаних з корупцією, можуть бути особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Вони мають певні права та обов'язки, прямо передбачені Законом України «Про державну службу», і один з таких обов'язків зазначений в п. 9 статті 8, а саме обов'язок додержуватись вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції [138].

Закон України «Про Національну поліцію» [139] також містить норми, які опосередковано стосуються механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. В ч. 2 статті 3 зазначається, що на працівника поліції поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». В п. 9 ч. 1 ст. 26 зазначено, що поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази даних стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах. Також в цьому Законі міститься норма, яка вказує на необхідність подання декларації відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» особам, які бажають взяти участь у конкурсі на посаду в поліції. Тобто такий адміністративно-правовий механізм, як подання

декларацій застосовується у випадку підбору кандидатів на службу в поліції. Також у статті 61 цього Закону міститься норма, відповідно до якої не може бути поліцейським особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

В Законі України «Про нотаріат» [140] містяться адміністративно-правові норми, які вказують на те, що якщо нотаріуса притягнуто до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», це є підставою для припинення діяльності приватного нотаріуса. Також згаданий Закон містить норму, яка зобов'язує нотаріуса протягом 10 робочих днів надавати необхідні документи про вчинені нотаріальні дії на письмовий запит НАЗК, що здійснюється з метою виконання повноважень, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Закон України «Про прокуратуру» [141] містить норми, які визначають правові засади організації і діяльності прокуратури України. У ньому зазначається, що Офіс Генерального прокурора має певні функції, одна з яких – представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (ст.8-1). Також в Законі міститься норма, що встановлює необхідність наявності у членів конкурсної комісії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури значного досвіду діяльності у сфері запобігання або протидії корупції. Окрім того, в ньому визначена норма, відповідно до якої на прокурора поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, визначених Законом України «Про запобігання корупції» (ст. 18). Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» здійснюється спеціальна перевірка кандидатів на посаду прокурора.

Перелік нормативно-правових актів, що містять адміністративно-правові норми механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не є вичерпним, проте варто виділити деяких з них. Національне агентство з питань запобігання корупції затвердило Наказ від 29.07.2020 № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» [142], який містить адміністративно-правові норми щодо визначення процедури проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Цей адміністративно-правовий механізм покликаний здійснювати антикорупційну експертизу проєктів актів з метою виявлення в них положень, які самостійно чи

в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (корупціогенних факторів).

Також Національним агентством з питань запобігання корупції було затверджено Наказ від 02.04.2020 № 127/70 «Про затвердження вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень Закону України «Про запобігання корупції» [143]. Адміністративно-правові норми Закону визначають умови створення та функціонування захищених анонімних каналів зв'язку, також у ньому визначено, якими спеціальними суб'єктами здійснюється таке застосування.

Безперечно, важливим моментом є контроль та перевірка діяльності із запобігання корупції, тому Національне агентство з питань запобігання корупції затвердило Наказ від 18.01.2021 № 11/21 «Про затвердження Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції» [144]. Адміністративно-правові норми цього наказу визначають механізм проведення перевірок, види перевірок, оформлення результатів перевірки, а також права та обов'язки осіб, уповноважених на здійснення таких перевірок.

Кодекс законів про працю [96] також містить адміністративно-правові норми, в яких зазначені деякі моменти, що мають відношення до правових норм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Наприклад у ст. 32 зазначається, що працівник, який повідомив про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, не може бути звільнений чи змушений до звільнення, чи притягнутий до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з таким повідомленням або підданий іншим негативним заходам впливу, або загрозі таких заходів впливу. У ст. 41 зазначається, що однією з додаткових підстав для розірвання трудового договору є наявність у працівника реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, передбачений Законом України «Про запобігання корупції».

Питання механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією регулюється низкою нормативно-правових актів, серед яких: Указ Президента України від 09.07.2019 № 505/2019 «Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів» [145]; Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2020 № 781 «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2020 рік та внесення змін до деяких актів КМУ» [146]; Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2020 № 393 «Про перелік товарів, на які

не поширюється заборона, передбачена статтею 54 Закону України «Про запобігання корупції»[147]; Постанова Центральної виборчої комісії від 10.12.2020 № 562 «Про проведення оцінки корупційних ризиків»[148]; Угода про співробітництво між НАБУ та Національним антикорупційним центром Республіки Молдова у сфері запобігання та боротьби з корупцією від 10.07.2018 [149]; Рішення НАЗК від 09.02.2018 № 166 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» [150]; Постанова пленуму Верховного Суду України від 25.05.1998 № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» [151].

Законодавство України налічує велику кількість законів, указів, наказів, інструкцій та конвенцій, що повинно було б полегшити реалізацію та тлумачення норм права, проте ситуація неоднозначна. Позитивним є те, що законодавчо урегульовано суспільні відносини, що мало б унеможливити виникнення спорів та двозначності трактувань. Слід наголосити, що більшість законів часто містять бланкетні та відсилочні норми, що дає можливість вивчити усі правові норми, які стосуються певного питання. Негативною фактором наявності розгалуженого законодавства є те, що велика кількість законів призвела до виникнення колізій та прогалин у праві. Це пояснюється тим, що фізично важко досягнути тисячі нормативно-правових актів, проаналізувати їх та узагальнити. З юридичної точки зору, така велика кількість нормативно-правових актів забезпечує принцип змагальності, що, безперечно, є важливим елементом процесуальної діяльності. Узагальнення та кодифікація дадуть можливість «очистити» законодавство та створити такі правові норми, які матимуть однозначне трактування та не міститимуть прогалин і колізій.

2.3. Суб'єкти запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією

Корупція є однією з основних загроз для нормального соціально-економічного розвитку України. Вона негативно впливає на якість життя населення. Це руйнівний чинник, поширення якого призводить до загроз державного рівня. Масштаби корупції щороку ростуть, кожна сфера життя прямо чи опосередковано просякнута цим всеохоплюючим соціальним злом. Тож, для вирішення проблеми необхідно приймати правильні рішення, застосовувати дієві механізми запобігання, тим самим протидіяти корупції. Важливо розібратись, хто ж контролює та керує цим процесом, хто які заходи застосовує, хто виявляє, хто розслідує вже скоєні правопорушення, хто займається превентивною діяльністю, хто виявляє та управляє арештованим і

конфіскованим майном та хто аналізує дієвість і результативність роботи, метою якої є подолання корупції взагалі або принаймні зведення її до мінімуму.

Чинне законодавство визначає перелік спеціально уповноважених суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Кожен з цих суб'єктів наділений владними повноваженнями та безпосередньо виконує поставлені задачі. Між суб'єктами існує певна підпорядкованість, процесуальне керівництво, обмін інформацією і, безсумнівно, від злагодженості їх роботи залежить загальний результат.

Держава повинна здійснювати моніторинг та аналіз явищ і чинників, які можуть становити корупційні ризики, задля ефективної оцінки реальної ситуації і вироблення правильної стратегії з розподілом функцій між відповідними державними органами та недержавними організаціями.

Для чіткого розмежування функцій та повноважень слід передусім класифікувати суб'єктів запобігання та протидії корупції, корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Їх можна поділити на три групи: до першої відноситимуться суб'єкти із загальними повноваженнями, до другої – суб'єкти зі спеціальними повноваженнями, а до третьої – суб'єкти з повноваженнями учасників антикорупційних заходів.

Суб'єктами із загальними повноваженнями є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Генеральний прокурор.

Президент України в межах своїх повноважень затверджує загальнонаціональні програми та концепції, тобто показує, в якому напрямку рухатись, на що звернути увагу.

Єдиний орган законодавчої влади – Верховна Рада України, спираючись на свої функції ухвалює закони, якими керуються суб'єкти, покликані запобігати та протидіяти вчиненню корупції та корупційних правопорушень. Верховною Радою України створюються комітети, які займаються окремими напрямками законопроектної роботи (за нашим напрямом дослідження нас цікавить Комітет ВРУ з питань антикорупційної політики) [152].

Кабінет міністрів України є вищим органом виконавчої влади, який займається нормативно-координаційною діяльністю. До його повноважень можна віднести встановлення та зміну структурних підрозділів органів виконавчої влади, зокрема тих підрозділів, чия діяльність спрямована на запобігання і протидію корупції.

Суб'єкти зі спеціальними повноваженнями перелічені в Законі України «Про запобігання корупції» [39]. Ними є органи прокуратури, органи Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції.

Третя група складається з тих суб'єктів, які мають право брати участь у запобіганні та протидії корупції. В деяких випадках такі суб'єкти мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь у інформаційному і науково-дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції та залучатись до таких заходів. Такими органами є органи державної влади; інші державні органи; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи; посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів; громадяни та громадські об'єднання.

Можна запропонувати ще одну класифікацію суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, розділивши їх на дві категорії – державні та недержавні органи. До *державних органів* можна віднести ті елементи механізму держави, які беруть участь у виконанні функцій держави та наділені при цьому владними повноваженнями. Ними є органи, визначені Законом України «Про запобігання корупції», тобто спеціально уповноважені суб'єкти, а також інші державні органи, тобто ті, для яких здійснення антикорупційної політики поєднується з іншими їхніми функціями та повноваженнями. До першої підгрупи відносяться органи прокуратури, органи Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції. До другої підгрупи можемо віднести Прокуратуру, а саме Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Вищий Антикорупційний суд України (ВАКС), Державне бюро розслідувань (ДБР), Бюро економічної безпеки (БЕБ), Служба безпеки України (СБУ), Національна рада з питань антикорупційної політики при президентові України, профільні управління в органах НПУ та ін. До недержавних органів можемо віднести громадські ради та громадські організації, які є легальними суб'єктами правовідносин, що створені для діяльності, яка керується окремо від держави, метою яких є мінімізація рівня корупції. Такими органами є Громадська Рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції; Громадська Організація «Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні»; Громадська Організація «Інститут законодавчих ідей»; Громадська Організація «Центр протидії корупції»; Громадська Організація «Антикорупційний штаб»; Громадська Організація «Стоп корупції»;

Громадська Організація «Інтегриті ЮА»; Антикоруційна громадська спілка «СОВІСТЬ» та інші.

Усі вище перелічені державні й недержавні органи безпосередньо чи опосередковано виконують функцію запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Розглянемо, які повноваження має кожен із них, та якими є особливості їхньої роботи у сфері протидії корупції.

Розглянувши функції та завдання суб'єктів, що мають загальні повноваження, більш детально розглянемо групу суб'єктів, які мають спеціальні повноваження. В чинному Законі України № 1700-VII «Про запобігання корупції» [39] в статті 1 міститься термін «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції». Зміст його не розкрито, а лише перелічено чотири суб'єкти, які до нього входять, а саме: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Окрім цього, в Законі окремою статтею не передбачено класифікацію суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Для початку коротко зупинимось на функціях органів прокуратури та Національного антикорупційного бюро України, адже повноваження цих органів переважно пов'язані з протидією корупції, а саме з корупційними правопорушеннями, застосуванням кримінально-правових механізмів; вони мають компетенцію, яка поширюється на ті корупційні злочини, які є найбільш суспільно-небезпечними та становлять загрозу національній безпеці.

Органи прокуратури як спеціальний суб'єкт виконують певні функції, пов'язані із протидією діянням, пов'язаним з корупцією, з підтриманням державного обвинувачення в суді; представництвом інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законодавством; наглядом за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; наглядом за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Національне антикорупційне бюро України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» №1698-18 [153] є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими

на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Національне бюро в своїй діяльності керується такими принципами, як: верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність та справедливість; незалежність Національного бюро та його працівників; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Продовжуючи аналіз функцій та повноважень спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції більш детально варто розглянути повноваження органів Національної поліції та на специфіку роботи Національного агентства з питань запобігання корупції, оскільки ці органи безпосередньо здійснюють протидію та запобігають правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [139]. До основних завдань поліції віднесено виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень при виконанні покладених на неї завдань щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень. Також поліція наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах. Структура Національної поліції України утворюється значною кількістю органів та установ. Вона налічує 26 територіальних органів – Головних управлінь Національної поліції в областях, м. Києві, АР Крим та м. Севастополі, 6 міжрегіональних територіальних органів, до яких відноситься 5 департаментів (Департамент стратегічних розслідувань, Департамент кіберполіції, Департамент боротьби з наркозлочинністю, Департамент внутрішньої безпеки, Департамент патрульної поліції) та поліцію охорони, а також державні установи, до яких входять 4 академії патрульної поліції, 2 центри підготовки поліцейських, Центр авіаційного забезпечення, Центр обслуговування підрозділів НПУ та 24 дитячі заклади оздоровлення та відпочинку і дошкільні навчальні заклади.

Спеціально уповноваженими суб'єктами НПУ, що здійснюють протидію та запобігання корупційним проявам, є Департамент стратегічних розслідувань

та Департамент внутрішньої безпеки, які відносяться до міжрегіональних територіальних органів.

Слід зазначити, що з моменту прийняття Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 [39], функціональних та формальних змін зазнала низка органів, зокрема ті, які покликані запобігати й протидіяти корупції. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року утворено міжрегіональний територіальний орган – Департамент захисту економіки Національної поліції України [154], серед завдань якого «боротьба з корупцією й хабарництвом у сферах, які мають стратегічне значення для економіки держави, та серед посадових осіб органів державної влади і самоврядування; протидія корупційним правопорушенням і правопорушенням, пов'язаним з корупцією». Цей орган через 4 роки був ліквідований, і його функції взяв на себе Департамент стратегічних розслідувань, утворений як юридична особа публічного права Постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2019 року № 867 [155]. Наказ Національної поліції України від 23 жовтня 2019 року № 1077 затвердив Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України [157]. Цей Департамент у межах своїх повноважень покликаний займатись реалізацією державної політики з питань боротьби з організованою злочинністю та здійснювати оперативно-розшукову діяльність. Завданнями Департаменту також є протидія корупції серед посадових осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», вжиття заходів з метою виявлення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, та їх припинення відповідно до законодавства України.

У своїй діяльності Департамент стратегічних розслідувань керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язкове виконання яких надана Верховною Радою України, законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами та Положенням про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України.

Відповідно до ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення протоколи про адміністративне правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи [86]. Компетенція органів Національної поліції поширюється на ст. 172-4–172-9 за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та

особливо відповідальне становище, а також 172-9-1, 172-9-2, КУпАП, які віднесені до так званих адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Вказані статті кодексу є статтями глави 13-А, що має назву «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». В цьому випадку уповноваженими особами є оперативні працівники Департаменту стратегічних розслідувань, а також оперативні працівники управлінь стратегічних розслідувань у містах.

Ще одним органом НПУ, який є суб'єктом зі спеціальними повноваженнями, є Департамент внутрішньої безпеки, створений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 887 [157]. Наказом Національної поліції України від 09 листопада 2015 № 83 затверджено Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України [158]. Положення зі змінами було затверджено Наказом Національної поліції України від 31 липня 2019 року № 765. У ньому передбачено, що Департамент внутрішньої безпеки у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, іншими нормативними актами та безпосередньо самим Положенням [159]. Діяльність Департаменту внутрішньої безпеки ґрунтується на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, а також безперервності. Основними завданнями ДВБ є формування та забезпечення реалізації заходів з питань внутрішньої безпеки в Національній поліції України; запобігання, виявлення, попередження і припинення кримінальних, корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, що готуються або вчинені поліцейськими, державними службовцями та іншими працівниками поліції; організація і здійснення заходів захисту поліцейських, державних службовців та інших працівників поліції від перешкоджання їм у виконанні службових обов'язків. Положення передбачає безліч функцій, які зосереджені на виявленні фактів втягнення поліцейських у злочинну діяльність, проведення заходів щодо протидії фактам поширення завідомо неправдивих відомостей, які дискредитують посадових осіб, а також систему НПУ, проведення перевірок з дотримання в системі НПУ вимог щодо запобігання прийняття на службу в НПУ осіб, які не відповідають вимогам до кандидатів на службу в поліції, участь у заходах щодо виявлення, попередження, припинення та документування протиправних посягань на життя і здоров'я поліцейських та інше. Поруч з цим ДВБ для виконання покладених завдань має право

перевіряти дотримання законності та вимог антикорупційного законодавства України в системі НПУ; здійснювати перевірки за фактами скоєння працівниками поліції корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, дисциплінарних поступків; отримувати в системі НПУ необхідну для проведення перевірки інформації щодо кримінальних, корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, вчинених поліцейськими. Також працівники ДВБ мають право приймати повідомлення про правопорушення, пов'язані з корупцією, чи інші протиправні дії, вчинені співробітниками правоохоронних органів або проти них, а також складати відповідно до вимог законодавства України протоколи про адміністративне правопорушення за фактами вчинення поліцейськими адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Більшість органів та установ Національної поліції мають у своєму складі профільні управління чи відділи, завданням яких є запобігання та протидія правопорушенням, пов'язаним з корупцією, за допомогою адміністративно-правових механізмів. За відсутності таких органів таку функцію виконує уповноважена на те особа, яка керується Законом України «Про запобігання корупції», виконує покладені на неї обов'язки.

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» йдеться про наявність двох каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень та інших порушень цього Закону – внутрішні та зовнішні. *Внутрішні канали повідомлення* про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону – способи захищеного та анонімного повідомлення інформації, яка повідомляється викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу або юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу. *Зовнішні канали повідомлення* про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону – шляхи повідомлення інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через засоби масової інформації, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [39].

У статті 5 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що Національне агентство є колегіальним органом і до його складу входить п'ять членів. Кожен із членів НАЗК очолює один чи два департаменти, створені

відповідно до напрямків роботи агентства. Наразі в НАЗК утворені такі департаменти: антикорупційної політики; запобігання та виявлення корупції; з питань дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції; запобігання політичній корупції. Деякі з цих департаментів мають підпорядковані їм управління та відділи.

Водночас Закон визначає повноваження, організацію діяльності, права та обов'язки одного з цих суб'єктів – Національного агентства з питань запобігання корупції. Цьому питанню приділений цілий розділ, який містить 16 статей. Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (ЗУ «Про запобігання корупції»). НАЗК утворюється Кабінетом Міністрів України та підзвітне йому. Голова Національного агентства представляє питання діяльності у Кабінеті Міністрів України. Верховна Рада України в свою чергу контролює діяльність Національного агентства. Голова Національного агентства здійснює керівництво агентством, призначається та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Законом передбачені вимоги, яким повинен відповідати обраний Голова, а також визначено, хто не може бути призначений на посаду, в яких випадках повноваження припиняються достроково.

До функцій НАЗК входять: участь у формуванні політики та реалізації політики; стратегія і звіти; перевірка декларацій; контроль за дотриманням антикорупційних обмежень і вимог; контроль за фінансами політичних партій; моніторинг способу життя; захист викривачів; антикорупційна експертиза.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» уповноважені особи НАЗК можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень; у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду в порядку, визначеному Національним агентством.

Національне агентство впроваджує новий напрям експертного проективного стратегічного аналізу корупційних ризиків для виявлення і усунення корупційних схем. Він передбачає:

- визначення пріоритетних сфер публічного управління й економіки з високим рівнем корупційних ризиків для стратегічного аналізу. Визначення сфер для аналізу здійснюється на основі аналітичного дослідження за обґрунтованою методологією. за результатами визначаються група сфер, які поглиблено вивчаються на предмет корупційних ризиків та схем;

- проведення аналізу у визначених сферах. Вивчаються всі існуючі джерела, що описують корупційні ризики та схеми: розслідування правоохоронних органів, журналістські та громадські напрацювання, повідомлення про корупцію, антикорупційні програми державних органів. налагоджується співпраця з фаховими експертами, що володіють спеціальними знаннями у галузях;

- документування зібраної інформації. Зібрана інформація заноситься до основного аналітичного інструменту – Каталогу корупційних ризиків. Це структурований і детальний опис кожного задокументованого корупційного ризику;

- усунення ризиків. Національне агентство готуватиме пропозиції щодо ефективного усунення та/або мінімізації виявлених ризиків. Першим пунктом плану буде публічне висвітлення корупційної схеми та її механізму [160].

Національне агентство з питань запобігання корупції перевіряє організацію роботи із запобігання і виявлення корупції згідно з Законом України «Про запобігання корупції» відповідно до затвердженого порядку та плану. НАЗК перевіряє:

- підготовку та виконання антикорупційних програм;
- створення та функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»;
- захист викривачів.

У разі порушення вимог законодавства НАЗК може:

- внести припис про усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності;

- затвердити обґрунтований висновок щодо наявності ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення для направлення його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції;

➤ звернутися до суду з підстав, передбачених Законом [161].

Відповідно до рішення Конституційного суду України від 27.10.2020 № 13-р/20 проведення позапланових та планових перевірок призупинено [162]. У своєму Рішенні Конституційний Суд України наголошує, що будь-які форми та методи контролю у вигляді перевірок, моніторингу тощо функціонування та діяльності судів і суддів повинні реалізовуватись лише органами судової влади та виключати створення таких органів у системі як виконавчої, так і законодавчої влади.

Отже, повертаючись до класифікації державних органів, що здійснюють антикорупційні заходи, варто також зупинитись на третій підгрупі, до якої входять органи, які не є безпосередніми суб'єктами запобігання корупції, але поруч з іншими своїми функціями виконують завдання антикорупційної політики. Такими органами є Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Державне бюро розслідувань, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Управління запобігання корупції МВС та інші профільні управління в системі НПУ.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – це не окремий орган, а самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України. Він перейняв від ГПУ всі завдання щодо боротьби з корупцією. На САП покладені зобов'язання з нагляду за розслідуваннями НАБУ, а також підтримка державного обвинувачення та представництво інтересів українців і держави у судах щодо злочинів, пов'язаних з корупцією. До загальної структури САП входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, де має офіси НАБУ.

Державне бюро розслідувань (ДБР) працює з листопада 2018 року, є органом досудового розслідування і має стати аналогом американського Федерального бюро розслідувань. Відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [163] Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. ДБР, серед іншого, розслідує справи, пов'язані з корупцією, але тільки ті, які не відносяться до компетенції НАБУ. Окрім того, ДБР здійснює розслідування злочинів, пов'язаних із діяльністю злочинних організацій, вчинених правоохоронцями, а також особливо тяжких насильницьких злочинів, за які Кримінальним кодексом передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Також ДБР розслідує злочини, у тому числі і корупційні, вчинені службовими особами

НАБУ, прокурорами САП, окрім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності НАБУ.

Вищий антикорупційний суд України (ВАКС) – орган із всеукраїнською юрисдикцією – розглядає виключно справи топ-корупціонерів, які розслідує НАБУ. Діяльність цього органу регулюється Законом України «Про вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 № 2447-VIII [164], який визначає засади організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальні вимоги до суддів цього суду та гарантії їхньої діяльності. Створення цього суду було однією з головних вимог Міжнародного валютного фонду (МВФ) для продовження співпраці з Україною. Суддів цього суду відбирали на відкритому конкурсі за участі міжнародних експертів. Усі клопотання й обвинувальні акти в корупційних справах високопосадовців подаються слідчим суддям ВАКС, апеляційні скарги – до Апеляційної палати ВАКС.

Закон України про «Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII [165] визначає правові та організаційні засади функціонування Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Завдання цього агентства зрозуміле вже з самої назви – воно розшукує активи, доводить їхнє злочинне чи корупційне походження, конфіскує виключно за рішенням суду, а потім може виставити на продаж на публічних торгах. Уся інформація про активи й грошові рахунки зберігається у спеціально створеному відкритому реєстрі, який також веде агентство. Поки що здебільшого АРМА управляє арештованими активами колишніх високопосадовців часів президентства Віктора Януковича, корупційне походження яких доводять слідчі ГПУ.

Служба безпеки України у своїй структурі має підрозділ боротьби з корупцією та організованою злочинністю, що має повноваження на одержання від банків, а також кредитних, митних, фінансових та інших установ, підприємств, організацій незалежно від форм власності інформації та документів про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб. Цей підрозділ також організовує, здійснює та координує оперативно-розшукові заходи з викриття та розробки корумпованих посадових осіб в структурах державної влади. Крім того, підрозділ у взаємодії з прокуратурою здійснює оперативно-розшукові заходи із забезпечення розслідування зловживань корумпованих посадових осіб органів виконавчої, законодавчої та судової влади, правоохоронних та контролюючих органів [166].

Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України створена Указом Президента від 14.10.2014 № № 808/2014 [167]. Цей орган мав консультативно-дорадче спрямування, не мав слідчих функцій і не здійснював переслідування корупціонерів. Це консультативно-дорадчий орган, до обов'язків якого входить підготовка та подання главі держави пропозицій щодо антикорупційної стратегії, аналіз ситуації із запобіганням та протидією корупції в Україні. Крім того, Національна рада на своїх засіданнях, які проводяться раз на два місяці, зобов'язана готувати на розгляд президента свої пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства і висувати ідеї щодо покращення координації роботи інших антикорупційних органів. До Ради входять представники «Transparency International Ukraine», Європейської Бізнес Асоціації, Американської торговельної палати, громадських організацій «Центр протидії корупції» та «Центр політико-правових реформ». Офіційний статус спостерігачів у Раді мають представники міжнародних організацій і дипломатичних установ, які надають Україні допомогу в боротьбі з корупцією [168].

В системі Міністерства внутрішніх справ функціонує Управління запобігання корупції, яке відповідно до Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 22 грудня 2015 року, здійснює виконання покладених на нього завдань. Такими є: розроблення антикорупційної програми для апарату МВС; виявлення ризиків вчинення корупційних правопорушень у діяльності посадових і службових осіб апарату МВС та внесення керівництву пропозицій щодо їх усунення; контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки серед співробітників апарату МВС; у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції», здійснення моніторингу способу життя службових осіб апарату МВС, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується Національним агентством; здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів в апараті МВС, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного підрозділу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, що були вжиті для його врегулювання, та за дорученням Міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів в ЦОВВ; проведення спеціальних перевірок стосовно осіб, які претендують на зайняття посад пов'язаних з високим рівнем корупційних ризиків в апараті МВС, перелік яких затверджується Національним агентством та порядок проведення яких визначено Законом України «Про запобігання

корупції» та за дорученням Міністра внутрішніх справ у проведенні таких заходів в ЦОВВ; розгляд звернень та запитів громадян (у тому числі на отримання публічної інформації), депутатських звернень та запитів народних депутатів України, здійснення заходів, спрямованих на реалізацію отриманих пропозицій щодо покращення діяльності з питань проведення заходів, визначених Законом України «Про очищення влади» та «Про запобігання корупції»; взаємодія з громадськими організаціями, об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, віднесених до компетенції Управління [169].

У структурі Міністерства внутрішніх справ створене Управління запобігання корупції МВС України, Положення про яке затверджено Наказом МВС від 25.03.2020 № 297 [170]. Відповідно до цього положення Управління є структурним підрозділом апарату МВС, який у межах повноважень забезпечує організацію та контроль за реалізацією МВС заходів із запобігання і протидії корупції, завдань і функцій, передбачених Законом України «Про очищення влади» в апараті МВС. Основними завданнями Управління є розроблення, організація та контроль за реалізацією заходів із запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, в апараті МВС, Головних сервісних центрах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС; організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності МВС, підготовки заходів з їх усунення, унесення Міністру відповідних пропозицій; перевірка факту подання суб'єктами декларування апарату МВС декларацій та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» порядку та інше.

Відповідно до покладених завдань Управління забезпечує розроблення антикорупційної програми МВС та здійснює контроль за станом її виконання апаратом МВС, закладами, установами та підприємствами, що належать до сфери управління МВС, подає до Національного агентства в терміни, визначені законодавством, інформацію про стан виконання цієї програми; виявляє ризики вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень у діяльності посадових і службових осіб МВС та вносить керівництву МВС пропозиції щодо їх усунення; надає допомогу в заповненні декларацій особі, уповноваженій на виконання функцій держави, та інше.

Також не можна не згадати, що в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу, а також у державних цільових фондах в обов'язковому порядку утворюються (визначаються) самостійні та

функціонально незалежні структурні підрозділи (особи), на які покладаються функції із запобігання та виявлення корупції.

Перелік органів та установ, у яких утворюється уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, визначений у статті 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» [39].

До основних завдань уповноважених підрозділів (уповноваженої особи) належить організація проведення антикорупційних заходів та контроль за виконанням антикорупційного законодавства; організація роботи з управління корупційними ризиками у діяльності органу влади; надання методичної та консультаційної допомоги стосовно антикорупційного законодавства; здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів та сприяння його врегулюванню; перевірка стану подання декларацій та повідомлення Національного агентства про випадки їх неподання чи несвоєчасного подання; розгляд повідомлень про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»; забезпечення захисту працівників-викривачів, які повідомили про порушення вимог антикорупційного законодавства, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця; інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення антикорупційного законодавства [171].

Також в Україні існують недержавні органи, які займаються питаннями запобігання корупції та правопорушенням, що з нею пов'язані. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадськість має право брати участь у заходах щодо запобігання корупції. Організаціями, що займаються такими питаннями, є Громадська Рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції; Громадська Організація «Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні»; Громадська Організація «Інститут законодавчих ідей», Громадська Організація «Центр протидії корупції»; Громадська Організація «Антикорупційний штаб»; Громадська Організація «Стоп корупції»; Громадська Організація «Інтегриті ЮА»; Антикорупційна громадська спілка «СОВІСТЬ» та ін.

Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу,

підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції [39].

Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції є колегіальним органом, що утворюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції. Громадська рада при Національному агентстві з питань запобігання корупції регулює свою діяльність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 року № 952 «Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції». Цією постановою затверджуються Положення про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції.

Основні завдання Громадської ради:

1) забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства;

2) сприяння взаємодії Національного агентства з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю Національного агентства;

3) сприяння врахуванню Національним агентством громадської думки під час виконання покладених на нього завдань.

Громадська рада обирає із своїх членів до трьох представників, які входять до складу кожної з комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному агентстві, а також дисциплінарних комісій, які здійснюють дисциплінарні провадження щодо державних службовців Національного агентства. Також вона заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Національного агентства, здійснює моніторинг ефективності реалізації Національним агентством його повноважень, аналізує ситуацію із забезпеченням незалежності Національного агентства; розглядає щорічний звіт Національного агентства та затверджує висновок щодо нього; розглядає проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики та затверджує висновок щодо нього; бере участь у розробленні антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання; бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів Національного агентства та готує висновки щодо них [172].

Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні (ACREC) є науково-дослідницьким центром, який здійснює освітню, наукову та просвітницьку діяльність і об'єднує вітчизняних та іноземних науково-педагогічних та наукових працівників, докторантів, аспірантів, студентів та практиків у сфері запобігання і протидії корупції. Гаслом цього центру є «Врядування без корупції як нова норма у суспільстві у 2038 році». Місією центру протидії корупції є формування нової школи антикорупційної думки для створення нового суспільного договору без корупції; надання агентам змін інструментарію, теоретичних і практичних знань для їхньої професійної підготовки. Центр має стати комунікаційною платформою для агентів змін на пострадянському просторі [173].

Громадська Організація «Інститут законодавчих ідей» – це незалежний аналітичний центр, який працює заради недопущення прийняття законодавства з корупційними, дискримінаційними та неефективними нормами задля побудови країни рівних можливостей, розвитку демократії та верховенства права. Тобто ця громадська організація застосовує такий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як антикорупційна експертиза. Метою антикорупційної експертизи є виявлення в законопроектах факторів, що самостійно або в поєднанні з іншими нормами сприяють чи можуть сприяти

вчиненню корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій щодо усунення корупційних ризиків. За результатами антикорупційної експертизи надаються практичні рекомендації. Це можуть бути виправлення технічних помилок, внесення змін чи доповнень до окремих положень або ж взагалі скасування законопроекту загалом, якщо він суперечить законам України або прийнятий з порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції» [174].

Громадська Організація «Центр протидії корупції» працює над тим, щоб корупція в Україні стала винятком, а не правилом. Вона також розробляє законопроекти і добивається їх повноцінної реалізації, працює над системними змінами в країні та наголошує на невідворотності покарання для топ-корупціонерів. Ця організація має велику підтримку, оскільки фінансується Урядом США та ЄС, а також отримує благодійні пожертви від фізичних, юридичних осіб та приватних міжнародних фондів [175].

Громадська Організація «Антикорупційний штаб» має на меті виявлення корупційних схем, розкрадань бюджету і ресурсів громади та інших корупційних порушень можновладців з метою притягнення їх до відповідальності. Команда «Антикорупційного штабу» зазначає, що головною передумовою зменшення корупції в Україні є нульова терпимість до корупції серед тотальної більшості населення. Вони керуються принципом максимального залучення людей до антикорупційного руху. Метою цієї громадської організації є якісна зміна суспільства через запобігання і боротьбу з корупцією. Вона досліджує питання конфлікту інтересів у владних структурах, аналізує законодавчі акти, проводить журналістські розслідування, застосовуючи механізми запобігання корупції, корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією [176].

Громадська Організація «Стоп корупції» є неприбутковою незалежною організацією, що провадить незалежні антикорупційні розслідування і правозахисну діяльність з метою запобігання зловживанню владою, протидії корупції і сприяння демократичним перетворенням в Україні. Ця організація залучає до розслідувань місцевих активістів та висвітлює в ЗМІ найактуальніші питання місцевого самоврядування і дотримання посадовцями антикорупційних стандартів державної служби. Вони також залучають громадян до вирішення місцевих проблем, аби зробити місцеву владу відповідальною і підзвітною. Громадська організація складається з трьох функціональних департаментів: юридичний, правозахисний та громадянська журналістика [177].

Громадська Організація «Інтегриті ЮА» народилася з антикорупційного проєкту в рамках низки громадських ініціатив, що проводились з грудня 2017 р. Метою проєкту Інтегриті ЮА було забезпечення фахової експертизи та проведення досліджень проблематики сфери запобігання та протидії корупції, національної законодавчої бази в галузі антикорупційної політики, її впливу на формування державної політики України та здійснення практичної реалізації відповідних громадських ініціатив у цій сфері. Організація працює над створенням антикорупційної екосистеми в Україні на основі впровадження ефективних інструментів доброчесності, що дозволить максимально мінімізувати злочинне використання службовими особами, громадськими і політичними діячами їх прав і посадових можливостей з метою особистого збагачення [178].

Антикорупційна громадська спілка «СОВІСТЬ» створена 10 квітня 2014 р. Чернігівською обласною організацією підприємців-роботодавців «ЧЕРНІГІВЩИНА» і Славутицькою міською благодійною членською організацією «Щаслива Родина». Мета спілки – створити умови, за яких люди не зможуть або не захочуть займатись корупцією. Ця організація очищує законодавство від корупції, проводить експертизу і виправлення діяльності органів влади; виявляє і протидіє політичній корупції, оздоровлює колективи, хворі на корупцію, розробляє програми із запобігання і протидії корупції, готує фахівців з протидії корупції.

Дослідження антикорупційного законодавства України з акцентуванням уваги на антикорупційних органах, покликаних запобігати та протидіяти корупційним проявам, є вельми важливим. Ця необхідність зумовлена євроінтеграційним процесом під час проведення антикорупційної політики Україною. Законодавча база у сфері протидії корупції, навіть з урахуванням методичних рекомендацій, інструкцій та програм, створених відповідно до стандартів європейських країн, не гарантують в кінцевому результаті подолання корупції та корупційних проявів у суспільстві. Проте згадані антикорупційні органи відповідно до зазначених у нормативно-правових актах функцій, завдань, повноважень ухвалюють рішення щодо розроблення антикорупційних планів та програм, здійснюють ефективну державну політику у сфері протидії корупції, проводять антикорупційні експертизи нормативно-правових актів та удосконалюють антикорупційне законодавство, чим і показують, що лише за допомогою злагодженої системи дії та правильно поставлених цілей та завдань можна досягти бажаного результату. Створені державні і недержавні інституції та органи, здійснюючи діяльність у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, отримують багато

критики від іноземних експертів та громадськості. Реалізація Україною антикорупційної політики повинна відбуватись поетапно та з чітким розподіленням функцій та повноважень кожного з органів, що здійснює запобігання корупції. Роль кожного антикорупційного органу, критерії його ефективності й результативності повинні бути чітко визначені, їхні функції мають бути розмежовані та не повинні дублюватись. Антикорупційні органи, здійснюючи свою діяльність можуть створити основу для якісного запобігання корупційним діям та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також в подальшому мінімізувати їх прояви.

2.4. Інструменти публічного адміністрування в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією

Запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це складний багатогранний процес, ефективність та дієвість якого забезпечується злагодженістю дій, спрямованих на мінімізацію вчинення корупційних діянь. Ця система запобігання включає в себе законодавчо врегульовані механізми, котрі в свою чергу мають загальну структуру. Структура механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, нараховує три елементи, а саме: норма права, суб'єкти запобігання та інструменти публічного адміністрування. Кожен з цих елементів може існувати окремо, проте лише при комплексному застосуванні цих елементів можна говорити про злагодженість механізму запобігання з видимою дієвістю та ефективністю.

Інструменти публічного адміністрування розкривають свій зміст у формах і методах діяльності. Коли суб'єкти запобігання, здійснюючи свою діяльність з метою досягнення публічного інтересу, вступають в адміністративно-правові відносини, діяти вони можуть виключно в межах своїх повноважень та у той спосіб, передбачений Конституцією України та законами України. Ці суб'єкти під час здійснення своїх повноважень відповідно до покладених на них завдань ухвалюють рішення, які тягнуть за собою юридичні наслідки. Ці рішення і є формами управління, які відносяться до інструментів публічного адміністрування.

У вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, в неурядових організаціях, в установах та в організаціях, що мають бюджетне фінансування та існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країні на рівні державного, регіонального, місцевого управління та здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики. Публічне адміністрування у

широкому сенсі пов'язане з функціонуванням всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової [179, с. 12].

Дослідженням інструментів публічного адміністрування займалися такі вчені, як: В. Авер'янов, К. Афанас'єв, В. Бевзенко, Ю. Битяк, К. Булатов, Н. Галіцина, В. Галуцько, І. Голосніченко, О. Джафарова, Л. Кожура, І. Коліушко, В. Колпаков, В. Курило, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Нікітенко, О. Остапенко, І. Патерило, О. Правоторова, Л. Рогач, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угровецький, В. Шаповал та ін.

Інструменти публічного адміністрування як інститут та категорія адміністративного права є відносно новими і в сучасних умовах розвитку правозастосовної діяльності з'явилися недавно. Проте вони не взяли ні звідки, вони є сучасним переродженням Інституту форм і методів державного управління. Інститут інструментів публічного адміністрування фактично витіснив Інститут форм і методів державного управління, доповнивши його певними змінами та уточненнями.

Звертаючись до витоків існування Інституту форм і методів державного управління, варто згадати вчення В. Б. Авер'янова, який присвятив свої дослідження даному питанню. Він уважав, що говорити про форми управління доцільно лише щодо такої діяльності, яка має владно-організуючу спрямованість і відображає зміст основних, профільних функцій органів виконавчої влади. Щодо цих форм вирішальним є поділ їх на види залежно від настання тих чи інших правових наслідків. За цим критерієм виділяють: правові та неправові форми. До основних правових форм управління, на думку науковця, слід віднести такі: 1) видання правових актів управління (нормативного й індивідуального характеру); 2) укладання адміністративних договорів (угод); 3) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій (реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів; прийняття присяги, службова атестація, складання протоколів про адміністративні правопорушення). До неправових належать форми, що безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату [180, с. 268].

Підтримує таку точку зору Ю. П. Битяк, який під формою управління розуміє зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань. Також він поділяє форми державного управління на такі види: видання нормативно-правових актів управління; видання індивідуальних актів (ненормативних,

адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [181, с. 135].

Оскільки влада, тобто державне управління, не реалізується сама по собі, а реалізується за рахунок практичного втілення у життя певних функцій держави, такі функції можуть бути реалізовані безпосередньо через діяльність цих органів управління. І саме в формах управління віддзеркалюється зовнішня сторона дій з боку органів державного управління, а ось самі функції характеризують напрями управлінської діяльності.

Форми державного управління, на думку С. Г. Стеценка, це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів [123]. Науковець виділяє правові та неправові форми державного управління. До правових він відносить видання нормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій. До неправових він відносить проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій.

Набуття Україною незалежності, прийняття Конституції, у ч. 2 ст. 3 якої зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, свідчить про те, що наша держава у своєму функціонуванні орієнтується насамперед на потреби та запити людини. Ця ідея має бути закріплена в українському праві, у кожній з його галузей, включаючи і адміністративне право, про що свідчить запровадження в теорію та практику адміністративно-правового регулювання суспільних відносин концепції публічно-сервісної діяльності національної публічної адміністрації. Сутність цієї концепції виявляється в тому, що управлінські (владні) форми діяльності публічної адміністрації поступово витісняються публічно-сервісними. А раз так, то характеристика діяльності суб'єктів публічної адміністрації через використання категорій «форма управління», «форма державного управління» не повною мірою відображає реальний стан суспільних відносин, які складаються у цій сфері [182].

Інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [183, с. 144].

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно шляхом реалізації їх адміністративних прав;
- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [184, с. 160].

Суб'єкти запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, під час виконання виконавчо-розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу мають в своєму арсеналі певну кількість інструментів публічного адміністрування. Обираючи інструмент публічного адміністрування в своїй діяльності, необхідно суворо дотримуватись принципу законності, тобто використовувати такі інструменти публічного адміністрування, які відносяться до компетенції, що прописана в нормативно-правових актах та посадових інструкціях. Також важливим чинником при виборі інструментів публічної адміністрації є ефективність обраних інструментів в конкретних адміністративно-правових відносинах, що забезпечить повне відновлення прав і свобод. Важливим моментом є вміння оптимально поєднувати найефективніші інструменти, які не призведуть до великих незручностей та зведуть до мінімуму витрачання людських та фінансових ресурсів.

Загальна теорія адміністративного права України має певний перелік інструментів публічного адміністрування, який доповнювався та видозмінювався у зв'язку з необхідністю задоволення потреб практики. Наразі такими інструментами публічного адміністрування є: форми публічного адміністрування; план; фактична дія; методи публічного адміністрування; адміністративно-правовий режим; контроль (нагляд); електронне врядування [184].

На думку іншого колективу авторів, до інструментів публічного адміністрування слід віднести нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії [183, с. 144]. Такий арсенал інструментів не є вичерпним, адже в процесі розвитку публічного адміністрування не виключається можливість виникнення нових інструментів та скасування застарілих. Інструменти умовно можна поділити на позитивні та негативні. Перші можуть установлювались і законами України, і підзаконними

актами, другі – виключно законами України, оскільки вони обмежують права, свободи та законні інтереси приватних осіб і, як наслідок, можуть накладати адміністративне стягнення.

За значенням наслідки, які виникають в результаті використання форм публічного адміністрування, можна поділити на правові та неправові. До правових відносяться ті, з використанням яких виникають юридичні наслідки, такі як видання актів публічного адміністрування, видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права та укладання адміністративних договорів і здійснення реєстраційних та інших юридично-значущих дій, а до неправових відносяться ті, що є причиною виникнення адміністративно-правових відносин, до яких відносяться провадження організаційних дій та виконання матеріально-технічних операцій.

Характеризуючи інструменти публічного адміністрування в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, необхідно враховувати специфіку кожного механізму задля досягнення ефективності обраних інструментів. Тому необхідно проаналізувати кожен з форм публічного адміністрування. На нашу думку, узагальнивши та проаналізувавши існуючі класифікації інструментів публічного адміністрування, варто виділити такі з них: встановлення норм права, застосування норм права, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій та здійснення організаційних дій та заходів.

Форма встановлення норм права пов'язана із створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів. В даному випадку відбувається реалізація функції адміністративної правотворчості. Ця форма охоплює розроблення проекту адміністративного акту, обговорення, прийняття, опублікування та державну реєстрацію. Адміністративна правотворчість завжди заснована на положеннях нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу. Встановлення норм права відбувається задля з'ясування певних правил та стандартів поведінки, які мають відповідати публічним інтересам. Ознаками такої форми є здійснення такої діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації в процесі нормотворення і як результат прийняття нормативно-правового акта, така діяльність також має організуючий характер, мету і охороняється та гарантується державою. Існує низка нормативно-правових актів, що регламентують та регулюють відносини у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Сюди можемо віднести як укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, так і накази, постанови, інструкції профільного міністерства та інших центральних органів виконавчої влади. Законодавство встановлює та

регламентує порядок і особливості взаємодії між учасниками правовідносин, а саме окреслює правовий статус суб'єктів, розмежовує їхні права та обов'язки, уточнює спеціальні права, необхідні при здійсненні тих чи тих функцій. Важливим моментом є дотримання чіткої процедури та стадійності ухвалення нормативно-правових актів, що може гарантувати відповідність норма права вимогам законодавства.

Застосування норм права – це один з чотирьох основних способів реалізації адміністративно-правових норм. Реалізація адміністративно-правових норм – це процес практичного втілення в життя приписів, що містяться в адміністративно-правових нормах [68]. Акти реалізації адміністративно-правових норм в механізмі адміністративно-правового запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, мають місце в процесі виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин. Такі акти різняться залежно від того, на якому етапі існування адміністративно-правових відносин здійснюється реалізація адміністративно-правових норм та яку функцію вони виконують. Застосування норм права, на думку С. Г. Стеценка, це прояв владної діяльності уповноважених державних органів із приводу конкретних справ і з видання індивідуальних юридичних актів [123, с. 79]. Застосування норм права в питаннях запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією виступає, зокрема, в процесі притягнення до відповідальності осіб, які порушили відповідні норми.

Отже, застосування норм права у випадку притягнення до відповідальності як наслідок має видання індивідуального акту – постанови у справі про адміністративне правопорушення. Підставами для складання протоколу про адміністративне правопорушення є перелічені в II Розділі Порядку порушення законних вимог і встановленого законом порядку та строків. Тобто, існують нормативно-правові акти де встановлені норми права, – перша форма публічного адміністрування, при порушенні яких здійснюється застосування інших норм права, які є другою формою (інструментом) публічного адміністрування.

Укладання адміністративних договорів – наступний інструмент публічного адміністрування – в науці адміністративного права розуміють як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Дане визначення зазначено в пункті 14 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства [186]. Розуміння ознак адміністративного договору є досить неоднозначними, і хоч теоретичне визначення поняття є досить доступним та зрозумілим, на практиці думки

науковців розбігаються, зокрема це зумовлено неоднозначністю судової практики. Для уникнення колізій в трактуванні доцільно було б здійснити доктринальне тлумачення терміну «адміністративний договір», про що неодноразово наголошував Вищий адміністративний суд України.

Розуміння суті та ознак адміністративних договорів різниться також і в сфері діяльності правоохоронних органів. На думку О. І. Безпалової, ознаками адміністративного договору є: виникнення у сфері державного управління у зв'язку та з приводу реалізації конкретним правоохоронним органом повноважень виконавчо-розпорядчого характеру; конкретизація у змісті адміністративного договору норм адміністративного права або акта правозастосовної діяльності органу управління, що регламентує окремі відносини у правоохоронній сфері; організуючий характер адміністративного договору; підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт – владний вольовий припис; регулює питання об'єднання двох або декількох правоохоронних органів з метою досягнення певного правового результату у правоохоронній сфері, настання якого є можливим за умов конкретного волевиявлення сторін [187, с. 51–52].

С. М. Ольховська виділяє такі ознаки адміністративного договору: адміністративний договір виникає у сфері реалізації виконавчої влади у зв'язку та з приводу реалізації органом внутрішніх справ наданих йому виконавчо-розпорядчих повноважень; підставою виникнення адміністративного договору є владний, імперативний припис органу внутрішніх справ; мета договору виражається в його спрямованості на конкретизацію відповідних адміністративно-правових норм або актів правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ, у зв'язку з чим він має організуючий характер [188, с. 12].

Центр політико-правових реформ надав свій висновок щодо розуміння ознак адміністративного договору. У висновку зазначається, що при віднесенні будь-якого договору до категорії адміністративного договору необхідно звернути увагу на деякі ознаки, зокрема, для початку поділити їх варто на необхідні ознаки та додаткові ознаки.

До необхідних відносяться визначені у статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України:

1) обов'язковою стороною в ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією принаймні однією з них управлінських функцій суб'єкта владних повноважень;

До додаткових можна віднести ті ознаки, що можуть проявлятися в усіх адміністративних договорах або в частині з них:

1) суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб);

2) суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору;

3) суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності (для адміністративної правосуб'єктності статус фізичної чи юридичної особи для суб'єкта владних повноважень не має значення);

4) суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання управлінського повноваження;

5) договір може містити умови, які не характерні для цивільних договорів, а спрямовані на успішне задоволення публічного інтересу.

Договори в питаннях запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, мають місце, коли мова йде про міжнародне співробітництво. В XII розділі Закону України «Про запобігання корупції» зазначається, що Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів здійснює співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції з іноземними державами, міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. У разі якщо міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством про запобігання і протидію корупції, застосовуються правила міжнародних договорів. Компетентні органи України можуть надавати відповідним органам іноземних держав та одержувати від них інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, з питань запобігання і протидії корупції з додержанням вимог законодавства та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (ст.ст. 70,71.72) [5**Ошибка! Закладка не определена.**].

Обов'язковою стороною в таких договорах виступають суб'єкти владних повноважень, предметом будуть права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією антикорупційної політики, задовольняється публічний інтерес, а не приватний, такий договір повинен бути прийнятий з дотриманням вимог законодавства та містити суттєві умови договору. Укладання міжнародних

договорів у сфері запобігання корупції сприяє посиленню політичного зобов'язання запобігання корупційним проявам.

Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій є інструментом (формою) діяльності публічної адміністрації, що перебуває в стані вивчення своєї суті та юридичної природи. Деякі науковці вважають основною функцією здійснення виключно технічного обліку. Інша частина науковців все ж вважає, що реєстраційні дії мають не лише інформаційне значення, роль реєстрації полягає в підтвердженні юридичних фактів. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки, адже сам акт реєстрації – це рішення публічної адміністрації, яке вказує на юридичний стан суб'єкта.

Щодо реєстраційних дій у сфері запобігання корупційних проявам, варто згадати про існування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення (Реєстр корупціонерів). Рішенням НАЗК від 09.02.2018 № 166 затверджено положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [189]. Цей реєстр містить інформацію про фізичних та юридичних осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Він ведеться з метою забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили правопорушення корупційного характеру, аналізу відомостей про осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, з метою визначення сфер державної політики та посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, з найбільш корупційними ризиками, а також формування та реалізації державної антикорупційної політики. Національне агентство з питань запобігання корупції адмініструє цей реєстр з лютого 2019 року. Станом на квітень 2021 року в реєстрі міститься 36 329 записів, з яких 12 496 щодо вчинення адміністративних правопорушень, а 1 503 за дисциплінарні правопорушення. Також в реєстрі міститься інформація щодо 16 462 корупціонерів, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, які були внесені до реєстру до 2019 року, в яких не зазначено категорію справи [190]. НАЗК додає інформацію до реєстру на основі: електронної копії рішення суду з Єдиного державного реєстру судових рішень; завіреної в установленому порядку паперової копії розпорядчого документа про накладення дисциплінарного стягнення. Відповідно до «Порядку надсилання електронних копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та щодо юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення», затвердженого Наказом НАЗК та Державної судової адміністрації України № 341/323/20 від 27.07.2020 [191], електронні копії судових рішень надсилаються до Єдиного державного

реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення Національного агентства з питань запобігання корупції.

Проведення організаційних заходів та дій як інструмент публічного адміністрування відноситься до неправової форми публічного адміністрування. Такі заходи покликані забезпечувати чітку та ефективну роботу публічної адміністрації та повинні здійснюватися систематично. На перший погляд може здатись, що такий інструмент швидше має внутрішньоуправлінське значення, проте в довготривалій перспективі все ж здійснюється задоволення публічного інтересу. Така форма публічного адміністрування включає в себе проведення нарад, симпозіумів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів. Також до організаційних заходів буде відноситись роз'яснення змісту та суті нормативно-правових актів і проведення інструктажів.

Оскільки організаційні заходи – це неправова форма публічного адміністрування, яка не має юридичного значення, вона не фіксується максимально точно, як юридична форма публічного адміністрування. Проте порядок запровадження та використання таких організаційних заходів може фіксуватись і юридично.

Організаційні дії та заходи є важливим інструментом в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, адже вони забезпечують можливість обговорення проблемних питань щодо недоліків законодавства, функціональних обов'язків органів, покликаних здійснювати протидію та запобігання, пошук нових ефективних шляхів подолання корупційних проявів для зниження рівня корупції в Україні. Такі питання часто піднімаються у закладах вищої освіти, де постійно проводяться конференції та круглі столи. Такі заходи дають можливість молодим науковцям, проаналізувавши законодавство у сфері запобігання корупції та узагальнивши сучасні реалії, запропонувати своє вирішення наявних проблем, вказати на можливі недоліки вже існуючих злагоджених механізмів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Часто заклади вищої освіти, що мають юридичну спрямованість, запрошують спікерів з числа міжнародних експертів, представників структурних органів та підрозділів, що мають повноваження щодо запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, докторів та кандидатів наук, які здійснювали дослідження в цій галузі, та ін.

Механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, має доволі широкий арсенал інструментів публічного адміністрування, які можуть забезпечити його ефективне функціонування. Застосування таких інструментів неможливе без визначення методів та встановлення їх змісту, адже вони існують в нерозривному зв'язку. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко вважають,

що саме методи управління виражають змістовний аспект управлінського впливу [192, с. 148], Ю. П. Битяк зазначає, що методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління у зв'язках, що склалися між ними [193, с. 163].

В. Галуцько та В. Курило визначають, що методи діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [194, с. 151].

В науці адміністративного права виділяють такі методи, як заохочення, переконання і примус, які посідають важливе місце серед адміністративних методів. І хоч класично публічна адміністрація застосовує методи переконання та примусу, не можна залишити без уваги й метод заохочення, адже він набуває важливого значення як метод регулювання управлінської діяльності. На думку колективу авторів, метод заохочення – це моральне і матеріальне стимулювання за зразкове використання трудових, службових і громадських обов'язків [112, с. 96].

Часто буває, що заохочення слугує стимулом до вчинення правомірних дій, які є важливими і необхідними для суспільства і держави. Адже рушійною силою застосування заохочення є використання природних людських психологічних особливостей. Заохочення можуть бути матеріальні та моральні; соціальні, організаційні та економічні. Для ефективного застосування методу заохочення важливо знайти для людини як зовнішній, так і внутрішній стимул, що буде забезпечений збалансованими факторами. Адже вдале поєднання усіх видів заохочення сприятиме формуванню правильних мотивів у людини та забезпечить найповніший прояв трудової активності працівників.

Заохочення в механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, відіграє важливу роль, оскільки набагато важливіше не допустити вчинення правопорушення, ніж розбиратись з наслідками вже скоєного діяння. Проте ще більш значущим є повідомлення про випадки вчинення правопорушень та про факти пов'язаних з корупцією правопорушень. Важливо навчити громадян не боятись повідомляти про протиправні дії, підвищувати рівень обізнаності громадян в питаннях викриття корупційних проявів та формувати в суспільстві повагу до таких людей, наголошуючи на їх важливій ролі. Поруч з цим держава зобов'язана гарантувати захист цих громадян від можливих заходів негативного впливу.

В Україні діє положення «Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно до цього положення, існує механізм заохочення та формування культури повідомлень. Під таким механізмом розуміють сукупність закріплених у локальних нормативних актах засобів, за допомогою яких в установі формується уявлення про належне повідомлення про корупцію, повага до викривачів, а працівники заохочуються до повідомлення про корупцію.

Механізми заохочення повідомлення реалізуються через комплекс таких засобів:

- затвердження локальних нормативних актів, які визначають форми заохочення, організаційні засади функціонування механізму заохочення;
- надання методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення;
- впровадження морального та матеріального заохочення викривачів [195].

Механізми формування культури реалізуються через комплекс таких засобів:

- затвердження локальних нормативних актів щодо етичної поведінки в установі, зокрема формування поваги до викривачів як відповідальних громадян;
- проведення внутрішніх навчань з питань формування культури повідомлення;
- проведення комунікаційної кампанії та систематичне здійснення просвітницьких заходів [195].

Формування в суспільстві негативного ставлення до корупційних проявів дозволить державі перейти на новий рівень запобігання і протидії корупції, а заохочення громадян до викриття будь-яких проявів корупційних дій дасть змогу попереджувати та виявляти корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, що пришвидшить розвиток економіки та відновить усі деформовані корупцією суспільні відносини у всіх сферах.

Наступним методом публічного адміністрування є переконання. В юридичній літературі відсутнє однозначне розуміння визначення поняття «переконання». Переконання, як справедливо зауважує В. В. Волинець, є просоціальною категорією, яка «історично склалася в процесі взаємного спілкування людей і є методом здійснення влади» (головним методом управління) [196, с. 138], що «ґрунтується на авторитеті держави, Конституції

та законів України, свідомому ставленні громадян до своїх обов'язків» [197, с. 93].

Метод переконання відіграє важливу роль у механізмі запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, оскільки являє собою здійснення антикорупційної пропаганди, публікації в засобах масової інформації відомостей про негативні наслідки корупційних дій, соціальної реклами, яка наголошує на тому, що корупція впливає на рівень щастя населення, проведення спеціальних навчальних передач і виступів, де роз'яснюються певні важливі питання, проведення семінарів та робочих зустрічей, на яких вирішуються питання удосконалення законодавства у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, ведення офіційних інтернет-сторінок суб'єктами запобігання корупції, які висвітлюють результати своєї діяльності, чим підвищують рівень довіри населення до органів влади.

Третім методом публічного адміністрування є метод примусу, покликаний забезпечувати організованість суспільства і держави. Такий метод, без сумніву, має авторитарний характер, проте є найнеобхіднішим засобом управління. Державний примус є допоміжним методом впливу, адже застосовується тільки після й на основі переконання. Адміністративне право регулює найважливіші відносини, які мають принципове значення для громадян, суспільства та держави загалом. Одним із видів державного примусу як діяльності уповноважених на те органів із застосуванням адміністративних заходів є адміністративний примус, що посідає в системі примусових засобів значне місце. Адміністративний примус, як захист захисту суспільних відносин від протиправних зазіхань, спрямований на забезпечення виконання нормативних актів, що регулюють правопорядок [198, с. 181].

Ю. В. Дрозд називає адміністративний примус методом адміністративно-правового впливу держави в особі уповноважених законом державних органів і їх посадових осіб на суб'єктів соціального життя (фізичних і юридичних осіб) з метою запобігання і припинення протиправної поведінки в інтересах охорони прав і законних інтересів всіх членів суспільства, забезпечення громадської безпеки і правопорядку, а також притягнення винних у порушенні закону суб'єктів до юридичної відповідальності [199, с. 169].

Розглядаючи заходи адміністративного попередження в розрізі механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто зазначити, що такі заходи наведені в Законі України «Про запобігання корупції». Розділ «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» містить низку статей, де перераховані обмеження, які слугують попередженням у вчиненні протиправних дій корупційного характеру.

Заходи адміністративного припинення застосовують задля вчасного реагування на правопорушення та недопущення настання шкідливих наслідків. Сам термін «припинення» означає переривання якої-небудь дії, процесу, стану, що триває, змушення кого-небудь перестати щось робити, поводити себе відповідно до встановленого порядку [200, с. 1126].

Заходи адміністративного припинення не містять елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Такі заходи можуть бути підставами для подальшого застосування адміністративної відповідальності. Не винятком є ситуація з правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, адже заходи адміністративного припинення також застосовуються уповноваженими на те суб'єктами. Закон України «Про запобігання корупції» надає алгоритм дій у разі виявлення інформації про таке правопорушення. Зокрема, це стосується і анонімних повідомлень, в яких повідомляється про можливі факти пов'язаних з корупцією правопорушень. Проте таке повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

У разі якщо інформація підтвердилась, керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого правопорушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у разі виявлення ознак кримінального чи адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. Таке повідомлення здійснюється письмово та негайно, протягом 24 годин.

Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачена в Главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». За вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, особу може бути притягнуто і до дисциплінарної відповідальності.

Узагальнюючи вищезазначене, варто підкреслити важливість такого елементу механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як інструменти публічного адміністрування. Застосовуючи інструменти публічного адміністрування, можна охопити ширше коло суб'єктів, а також розширити коло адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що покладено в основу концепції публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації.

Висновки до розділу 2

Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це врегульована нормами адміністративного права

система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, обмежень та заборон, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

Структура адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, складається із елементів, пов'язаних між собою, при цьому відсутність хоча б одного з них унеможлиблює функціонування такого механізму. Такими елементами є: норма права (законодавство у сфері запобігання корупції), суб'єкти запобігання та інструменти публічного адміністрування.

Адміністративно-правові норми, покладені в основу адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зосереджені в законодавчих актах і формують правову основу протидії таким правопорушенням.

Суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, можна поділити на три групи, а саме: суб'єкти із загальними повноваженнями, суб'єкти зі спеціальними повноваженнями, суб'єкти з повноваженнями учасників антикорупційних заходів. Суб'єкти із загальними повноваженнями, якими є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Генеральний прокурор, задають вектор руху в питаннях запобігання корупції, затверджуючи в межах своїх повноважень загальнонаціональні програми та концепції. Суб'єкти із спеціальними повноваженнями визначені Законом України «Про запобігання корупції»: органи прокуратури, органи Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції. До третьої групи суб'єктів відносяться ті, які мають право лише брати участь у запобіганні та протидії корупції. Запобіганню корупції та пов'язаним з корупцією правопорушенням присвячена діяльність не лише державних, а й недержавних органів та організацій, до яких відносяться різноманітні громадські ради та громадські організації, метою яких є мінімізація будь-яких корупційних проявів.

Наявність інструментів публічного застосування дає змогу суб'єктам запобігання під час здійснення своїх повноважень приймати підзаконні нормативно-правові акти, ухвалювати акти індивідуальної дії, що тягнуть за собою юридичні наслідки, використовувати інші форми публічного адміністрування, а також застосовувати різноманітні превентивні та каральні методи публічного адміністрування. Також важливим інструментом запобігання та протидії є запровадження антикорупційної політики, а також

застосування різних програм та стратегій, покликаних запобігти вчиненню пов'язаних з корупцією діянь.

Умовно інструменти публічного адміністрування можна розділити на позитивні та негативні, останні устанавлюються виключно законами, адже можуть обмежити права та свободи громадян, унаслідок чого можливе накладення адміністративного стягнення.

Закон України «Про запобігання корупції» [39] визначає адміністративно-правові механізми запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, які реалізуються за допомогою таких засобів: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб, дотримання вимог щодо конфлікту інтересів, а також метод фінансового контролю, який проявляється у поданні декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

3.1. Поняття та види конфліктів інтересів

Для визначення порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передусім слід розкрити сутність та сферу дії конфлікту інтересів. На жаль, чинний Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального визначення конфлікту інтересів, його зміст розкривається через види конфліктів - потенційний і реальний.

Визначення терміну «конфлікт інтересів» міститься й у посібнику Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. Визнаючи необхідність визначення конфлікту інтересів у державному секторі, ОЕСР у 2003 р. розробила перший міжнародний інструмент порівняльного аналізу режимів конфлікту інтересів держав-членів. У своєму звіті під назвою «Управління конфліктом інтересів на державній службі» ОЕСР розробила просте й прагматичне визначення конфлікту інтересів. У ньому зазначається, що конфлікт інтересів – це «конфлікт між державним обов'язком та приватним інтересом державних службовців, у якому державні службовці мають приватні інтереси, що можуть неналежним чином впливати на виконання їхніх службових обов'язків» [1]. Але тут акцентується увага лише на здатності впливу на виконання службових обов'язків. Ми можемо знайти подібні визначення в законодавстві про конфлікт інтересів по всьому світові. Формулювання може відрізнятися, проте загальна концепція є загальноновизнаною.

Більш вдалим у цьому контексті видається визначення, закріплене у ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців: «Конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків» [2]. Схоже визначення знаходимо в національному антикорупційному законодавстві. Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність

¹. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

². Рекомендація No 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

чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності 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 (ч. 1 ст. 1 Закону).

Аналіз цих понять надає можливість визначити складові конфлікту (реального чи потенційного), за наявності яких він має місце, а також сферу його виникнення. Ними є: 1) приватний інтерес; 2) службові чи представницькі повноваження; 3) суперечність між приватним інтересом і повноваженнями, що може вплинути (або впливає) на неупередженість здійснення цих повноважень.

Приватний інтерес визначається Законом як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (абз.12 ч.1 ст. 1).

Надати вичерпне визначення приватного інтересу набагато складніше. В умовах дії законів про конфлікт інтересів те, що становить «приватний інтерес», з часом змінилося. Історично інтерес до приватного був задуманий як щось об'єктивне, він майже незмінно пов'язувався із фінансовими інтересами, такими як членство в акціонерних товариствах або посада керівника в корпорації. Однак поняття «приватний інтерес» з часом розширилося, і було визнано, що суб'єктивні приватні інтереси, які випливають з ідеологічних, особистих та політичних питань, можуть неналежним чином впливати на державні обов'язки [1].

На жаль, визначити, коли і в якій мірі відбувся вплив приватного інтересу, може бути важко. Хоча інтереси, які піддаються кількісній оцінці у фінансовому вираженні (наприклад, перспектива особистого отримання значної суми грошей в результаті затвердження проекту), є відносно чіткими, більш абстрактні інтереси можуть бути складнішими для визначення та вимірювання [2].

1. Susan Rose-Ackerman, "Corruption and Conflicts of Interest" in Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen & Thomas Perroud, eds, *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2014) 3 at 6.

2. *Global Corruption Law, Theory and Practice : An Open Access Coursebook on Legal Regulation of Global Corruption under International Conventions and under US, UK and Canadian Law* (Vancouver, BC, CA: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Gerry Ferguson, 2017. Chapter 9.

Охопити всю сферу приватного інтересу службовця неможливо. Також не доцільно виводити стосунки службовця, що виникають у зв'язку з діяльністю в громадських чи інших організаціях в окрему групу, оскільки усі вони є позаслужбовими. У цьому контексті визначення приватного інтересу потребує корегування [1, с. 97].

Наступним елементом конфлікту інтересів виступають службові або представницькі повноваження, які реалізуються суб'єктами представницької влади: 1) сукупність повноважень, делегованих народом (його частиною) своїм обраним представникам, які об'єдналися в спеціальній колегіальній установі (парламент, муніципальна рада, Верховна Рада) на певний, визначений в законодавстві термін; 2) сукупність представницьких органів влади. Характерною ознакою представницьких органів є їх виборність у формуванні й колегіальність у здійсненні повноважень (форми та методи. Кожен представницький орган поширює свої повноваження на певну територію. За цією ознакою представницькі органи поділяються на центральні і місцеві. Місцеві представницькі органи у свою чергу можуть поділятися на власне місцеві і регіональні.

Слід зазначити, що поняття та зміст представницьких повноважень закон не розкриває. Їх перелік визначений, як правило, у відповідних законах, що визначають правовий статус відповідних органів та наділених ними осіб. Так, представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Повноваження відповідних рад та депутатів розкриваються у гл. II цього Закону.

Зміст та межі службових повноважень в юридичній літературі визначаються по-різному. Одразу слід зауважити, що на законодавчому рівні це поняття не закріплене. Зміст його, як правило, розкривається крізь призму службових злочинів: зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст.ст. 364-365 Кримінального кодексу України) тощо, які переважно вчиняються службовими особами. Такими визнаються особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади,

¹. Pastukh I. Concept and structure of the conflict of interest in public administration activity. *Leges et Viata*. 2019. № 2(333). С. 96-100.

пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Тобто коло таких осіб обмежується суб'єктами владних повноважень, посадовими особами державних чи комунальних підприємств, установ чи організацій, а також тими, хто виконує такі функції за спеціальними повноваженнями.

Як свідчать положення Закону «Про запобігання корупції» коло осіб, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, є значно ширшим і виходить за межі службових повноважень. Відповідно до ч. 1 ст. 28 ними є особи, зазначені у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, а саме: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1) та особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до зазначених осіб і не є службовими, по-перше, особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом), і, по-друге, представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм, і при цьому не є посадовими особами юридичних осіб публічного права (п. 2).

Для усунення зазначених проблем передусім слід: по-перше, при визначенні потенційного та реального конфлікту інтересів «службові чи представницькі повноваження» змінити на «а також інші публічні повноваження (у тому числі невідного характеру)»; по-друге, спеціальні закони, що регулюють діяльність суб'єктів, які надають публічні послуги, доповнити нормами, які визначають, що на зазначених осіб поширюються вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Таким чином, на основі зазначених вище законодавчих визначень реального та потенційного конфлікту інтересів, можна зробити висновок, що такі конфлікти можуть мати місце під час виконання лише службових повноважень, що значно звужує сферу їх виникнення й означає, що конфлікту інтересів у діяльності осіб, які надають публічні послуги, є представниками громадських формувань тощо не може бути у зв'язку з тим, що вони наділені іншими (неслужбовими і непередставницькими) повноваженнями, що суперечить положенням законодавства у сфері запобігання корупції [1, с. 143].

Останнім елементом конфлікту інтересів виступає суперечність (об'єктивна можливість її настання) між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями особи, яка може вплинути або впливає на об'єктивність прийняття рішень.

Цей елемент є важливим: по-перше, для своєчасного виявлення потенційного (об'єктивна можливість настання) та реального (вплив на об'єктивність) конфлікту інтересів і, по-друге, для встановлення складу відповідного правопорушення в разі порушення встановленої процедури попередження та урегулювання конфлікту інтересів, що має встановлюватися окремо для кожного випадку реалізації повноважень шляхом їх зіставлення із приватним інтересом із подальшим визначенням можливості його впливу на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення дій службовою та іншими особами. Можливість такого впливу утворюється під час виконання дискреційних повноважень.

Складність його тлумачення має дві причини. По-перше, слід визначити, що являє собою належне виконання службових дискреційних обов'язків в інтересах суспільства. По-друге, слід оцінити, чи може приватний інтерес впливати на належне виконання обов'язків. Це завдання може вважатись спекулятивним за певних обставин, коли потенційний вплив приватного інтересу не легко встановити.

Головним елементом у конфлікті інтересів є не суперечність (те, що виключає можливість одночасного існування) між приватним інтересом і службовими повноваженнями, а можливість впливу такого інтересу на об'єктивність реалізації таких повноважень. Виходячи із законодавчого визначення, вказівка на суперечність виключає взагалі співіснування інтересу і повноважень, оскільки сам факт виконання службових повноважень в умовах наявного приватного інтересу не є порушенням закону і може мати місце, коли процедура реалізації повноваження (прийняття рішення, вчинення дії) детально

¹. Пастух І.Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів. Підприємство, господарство і право. 2018. № 10. С. 140-145.

нормативно регламентована і виключає вплив на об'єктивність (реєстрація звернень громадян, надання адміністративних послуг, візування документів тощо).

Таким чином, аналіз нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, свідчить про таке:

1) на сьогодні в національному правовому полі відсутнє легальне визначення конфлікту інтересів, а його зміст та структура розкриваються крізь призму законодавчо визначених видів конфлікту інтересів - потенційного та реального;

2) коло суб'єктів, на яких поширюється вимога щодо запобігання конфлікту інтересів, не обмежується лише службовими особами, а є значно ширшим з урахуванням осіб, які не наділені службовими повноваженнями, але надають публічні послуги, здійснюючи незалежну професійну діяльність, є представниками громадських формувань тощо. Усе це свідчить про те, що законодавчі визначення конфліктів інтересів, що пов'язуються виключно з виконанням службових повноважень, не поширюється на коло осіб, які такими повноваженнями не наділені. Зазначених особи відносяться до категорії «публічна посадова особа», яка використовується у міжнародних правових актах з протидії корупції;

3) складовими конфлікту інтересів, виходячи із його змісту та видів, виступають: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невідного характеру); б) приватний інтерес публічної посадової особи, яка реалізує такі повноваження; в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень;

4) конфлікт інтересів – наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій, під час виконання нею службових, представницьких або інших публічних повноважень;

Усі ці прогалини та неузгодженості потребують відповідного правового втручання.

На жаль, у вітчизняній науці здійснено лише поодинокі спроби комплексної класифікації конфліктів інтересів. У Законі «Про запобігання корупції» поділ конфліктів інтересів здійснюється за критерієм здатності впливу приватного інтересу на неупередженість виконання особами своїх

службових обов'язків: а) потенційний конфлікт інтересів; б) реальний конфлікт інтересів.

Такі визначення поверхнево розкривають зміст та особливості конфліктів, момент їх виникнення, що, в свою чергу, ускладнює подальший процес вибору правильного способу їх врегулювання.

Здійснюючи пошук критеріїв для класифікації конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, слід брати до уваги класифікації більш загального рівня, а саме конфліктів інтересів загалом.

Запропонувати концепцію класифікації конфліктів інтересів актуально як з наукової, так і з практичної точки зору, оскільки це сприятиме розумінню особливостей їх прояву та порядку урегулювання. Критерії класифікації, що дозволять віднести ті чи ті конфлікти інтересів до певної групи, є різними. Розглянемо юридично значимі критерії.

Розглядаючи конфлікт інтересів як особливу ситуацію, що складається у сфері публічно-правових відносин, можна визначити такі типи конфліктів:

1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту:

а) *субординаційні* (виникають у зв'язку з реалізацією повноважень керівник-підлеглий, наприклад, у випадку прямого підпорядкування близької особи);

б) *реординаційні* (мають місце за відсутності організаційного підпорядкування);

2) за кількістю суб'єктів:

а) *односторонні* (наприклад, у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав);

б) *багатосторонні*;

3) за тривалістю:

а) *разові* (найчастіше мають місце під час вчинення службовцем окремої дії або прийняття рішень, таких як складання актів, проведення вимірів, засвідчення фактів тощо, характеризуються ситуативним виникненням);

б) *короткострокові* (наприклад, у межах провадження за зверненням громадянина стосовно якого в службовця наявний приватний інтерес, притягнення особи до відповідальності);

в) *тривалі* (характеризуються постійністю, безперервністю; найчастіше мають місце під час виконання повноважень керівника органу або підрозділу, в якому працює у прямому підпорядкуванні близька йому особа).

Беручи за основу класифікації якісний склад суб'єктів відносин конфлікту інтересів, можна виділити два критерії.

Перший – пов’язаний із особами, у яких можуть виникати конфлікти інтересів. Вони можуть бути представниками та/або виконувати повноваження:

- а) державних органів;
- б) органів місцевого самоврядування;
- в) державних підприємств, установ, організацій;
- г) комунальних підприємств, установ, організацій;
- г) сфери надання публічних послуг;

д) громадян, які залучаються суб’єктами владних повноважень до процедур формування публічної служби, здійснення ними контрольно-наглядових повноважень тощо.

Другий – пов’язаний із суб’єктами, уповноваженими на врегулювання конфліктів інтересів. Ними можуть бути:

- а) керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, їх підрозділів;
- б) колегіальні органи самостійно або за участі представника Національного агентства з питань запобігання корупції;
- в) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- г) громадські об’єднання;
- г) особи, у яких виник конфлікт інтересів.

Наступним критерієм є спосіб урегулювання конфлікту. Регулювання може бути:

- а) зовнішнім (здійснюється уповноваженою особою, органом щодо особи, у якої виник конфлікт);
- б) самостійним (його здійснює особа, у якої виник конфлікт інтересів, власними діями без залучення сторонніх осіб).

При цьому *зовнішнє урегулювання конфлікту інтересів* можна поділити на:

- а) загальне (здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»);
- б) спеціальне (має свою специфіку, визначається законами, які регулюють статус окремих осіб (наприклад, голови держави, народних депутатів, членів уряду, голів державних служб, агентств та інспекцій, суддів, голів місцевих рад та ін.) та засади організації відповідних органів).

За ступенем протиправності можна виділити такі конфлікти:

- а) перспективний конфлікт інтересів - ситуація так званого «недоконфлікту», при якій в службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання повноважень, який тільки у майбутньому може вплинути на об’єктивність прийняття ним рішень чи вчинення дій. Тобто дві основні

складові конфлікту інтересів – службові дискреційні повноваження та приватний інтерес – існують паралельно, не перетинаються. Закон у такій ситуації не порушується і такий конфлікт за належної поведінки службовця залишається позитивним (незавершеним);

б) ретроспективний конфлікт інтересів - завершена конфліктна ситуація, при якій службовець, незважаючи на наявність у нього приватного інтересу у сфері виконання ним свої повноважень, приймає рішення чи вчиняє дії, що впливають на їх об'єктивність та неупередженість.

У цьому випадку відбувається порушення норм законодавства у сфері запобігання корупції і винна особа може бути притягнена до відповідальності. Можливість, а не обов'язковість притягнення до відповідальності в цьому випадку пояснюється тим, що законодавство у сфері протидії корупції містить положення, які дозволяють службовцям реалізовувати дискреційні владні або представницькі повноваження в умовах конфлікту інтересів. Така ситуація передбачена ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції» у вигляді здійснення повноважень службовця під зовнішнім контролем. Така виключно зовнішня форма врегулювання конфлікту інтересів застосовується у випадках, коли неможливо вжити інших заходів врегулювання конфлікту, у тому числі переведення особи на іншу посаду або її звільнення. Наприклад, службовець повідомляє керівника про наявний у нього потенційний конфлікт інтересів під час виконання експертного дослідження у зв'язку із наявним приватним інтересом, але керівник не може передати виконання цієї роботи іншій особі за браком фахівців, підстави для переведення або звільнення цієї особи також відсутні. Дослідження при цьому має бути виконане. Керівник видає наказ про застосування зовнішнього контролю у вигляді перевірки визначеним керівником результатів виконаного працівником дослідження (контрольна форма) або зобов'язує особу провести дослідження в присутності іншого працівника, який також визначається керівником (форма «тандем»). Незважаючи на вжиті керівником заходи, службовець виконує свою роботу в умовах конфлікту інтересів, який не зникає, так само як і не зникає приватний інтерес особи. Проте цей конфлікт відбувається у легальній площині й супроводжується контрольними заходами, визначеними керівником відповідно до чинного законодавства. Так само в умовах конфлікту інтересів діятиме особа, у якої наявний такий конфлікт, яка працює в колегіальному органі і до якої застосовано зовнішній контроль у формі участі в роботі цього органу уповноваженої особи Національного агентства з питань запобігання корупції як спостерігача без права голосу. Незважаючи на участь незалежного

представника, особа голосує в умовах реального конфлікту інтересів, але, як і в першому випадку, це відбувається у легальній площині.

Таким чином, можна виділити такі підвиди ретроспективного конфлікту інтересів, як *легальний* і *протиправний*. Саме за останній особа може бути притягнена до відповідальності. У ситуаціях легального конфлікту відповідальність не повинна застосовуватися [1, с. 97-98].

Звісно, сфера конфліктів інтересів є дуже об'ємною за рахунок значної кількості суб'єктів, у яких конфлікт може виникнути, а також нормативно-правових актів, які цю сферу регламентують, тож критеріїв для класифікації може бути значно більше. Окрім того, кожен вид конфлікту можна диференціювати далі.

Отже, з урахуванням значимих ознак конфлікту інтересів виділені критерії класифікації, які мають науково-практичне значення, врахування яких сприятиме більш глибокому розумінню сутності конфлікту інтересів. Тож, класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах потребує подальшої деталізації.

3.2. Поняття та види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах

Адміністративно-правові засоби протидії корупції повинні мати комплексний, системний характер, стосуватися кожного державного службовця, а особи, які уповноважені їх застосовувати, повинні бути наділені публічною владою.

Отже, узагальнюючи вище викладене, зазначимо, що адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією є різноманітними, що передбачає застосування різних заходів у боротьбі з негативним явищем – корупцією. Одним з різновидів таких засобів є адміністративно-правові засоби врегулювання конфлікту інтересів.

Під засобами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів слід розуміти сукупність правових, адміністративних, організаційних, економічних, психологічних заходів та способів впливу на поведінку особи з метою підвищення авторитету публічної служби, мотивації суб'єкта на неупереджене, об'єктивне та професійне виконання своїх обов'язків під час реалізації публічних функцій.

¹. Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. Т. 3. 2019. С. 94-99. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.94-99. URL: <http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/175898/175727>.

Зазначимо, що на сьогодні нормативною підставою застосування адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є закони України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу», а також рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» та наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». В зазначених нормативно-правових актах законодавець окреслив систему адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі та способи (алгоритм дій) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Адміністративно-правові засоби, відповідно до особливостей їхнього застосування, поділяються на: 1) адміністративно-правові засоби запобігання конфлікту інтересів та 2) адміністративно-правові засоби врегулювання конфлікту інтересів.

Головною метою застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів є створення таких умов діяльності осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», які мінімізували б вірогідність виникнення конфлікту інтересів. Успішне застосування цієї групи засобів зменшує затрати сил і часу та запобігає негативним наслідкам, мінімізує необхідність застосування адміністративно-правових засобів врегулювання конфлікту інтересів.

Застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів має сигнальний, попереджувальний характер та застосовується з метою: забезпечення матеріального благополуччя особи; підвищення мотивації (кар'єрний ріст, підвищення рівня соціального захисту); систематичного застосування заходів матеріального та морального заохочення; забезпечення відповідності виконуваних функціональних обов'язків рівню фінансового, соціального, трудових та інших видів гарантій.

Адміністративно-правовими засобами запобігання конфлікту інтересів є сукупність заходів та способів, які застосовують у своїй діяльності уповноважені суб'єкти з метою створення умов, за яких мінімізується ймовірність виникнення конфлікту інтересів.

У разі виникнення конфлікту інтересів керівник чи інший уповноважений суб'єкт повинен вжити всіх необхідних заходів для його врегулювання.

Задля кращого розуміння сутності адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів визначимо мету та особливості їх застосування.

В ситуації урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі мова може йти лише про повне вирішення, адже, якщо конфлікт інтересів не урегульований (вирішений), то має місце адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, тож до відповідних осіб мають застосовуватись заходи юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної та кримінальної).

Адміністративно-правові засоби урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі можна реалізувати двома способами:

1) *організаційно-структурний* передбачає здійснення керівником чи іншою уповноваженою особою ряду дій організаційного характеру: наприклад, усунення від виконання завдання, перегляд обсягу службових повноважень, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; обмеження доступу до певної інформації тощо.

2) *адміністративний* передбачає вираження імперативної волі керівника чи іншого уповноваженого суб'єкта, що проявляється в прийнятті владного рішення щодо переведення на іншу роботу; звільнення особи з займаної посади.

Отже, під *адміністративно-правовими засобами урегулювання конфлікту інтересів* слід розуміти *систему юридично визначених заходів самостійного та зовнішнього врегулювання, спрямованих на виявлення та нівелювання впливу приватного інтересу на дискреційні повноваження суб'єкта, який спричинив виникнення конфлікту інтересів, оформлення відповідного рішення уповноваженою особою або вчинення відповідних дій таким суб'єктом самостійно, а також моніторинг їх виконання.*

Застосування адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів є особливим видом діяльності суб'єкта управління, який полягає в здійсненні цілеспрямованого впливу на поведінку та дії особи з метою припинення реального конфлікту інтересів. Пропонуємо урегулювати конфлікт інтересів колективно з обов'язковим рішенням, оформленим письмово, в якому чітко має бути зазначений спосіб такого урегулювання. Під *колективним розглядом* пропонуємо розуміти можливість створення спеціальних тимчасових комісій з урегулювання конфлікту інтересів, які будуть створюватися лише в разі виникнення конфлікту і діятимуть до повного врегулювання ситуації. До складу такої комісії, на нашу думку, повинні входити керівники головних структурних підрозділів, наприклад, керівник відділу кадрового забезпечення; особа уповноважена рішенням керівника

спостерігати за вживанням заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; фінансовий директор (головний бухгалтер).

Застосування адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів зумовлене: по-перше, необхідністю досягнення згоди учасників конфлікту інтересів; по-друге, неможливістю застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів.

В Законі України «Про запобігання корупції» визначені такі види адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів: 1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; 2) 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; 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Алгоритм здійснення визначених заходів деталізовано в Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

На нашу думку, законодавчо визначена система заходів запобігання конфлікту інтересів може бути доповнена такими: 1) здійснення контролю за майновим становищем близьких осіб, які обіймають державні посади категорії А і Б; 2) передбачити періодичну ротацію кадрів, особливо тих осіб, які перебувають у постійному контакті з фізичними чи юридичними особами.

Також зазначимо, що, окрім заходів запобігання конфлікту інтересів, які застосовують суб'єкти публічної адміністрації, окрему увагу потрібно приділити заходам запобігання конфлікту інтересів зі сторони громадськості.

В «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» визначено такі заходи запобігання конфлікту інтересів щодо державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: 1) проводити щорічне оцінювання результатів службової діяльності; 2) вживати всіх можливих заходів для запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими; 3) дотримуватись принципів несення публічної служби та бути неупередженим, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій; не використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах

чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [1].

Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо: застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту має превентивний характер; небажання виникнення конфлікту інтересів повинно бути закладено в підсвідомості особи, що має бути продиктовано прагненням зберегти своє соціальне становище та престижність займаної посади; особа повинна самотійно попереджати виникнення конфлікту інтересів та дотримуватися у своїй діяльності етичних принципів та правил перебування на публічній службі; чим вищий рівень мотивації особи, тим менша вірогідність виникнення конфлікту інтересів; заходи застосовуються як при потенційному, так і при реальному конфлікті інтересів.

У разі неможливості запобігти конфлікту інтересів та за наявності підстав вважати, що конфлікт усе ж таки виник, уповноважені суб'єкти застосовують адміністративно-правові засоби врегулювання (вирішення) конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування повинні вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів, приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, навіть якщо в діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Законодавством передбачено можливість врегулювання конфлікту інтересів шляхом застосування заходів зовнішнього та самотійного врегулювання конфлікту інтересів. Самостійне врегулювання конфлікту

¹. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. Наказом Державного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

інтересів передбачає можливість особи самотійно вжити заходів – позбавитись відповідного приватного інтересу з наданням підтверджувальних документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; б) звільнення особи (ст. 29 Закону). Як бачимо, законодавець наводить вичерпний перелік способів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, що, на нашу думку, є недоцільним, адже таким чином він обмежує право роботодавця обирати додаткові способи урегулювання конфлікту інтересів.

Також зазначимо, що заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів перераховано відповідно до ступеня їх суворості та настання несприятливих наслідків для особи, у якої виник конфлікт інтересів. Проте керівнику при обранні заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів варто враховувати ступінь приватного інтересу особи.

За приписами Закону вирішення конфлікту інтересів у таких формах (тобто прийняття керівником відповідного рішення) і є його врегулюванням. Але чи достатньо лише прийняти рішення і вважати конфлікт врегульованим. Вважаю, що ні. Як і будь яка управлінська діяльність, прийняття розпорядницького акту потребує контролю за його виконанням: чи досягнуто мету акту, чи вирішено ним проблему, чи правильно виконанні приписи, що містяться у ньому. Так само потребують контролю застосування заходів самотійного врегулювання конфлікту інтересів. Таким чином, необхідним елементом врегулювання конфлікту є контроль (моніторинг) його виконання, який виходить за межі досліджуваної процедури. Наслідком контролю може стати виявлення порушення вимог законодавства про запобігання корупції, що тягнуть за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Ці заходи також не охоплені механізмами запобігання та врегулювання конфліктів інтересів.

Тож, національне законодавство визначає порядок та процедуру урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Проте аналіз досвіду країн Європейського Союзу показав, що запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів може бути пов'язане з такими рішеннями, як відсторонення

(тимчасове або постійне) державного службовця від виконання обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; посилення контролю за виконанням державним службовцем обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; колегіальне прийняття рішень із питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів.

На нашу думку, законодавчо визначена система заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів може бути доповнена такими видами як: 1) здійснення контролю за виконанням рішень про врегулювання конфлікту інтересів; 2) відповідальність за порушення вимог запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Крім цього, таку систему слід доповнити правилами запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, зокрема, у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, із недотриманням обмежень щодо одержання подарунків, тих, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб тощо. Таким чином, увесь цей комплекс заходів виходить за межі просто заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Вважаємо, що він охоплюється системою правових засобів адміністрування конфлікту інтересів. Відповідно елементами адміністрування конфлікту інтересів є система заходів щодо їх прогнозування, аналізу, попередження, врегулювання, впровадження, контролю за виконанням, застосування заходів примусу.

Способи зовнішнього урегулювання конфлікту інтересів визначені в ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції». Уважаємо, що їх склад має бути розширений з урахуванням досвіду європейських країн, які посідають провідні місця в міжнародному рейтингу щодо боротьби з корупцією. Найбільш важливими та поширеними заходами є такі: обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад); декларування особистих доходів; декларування сімейних доходів; декларування особистого майна; декларування сімейного майна; декларування подарунків; декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями; декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень; безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень); обмеження та контроль за подарунками та іншими формами пільг; обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії); дискваліфікація або звичайне звільнення державних

посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення може спричинити конфлікт.

Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів (приписів, заборон та дозволів) адміністрування конфлікту інтересів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах та врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення.

Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є лише частиною різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів (приписів, заборон та дозволів) засобів адміністрування конфлікту інтересів. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такі конфлікти в разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності.

Видами адміністративно-правових засобів адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є: а) заходи попередження конфлікту інтересів; б) заходи врегулювання конфлікту інтересів; в) заходи контролю, моніторингу; г) заходи адміністративного примусу.

Суб'єктів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів можна класифікувати на таких підставах:

1) залежно від публічно-правового статусу:

а) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

б) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

2) залежно від виконуваних функцій та повноважень:

а) суб'єкти, наділені представницькими повноваженнями (Президент України, народні депутати);

б) суб'єкти, наділені службовими повноваженнями (державні службовці, військові посадові особи);

в) суб'єкти, наділені іншими публічними повноваженнями (посадові особи державних підприємств, нотаріуси, експерти, оцінювачі);

3) залежно від обсягу повноважень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів:

а) суб'єкти, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегулювати конфлікти інтересів;

б) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегулювати;

в) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів;

4) залежно від складу:

а) єдиноначальні (керівники державних та муніципальних органів, підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів);

б) колегіальні (Рада суддів України, Кабінет Міністрів України);

5) залежно від процедури повідомлення про конфлікт інтересів:

а) ті, які діють за загальною процедурою, передбаченою Законом України «Про запобігання корупції»;

б) ті, які діють за спеціальною процедурою, передбаченою законами, що регулюють порядок проходження служби, трудової діяльності (депутати місцевих рад, народні депутати);

б) залежно від процедури врегулювання конфлікту інтересів:

а) ті, які діють за загальною процедурою, передбаченою Законом України «Про запобігання корупції»;

б) ті, які діють за спеціальною процедурою, передбаченою законами, що регулюють порядок проходження служби, трудової діяльності (судді, Голова чи члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голова Державної судової адміністрації України) та ін.

3.3. Порядок повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів

Особа, яка вступає на публічну службу, бере на себе зобов'язання дотримуватись вимог, обмежень і заборон, пов'язаних із особливостями її проходження. Однією із таких вимог є обов'язок вживати заходів щодо недопущення та врегулювання конфлікту інтересів.

У Законі України «Про запобігання корупції» визначені заходи з запобігання конфлікту інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють, та відповідних керівників щодо їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також на осіб, які до них прирівнюються, покладено обов'язки щодо вжиття заходів з недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту

інтересів. Окрім цього, Закон України «Про запобігання корупції» зобов'язує зазначених осіб повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них 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 України з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. При цьому забороняється вчинення будь-яких дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Заключним етапом даної процедури є вжиття відповідних заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, що виникли в діяльності службовця. Як правило, майже усі конфлікти інтересів врегульовуються безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання відповідного повідомлення про конфлікт інтересів, про що повідомляється особа, у якої такий конфлікт виник.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що посадовці, які не мають безпосереднього керівника, а також ті, хто очолюють колегіальні органи, повинні повідомляти такі ситуації Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) або інші визначені законом органи, або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт. У ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» чітко не визначена форма повідомлення керівника про конфлікт інтересів (письмово, усно чи в інший спосіб), однак, з огляду на переконливість письмових документів як доказів, це бажано зробити у письмовій формі. Реєстрацію повідомлення про конфлікт інтересів необхідно здійснити в загальному відділі (канцелярії) державного органу чи підприємства, копію такого повідомлення з датою та вхідним номером залишити собі. Окремо в Законі України «Про запобігання корупції» визначена ситуація, коли у посадовця виникли сумніви щодо наявності конфлікту інтересів. У такому випадку Закон надав право посадовцю звернутися за роз'ясненням до територіального органу НАЗК. Очевидно, що в такому зверненні слід детально описати можливу колізію з варіантами дій, додавши при цьому копію посадових обов'язків. Зі змісту Закону випливає, що орган НАЗК повинен надати відповідь, у якій підтвердити або спростувати наявність конфлікту інтересів. Якщо посадовець не отримав підтвердження про

відсутність конфлікту інтересів, він повинен діяти згідно з вимогами, визначеними в Законі України «Про запобігання корупції» [1].

Коли підтвердження про відсутність конфлікту інтересів надійшло, посадовець звільняється від відповідальності, якщо в його діях, щодо яких він звертався, пізніше буде виявлений конфлікт інтересів. При цьому керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб своїх підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь власних чи інших приватних інтересів. Ця заборона кореспондується з ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, яка передбачає відповідальність за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Окремо Закон України «Про запобігання корупції» (ч. 1 ст. 35) визначає, що в разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у публічного посадовця, який входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії), він не має права брати участь у прийнятті рішень цим органом. Про наявність такого конфлікту може заявити не тільки сам посадовець, а й інші члени відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про це заноситься в протокол засідання колегіального органу.

Безпосередній керівник (керівник органу, який приймає рішення щодо звільнення з посади), якому стало відомо про наявність у підлеглому конфлікту інтересів, зобов'язаний вжити передбачені Законом заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Окрім того, нормативно визначені подальші кроки безпосереднього керівника (керівника органу, який приймає рішення про звільнення з посади) та НАЗК у разі одержання ними згаданого повідомлення. Керівник зобов'язаний: при отриманні від підлеглому повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів протягом двох робочих днів прийняти рішення про врегулювання конфлікту у спосіб, визначений Законом, про що повідомити підлеглому. НАЗК у свою чергу зобов'язане: при отриманні від публічного службовця повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів протягом семи робочих днів надати роз'яснення такій особі про порядок її дій щодо врегулювання конфлікту [1].

В ситуації, коли має місце реальний чи потенційний конфлікт інтересів, керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати, примушувати у будь-який інший спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або

1. Інформаційний лист «Про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в системі МВС». URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Informaciyniy_list_Pro_zapobigannya_ta_vregulyuvannya_konfliktu_i_nteresiv_v_sistemi_MVS_.htm

бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Тож, конфлікт інтересів може бути врегульований двома способами:

- самостійно, тобто особою, у якої виник конфлікт інтересів, без залучення інших суб'єктів;
- шляхом зовнішнього впливу інших уповноважених осіб (керівників, НАЗК, інших визначених законом органів та посадових осіб) виключно на осіб, у яких виник конфлікт інтересів.

Заходами зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів визначені:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляду обсягу службових повноважень особи;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи.

Конкретних заходів самостійного врегулювання конфлікту інтересів розглядувана стаття не містить, лише зазначено, що результатом їх застосування має стати позбавлення особи відповідного приватного інтересу, що став однією з причин конфлікту.

Залежно від способу законодавчого врегулювання, конфлікти інтересів можна поділити на:

- а) *загальні* (передбачені Законом України «Про запобігання корупції»);
- б) *спеціальні* (мають свою специфіку, визначаються законами, які регулюють статус окремих осіб та засади організації відповідних органів, наприклад, голови держави, народних депутатів, членів уряду, голів центральних органів виконавчої влади, суддів, голів місцевих рад, їх депутатів та інших).

З урахуванням цього перелік заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфліктів інтересів, передбачений ст. 29 Закону, не є вичерпним і може варіюватися залежно від особливостей проходження служби, здійснення трудової діяльності відповідних осіб та специфіки організації діяльності відповідних органів, підприємств установ та організацій. Зазначений перелік заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів також не відображає послідовність їх застосування.

Обрання конкретного заходу залежить від ряду факторів:

- виду конфлікту (потенційний або реальний),
- його тривалості (тимчасовий (разовий) або постійний),
- суб'єкта, в якого він виник (службовці державних органів, органів місцевого самоврядування, працівники інших юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги тощо),
 - суб'єктів, уповноважених на його врегулювання (керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій їх підрозділів; колегіальні органи самостійно або за участі представника або органу НАЗК; громадські об'єднання),
 - наявності/відсутності згоди особи на застосування щодо неї певного заходу,
 - форми врегулювання (усна чи письмова) тощо [1, с. 155].

Розглянемо їх більш детально.

Незважаючи на те, що норми ч. 1 ст. 29 Закону не конкретизують вид конфлікту інтересів, щодо якого будуть застосовані заходи зовнішнього врегулювання (хоча в наступних статтях Закону вони зазначені), слід наголосити, що мета їх застосування – врегулювання – може бути досягнута щодо потенційного конфлікту, про який повідомлено, за відсутності впливу приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень. В іншому випадку відбувається порушення законодавства щодо конфлікту інтересів, тож заходи врегулювання будуть спрямовані на недопущення виникнення потенційних чи реальних конфліктів інтересів у майбутньому.

Конфлікти тимчасового (разового) характеру урегулюється таким заходом, як усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах конфлікту інтересів (п. 1 ч. 1 ст. 29 Закону). Ті конфлікти, що мають постійний характер, врегулюється іншими заходами, передбаченими п.п. 3–6 ч. 1 ст. 29 Закону. За допомогою такого заходу, як зовнішній контроль за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень, можуть бути врегульовані конфлікти як тимчасового, так і постійного характеру (п. 2 ч. 1 ст. 29).

Специфіка суб'єкта, у якого виник конфлікт інтересів, обумовлює вибір заходу уповноваженої особи на його врегулювання. Такі заходи, як переведення

¹. Пастух І.Д. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2019. № 2. С. 154-157. URL: http://www.pap.in.ua/2_2019/42.pdf

особи на іншу посаду, а також її звільнення, застосовуються тільки керівником органу, підприємства, установи, організації. Рішення про застосування інших заходів зовнішнього врегулювання може бути прийнято також безпосереднім керівником особи.

Рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів може бути прийнято як в усній, так і в письмовій формі. Рішення про застосування інших заходів зовнішнього врегулювання приймаються письмово.

Обрання конкретного заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів повинно здійснюватись об'єктивно, з урахуванням інтересів особи, в якій він виник, специфіки її службових повноважень з метою недопущення порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. У будь-якому разі, обрання того чи того заходу має бути достатнім для врегулювання конфлікту інтересів (тобто впорядкування діяльності відповідних осіб) і водночас мінімально можливим втручанням у виконання ними своїх службових або представницьких повноважень [1, с. 243].

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів є сферою відповідальності керівника, іншої уповноваженої особи або органу, рівень яких дозволяє і зобов'язує вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів у особи, яка про нього повідомила. Порушенням законодавства слід визнавати рішення, вказівки, повідомленої про конфлікт уповноваженої особи, про необхідність самостійного врегулювання конфлікту особою, у якій він виник, якщо щодо нього передбачено застосування заходів зовнішнього врегулювання [2, с. 100].

Ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено сукупність вимог щодо самостійного врегулювання конфлікту інтересів: 1) особа урегулює реальний чи потенційний конфлікт інтересів; 2) заходи з врегулювання конфлікту вчиняються особою, у якій виник конфлікт; 3) особа, у якій виник конфлікт, може і здатна його врегулювати самостійно; 4) врегулювання здійснюється шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу; 5) позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування; 6) надання безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, підтверджувальних документів про позбавлення відповідного приватного інтересу. Незважаючи на те, що конкретні заходи

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

². Pastukh I. Conflict of interest settlement in public service. Держава та регіони : паук.-внробр. журн. 2019. № 4. С. 98-103.

такого способу врегулювання конфліктів закон не визначає, їх прикладом є передача в управління іншій особі належні службовцям підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом (ст. 36 Закону).

Розглянемо більш детально заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

Так, *усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті* полягає в передачі повноважень прийняття рішення чи вчинення дії від особи, у якій виник конфлікт, іншому працівникові. Цей захід може бути застосований лише за наявності сукупності таких умов:

- 1) за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) конфлікт інтересів має виключно тимчасовий характер;
- 3) застосовується за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або керівника відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- 4) є можливість залучення до прийняття рішення або вчинення дій, що створили ситуацію конфлікту, іншого працівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Стосовно останньої умови слід зазначити, що перелік осіб доцільно розширити за рахунок особи керівника, що приймає рішення, який може врегулювати конфлікт шляхом особистого прийняття рішення або виконання дій, що є конфліктними.

Форма рішення керівника про залучення до прийняття рішення або вчинення відповідних дій інших працівників, так само як і про усунення відповідного працівника від їх виконання, законом не встановлена, що свідчить про те, що воно може бути прийняте як усно, так і письмово. Вибір відповідної форми залежить від того, яким чином на працівника були покладені обов'язки щодо виконання дій чи прийняття рішень, що спричинили конфлікт інтересів. Якщо конфлікт виник у результаті отримання усних вказівок керівника або поточного виконання службових повноважень, під час яких виникла суперечність з приватним інтересом особи, і про нього було повідомлено усно, то і рішення про усунення та залучення іншого працівника може бути прийнято в усній формі, що, звісно, не виключає застосування письмової форми. У випадках, коли про конфлікт повідомлено керівника письмово, виконання повноваження покладено на працівника розпорядчим актом (наприклад, наказом про проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання, про включення до складу атестаційної комісії, письмовим дорученням тощо), то і рішення відповідного керівника про застосування розглядуваного заходу зовнішнього врегулювання слід приймати письмово.

Обмеження доступу до інформації як захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів має багато спільних рис із попереднім заходом: застосовується за наявності потенційного чи реального конфлікту інтересів, за рішенням керівника відповідного органу або керівника відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, є можливість залучення до роботи з відповідною інформацією, що створює ситуацію конфлікту, іншого працівника.

Відмінними рисами є:

- вид конфлікту (лише довготривалий, постійного характеру, у випадках, коли конфлікт має разовий характер, слід застосовувати такий захід, як усунення від виконання завдання, вчинення дій)
- є можливість продовження належного виконання особою, обмеженою у доступі до інформації, повноважень на посаді.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію», інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1]. Тому обмеження доступу здійснюється до інформації, а не до документа, що її містить.

Закон не встановлює, до якої саме інформації обмежується доступ. Звісно, мова має йти про ту інформацію, яку не можна отримати у вільному доступі. Навіть якщо особа під час виконання службових повноважень отримує доступ до певної інформації, що становить для неї приватний інтерес, за допомогою службового електронного цифрового підпису або ключа, але така інформація може бути отримана з відкритих реєстрів або баз даних (наприклад, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Електронної системи розкриття інформації учасників фондового ринку тощо), обмеження доступу до такої інформації конфлікт інтересів не урегулює. Обмежуватися має доступ, наприклад, до службової інформації, що міститься в документах, внутрішній службовій кореспонденції, доповідних записках, що пов'язані зі здійсненням контрольних-наглядних повноважень, прийняттям рішень, або зібрана в процесі оперативно-розшукової або іншої

¹. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2658-XI. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

діяльності, яку не віднесено до державної таємниці. При цьому робота особи має бути постійно пов'язана з доступом до певного виду інформації, що є сферою її приватного інтересу.

Тому рішення керівника про обмеження доступу особи певної інформації має містити:

- обґрунтування для застосування цього заходу;
- конкретний перелік інформації, доступ до якої обмежується, та вказівку на заходи, за допомогою яких це буде реалізовуватись (наприклад, вилучення електронного ключа);
- термін дії обмеження (якщо відомий час, коли конфлікт інтересів втратить свою актуальність);
- дані про особу, якій доручається робота з відповідною інформацією.

З урахуванням викладеного, зазначене рішення слід приймати у письмовій формі.

Перегляд обсягу службових повноважень полягає у виключенні (заміні на інші) із функціональних обов'язків тих повноважень особи, під час виконання яких виникає конфлікт інтересів. Він може бути застосований лише за наявності сукупності таких умов:

- 1) за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) якщо конфлікт інтересів має постійний характер і пов'язаний з конкретним повноваженням особи;
- 3) застосовується за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- 4) перегляд обсягу не виключає можливості продовження виконання особою інших повноважень за посадою;
- 5) повноваженнями, що були виключені в особи, можуть бути наділені інші працівники органу, підприємства, установи, організації. Цей захід зовнішнього контролю слід відрізнити від: обмеження доступу до інформації (ст. 31 Закону) переведенням особи на іншу посаду (ст. 34 Закону); зміною істотних умов державної служби (ст. 43 Закону «Про державну службу»); переведенням на іншу роботу, зміною істотних умов праці (ст. 32 Кодексу законів про працю). Рішення про перегляд обсягу службових повноважень особи приймається у письмовій формі.

Переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів. Спільними рисами цих заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів є те, що вони застосовуються при реальному чи потенційному конфлікті інтересів, що має постійний характер, і лише за рішенням керівника органу,

підприємства, установи, організації. Рішення про переведення особи на іншу посаду, крім зазначеного, приймається у випадках, коли не можуть бути застосовані інші заходи врегулювання конфлікту, при цьому вільною є інша посади, яка відповідає особистим та професійним якостям особи. Як бачимо, Закон не конкретизує, на яку саме посаду слід переводити особу. Відповідь на це питання міститься у законодавстві, що визначає особливості проходження певного виду служби або трудової діяльності.

Ст. 32 Закону України «Про державну службу» визначені обмеження щодо призначення на посаду. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. У разі виникнення обставин, що призводять до виникнення конфлікту інтересів, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк. Якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів щодо їх усунення. Для цього керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Таким чином, особи, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», можуть бути переведені без обов'язкового проведення конкурсу на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому або іншому державному органі, у тому числі в іншому населеному пункті. Рівнозначною визнається посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу. Відповідно нижчою посадою слід вважати посаду, яка належить до нижчої групи оплати праці, а також посаду з нижчим рівнем юрисдикції хоча і в межах однієї групи оплати праці. Якщо державний службовець був призначений на посаду без конкурсу, то на вищу посаду без проведення конкурсу він не може бути переведений.

Закон також визначає, що переведення особи на іншу посаду може відбуватися лише за її згодою.

Звільнення з займаної посади особи, у якої виник конфлікт інтересів, є найбільш суворим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, який, окрім зазначених вище спільних умов, застосовується коли конфлікт

неможливо врегулювати в будь-який інший спосіб, у тому числі через відсутність згоди особи на переведення на іншу посаду, відсутність таких посад або небажання позбавитися приватного інтересу, що став причиною конфлікту.

Переведення та звільнення особи найчастіше застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів пов'язаний з відносинами прямого підпорядкування між близькими або іншими особами, пов'язаними приватним інтересом.

Як і щодо попередніх заходів врегулювання конфлікту інтересів форма рішення законом не визначена. Звісно, вона має бути лише письмовою.

Здійснення повноважень під зовнішнім контролем є особливим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. Ця особливість проявляється в тому, що службовець, незважаючи на наявний у нього приватний інтерес, приймає рішення та вчиняє дії в умовах потенційного конфлікту інтересів, але за рішенням керівника у визначеній ним формі контролю. Основна мета цього заходу – виключення впливу приватного інтересу особи на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій. Він застосовується за сукупності таких умов:

- 1) за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) конфлікт інтересів має тимчасовий характер, а в певних випадках і постійний;
- 3) неможливо застосувати такі заходи врегулювання конфлікту інтересів, як усунення особи від виконання завдання, обмеження доступу до інформації і перегляд її службових повноважень;
- 4) відсутні підстави для переведення особи на іншу посаду або для її звільнення.

Ст. 33 Закону не визначає, хто саме уповноважений приймати рішення про застосування зовнішнього контролю, тож воно може бути прийняте як керівником органу, підприємства, установи, організації, так і керівником відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа. Виходячи із змісту розглядуваного заходу врегулювання та вимог до його оформлення, рішення про його застосування доцільно приймати керівником рівня не нижче, ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа.

Вибір конкретної форми зовнішнього контролю з визначених Законом здійснюється з урахуванням особливостей конфлікту інтересів, що виник, рішення та/або дії, яку слід вчинити, компетентності осіб, які залучаються до контролю, вимог до якості виконуваної роботи, досвіду роботи працівника тощо.

Так, *перевірка працівником, визначеним керівником, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів* полягає у здійсненні таким працівником наступного (ретроспективного) контролю шляхом аналізу прийнятих особою, яка повідомила про конфлікт інтересів, рішень чи вчинених дій на предмет їх об'єктивності, законності, відповідності іншим вимогам. Ця форма контролю може бути застосована й щодо перевірки діяльності колегіального органу, крім випадків, коли неучасть особи, у якої виник конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу.

Така форма контролю, як *виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника* полягає у здійсненні визначеним працівником поточного (оперативного) контролю шляхом безпосереднього спостереження за діями, що вчиняються, та рішеннями, що приймаються, в «режимі реального часу» (в тандемі) з метою оперативного виявлення і своєчасного припинення порушень, що можуть виникнути в результаті впливу приватного інтересу на їх об'єктивність або неупередженість.

Остання форма зовнішнього контролю – *участь уповноваженої особи Національного агентства з питань запобігання корупції в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу*. Вона застосовується у випадках, коли неучасть особи, яка повідомила про конфлікт і входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати його правомочності. Рішення про застосування цієї форми приймається відповідним колегіальним органом. У рішенні визначається лише форма зовнішнього контролю, про що повідомляється Національне агентство з питань запобігання корупції, яке, в свою чергу, визначає уповноважену особу, що братиме участь в роботі колегіального органу в якості спостерігача. Хоча участь такої особи у голосуванні виключається, під час роботи колегіального органу нею можуть бути виявлені порушення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

Законодавцем визначено основні вимоги до змісту рішення про здійснення зовнішнього контролю. У ньому визначаються конкретна форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень. З урахуванням цього найбільш оптимальною формою прийнятого

керівником рішення щодо застосування зовнішнього контролю має бути письмовий розпорядчий акт, який має визначену процедуру підготовки та реєстрації.

Тож, можна констатувати, що незважаючи на наявну базу правового забезпечення та тлумачення заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, існують практичні проблеми в їх застосуванні, пов'язані із прогалинами, які стосуються деталізації цих заходів, визначення форм рішення керівника, вимог щодо організаційного рівня такого керівника тощо. Заходом з їх усунення має стати законодавче закріплення форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів слід передбачити усну або письмову форму, для інших заходів – тільки письмову.

Для такого заходу, як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, слід передбачити можливість керівника, незалежно від наявності/відсутності іншого працівника, особисто приймати рішення або виконувати дії, що лягли в основу конфлікту. Передбачити, що приймати рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем, може лише не нижче, ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа.

Висновки до розділу 3

На підставі дослідження адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах ми дійшли таких висновків.

Під *адміністративно-правовими засобами урегулювання конфлікту інтересів* пропонуємо розуміти систему юридично визначених заходів самостійного та зовнішнього врегулювання, спрямованих на виявлення та нівелювання впливу приватного інтересу на повноваження суб'єкта, який спричинив виникнення конфлікту інтересів, оформлення відповідного рішення уповноваженою особою або вчинення відповідних дій таким суб'єктом самостійно.

Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів (приписів, заборон та дозволів) адміністрування конфлікту інтересів, спрямована на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах, нівелювати вплив

приватного інтересу на виконання службових повноважень шляхом врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення.

Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такі конфлікти в разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності.

Видами адміністративно-правових засобів адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є: а) заходи попередження конфлікту інтересів; б) заходи врегулювання конфлікту інтересів; в) заходи моніторингу; г) заходи адміністративного примусу.

Перелік заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфліктів інтересів, передбачений ст. 29 Закону, не є вичерпним і може варіюватися залежно від особливостей проходження служби, здійснення трудової діяльності відповідних осіб та специфіки організації діяльності відповідних органів, підприємств установ та організацій. Зазначений перелік заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів також не відображає послідовність їх застосування чи вибору.

Обрання конкретного заходу залежить від низки факторів: виду конфлікту (потенційний або реальний), його тривалості (тимчасовий (разовий) або постійний), суб'єкта, у якого він виник (службовці державних органів, органів місцевого самоврядування, працівники інших юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги тощо), суб'єктів, уповноважених на його врегулювання (керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій їх підрозділів; колегіальні органи самостійно або за участі представника або органу НАЗК; громадські об'єднання), наявності/відсутності згоди особи на застосування щодо неї певного заходу, форми врегулювання (усна чи письмова) тощо.

З урахуванням викладеного можна констатувати, що, незважаючи на наявну базу правового забезпечення та тлумачення заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, існують практичні проблеми щодо їх застосування, пов'язані із прогалинами у деталізації таких заходів, визначенні форм рішення керівника, вимог щодо організаційного рівня такого керівника тощо. Заходом з їх усунення має стати законодавче закріплення форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання: для

рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів передбачити усну або письмову форму, для інших заходів – тільки письмову.

Для такого заходу, як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участь в його прийнятті слід передбачити можливість керівника, незалежно від наявності/відсутності іншого працівника, особисто приймати рішення або виконувати дії, що лягли в основу конфлікту. Передбачити, що приймати рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем, слід керівником рівня не нижчого, ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа.

РОЗДІЛ 4. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗаниМ З КОРУПЦІЄЮ

4.1. Зарубіжний досвід забезпечення запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, та можливості його використання в Україні

Ще у ХХ ст. корупція була визнана глобальною світовою проблемою в абсолютній більшості країн світу. Відтоді питання запобігання і протидії корупції стало актуальним, були розпочаті активні дії регіональних та світових міжурядових організацій.

Об'єднавши зусилля, Організація Об'єднаних Націй, Організація економічного співробітництва та розвитку, Рада Європи, Європейський Союз та інші організації розробили та ухвалили комплекс міжнародних обов'язкових актів та актів рекомендаційного характеру [201, 202, 203].

Аналізуючи міжнародний досвід запобігання та протидії корупції, варто зауважити, що корупція не має національних кордонів і без системного підходу подолати її буде вкрай складно. Протидіяти їй намагаються як країни з високим, так і з низьким рівнем економіки, як міжнародні, так і локальні організації, як правоохоронні та військові органи, так і органи законодавчої влади. Але у жодній країні світу корупцію не подолали повністю.

Цікавість до корупції як негативного явища з'явилась в момент, коли вона почала серйозно загрожувати демократії та правам людини. Кожна країна намагається боротись з корупцією, шукаючи нові шляхи її подолання, прагнучи знайти свою, неповторну, оптимальну лінію, яка зумовлюється, з одного боку, станом, структурою та динамікою корупції (корупція неоднорідна в різних країнах – в одних вона пов'язана з розкраданням державної власності, з використанням службового чи посадового становища, в інших – з одержанням неправомірної вигоди тощо), станом економічного розвитку та особливостями правової системи і культури суспільства, з іншого – конкретним змістом заходів протидії корупції [204].

Хоча в Україні наявний діючий механізм запобігання і протидії корупції, вивчення міжнародних рекомендацій та запозичення міжнародного досвіду є важливим і перспективним. Проте зарубіжний досвід будь-якої країни не можна просто скопіювати, він повинен слугувати поштовхом до винайдення нових дієвих механізмів запобігання корупції. Окрім того, можна запозичити базові принципи, заходи, засади, механізми протидії і запобігання корупції, адаптувавши досвід під соціальні умови, рівень економічного розвитку та систему влади України.

Досліджуючи зарубіжний досвід запобігання корупції, слід звернути увагу на різні моделі антикорупційної діяльності. Таких моделей є дві:

➤ вертикальна стратегія протидії корупції зі швидким досягненням результату (сінгапурська або азіатська модель – Сінгапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка), наслідками якої є не повна ліквідація корупції, а досягнення певного прийняттого для влади та суспільства рівня корупції [205, с. 48];

➤ горизонтальна стратегія, орієнтована на поступову, засновану на антикорупційних стимулах, тривалу антикорупційну діяльність (шведська або скандинавська модель – Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди).

Також країни світу можна розділити на три типи за інституційною моделлю боротьби з корупцією. Для першого типу характерна наявність багатоцільових агентств, вирішення всіх основних питань боротьби з корупцією відбувається в межах однієї структури: аналітична діяльність, розроблення політики, моніторинг, розслідування, технічна допомога, взаємодія з суспільством та його інформування. Ця модель притаманна таким державам, як Гонконг, Сінгапур, Литва, Латвія, Австралія, Аргентина, Еквадор, Таїланд.

Для другого типу характерна наявність служб, які здійснюють боротьбу з корупцією, в структурі правоохоронних органів. Їй властиві різні форми спеціальних відомств, які можуть створюватись в органах, що займаються виявленням та розслідуванням корупції, або в органах прокуратури. Така модель характерна для Норвегії, Бельгії, Іспанії, Хорватії, Угорщини, Румунії.

Третій тип характеризується наявністю інституцій із запобігання корупції і розроблення антикорупційної політики та координаційних дій. До них можна віднести органи та структури, що виконують превентивні функції. Вони проводять дослідження, розроблюють та координують дії щодо протидії корупції, здійснюють консультації різних відомств щодо корупційних ризиків, а також проводять навчання щодо заходів попередження корупції. Такі органи виконують спеціальну контролюючу функцію, проте їм не надається статус правоохоронних органів. Таку модель обрали такі країни, як Франція, Албанія, Республіка Македонія, Мальта, Сербія, Чорногорія, США, Індія, Філіппіни, Болгарія [206].

Оскільки Україна прагне повної інтеграції та вступу до Європейського Союзу, вона повинна відповідати копенгагенським Критеріям, схваленим на засіданні Європейської Ради в Копенгагені в червні 1993 року. Один з критеріїв – політичний, який забезпечується стабільністю інститутів, що є гарантами демократії, верховенства права, прав людини і поваги та захисту прав меншин.

Він має низку субкритеріїв, одним з яких є посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Держава повинна реорганізувати та гармонізувати національне антикорупційне законодавство до права Європейського Союзу, тож вона має вивчити та запозичити досвід країн-учасниць ЄС, адаптувавши його до національного законодавства, і в подальшому набути можливості стати державою-учасницею Європейського Союзу.

До країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можна віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину та ін. Кожна з країн має свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам [207].

Досліджуючи законодавчі положення щодо запобігання корупції в зарубіжних країнах, хотілось би звернути особливу увагу на провідні країни Європи та світу задля перейняття позитивного досвіду та запровадження адаптивного варіанту механізмів протидії корупції.

З ініціюванням підписання угоди про асоціацію України з Європейським Союзом у 2012 році розпочався рух нашої держави у напрямку інтеграції з Євросоюзом. Саме тому варто проаналізувати ставлення до корупції, методи та способи протидії їй, визначити механізм запобігання корупції, особливості організації антикорупційної діяльності в країнах-членах ЄС.

У світі існує організація, діяльність якої спрямована на протидію корупції, – Transparency International. Шляхом пропагандистської, агітаційної та дослідницької роботи вона працює над викриттям систем та мереж, які дозволяють процвітати корупції, вимагаючи в свою чергу, більшої прозорості в усіх сферах суспільного життя. Місія Transparency International – зупинити корупцію та сприяти прозорості, підзвітності та чесності на всіх рівнях та у всіх секторах суспільства [208].

Як і в попередні роки, в 2020 році більше двох третин країн отримали менше 50 балів, середній бал – лише 43. Дані показують, що, незважаючи на певний прогрес, більшість країн все ще не можуть ефективно боротись з корупцією [209].

Найкращими країнами, за даними Transparency International, є Данія та Нова Зеландія з балами 88, за ними ідуть Фінляндія, Сінгапур, Швеція та Швейцарія з оцінками 85. Для кращого розуміння ситуації в країнах з позитивною динамікою подолання корупції варто розглянути її детальніше.

Данія посідає перше місце в рейтингу та досить довго тримається на такій лідируючій позиції. В країні не існує спеціалізованого антикорупційного відомства, розслідуванням випадків внутрішньої корупції займається поліція. Корупційні справи міжнародного масштабу перебувають у віданні прокуратури з особливих економічних злочинів. У країні діє норма, згідно з якою члени Парламенту Данії (Фолькетінг) можуть ставити міністрам питання (в тому числі пов'язані з підозрою у корупційних діях), на які необхідно дати відповідь. Укладення спеціальних антикорупційних трудових договорів – неухильна умова при працевлаштуванні. Згідно з таким договором на працівника покладається обов'язок не приймати і не пропонувати хабарі іншим особам. За порушення цього договору роботодавець має право звільнити працівника, поставивши спеціальну позначку в особовій справі та характеристиці. Надалі ніхто не бажає вести справу з корумпованими партнерами. Той, хто буде хоча б запідозрений у корупції, може відразу розпрощатися з кар'єрою. У Данії також існує гаряча лінія при Агентстві міжнародного розвитку, на яку можна залишити повідомлення про будь-яку особу, підозрювану у таких неправомірних діях. Такі повідомлення є підставою для проведення розслідування. Розвиток громадської та правової культури в Данії зводиться до осуду корупції і стимулювання чесності і відкритості функціонування публічних служб і чиновників [210].

Нова Зеландія, розділяючи з Данією першість в рейтингу Transparency International та маючи 88 балів зі 100, здійснюючи антикорупційну освіту, розвиває правосвідомість громадян в аспекті того, що корупція не є засобом вирішення проблеми. Для цього в країні регулярно проводяться конференції та семінари, на яких ознайомлюють всіх бажаючих з антикорупційною політикою держави, правилами і порядком звернення зі скаргою на факти корупції чи шахрайства. У листопаді 2015 року було прийнято Закон «Про організовану злочинність та антикорупційне законодавство», а 1 грудня 2015 року країна ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Було реалізовано низку заходів, спрямованих на протидію відмиванню грошей, хабарництву та злочинам, пов'язаним з наркотиками. Серед антикорупційних органів головним є SFO (the Serious Fraud Office) – спеціальне відомство, створене для боротьби з шахрайством. Цей орган має широкі повноваження щодо протидії корупції, включаючи право аналізувати декларації доходів і витрати громадян. Журналісти періодично публікують статті про витрати чиновників на нерухоме та рухоме майно. Публікація, яка викликає резонанс в суспільстві, може стати причиною звільнення чиновника, який живе невідповідно до своїх достатків [210].

До просвіти і навчання пересічних громадян та представників бізнесу з питань протидії корупції активно залучається і Міністерство Юстиції Нової Зеландії. В рамках реалізації проекту «Скажи «ні!» хабарництву і корупції» воно роз'яснює, що може зробити кожен для сприяння боротьбі з цими явищами. Для громадян забезпечена можливість подачі скарг в електронному вигляді, не розкриваючи свою особистість, на сайтах поліції Нової Зеландії і SFO. Організаціям рекомендують розробляти власну антикорупційну політику, створювати систему моніторингу та вимог до партнерів і бізнес-агентів, забезпечувати ознайомлення співробітників із законодавством про хабарництво та корупцію і тим, що робити в разі їх виявлення [211].

Взірцем найменш корумпованих держав вважають Фінляндію. Відповідно до результатів дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), що проводиться міжнародною антикорупційною організацією «Transparency International» уже багато років поспіль, Фінляндію визнано однією з найменш корумпованих країн світу. При цьому у Фінляндії відсутні спеціальні антикорупційні закони та спеціальні антикорупційні органи. Замість цього діють запобіжні антикорупційні норми, виписані в низці правових актів про державну службу й фінансування політичних партій. Роль спеціальних антикорупційних органів відіграють Канцлер юстиції та Парламентський омбудсмен. Вони контролюють діяльність публічної влади через виконання обов'язків спостереження за законністю дій членів уряду та президента. Розподіл повноважень здійснюється за домовленістю [212].

Запорукою успішності організаційно-правової моделі запобігання корупції Фінляндії є закріплення низки принципів, на яких вона ґрунтується, а саме: верховенство права; запобігання конфлікту інтересів (вимога про те, щоб жодна посадова особа не брала участі в прийнятті рішень за наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу); прийняття рішення більш ніж однією посадовою особою; простота й прозорість адміністративної та судової систем; громадський контроль за діяльністю державних службовців; інновація e-democracy (більшість запитів і заявок до органів державної влади можуть бути подані в режимі онлайн за допомогою використання мережі Інтернет); легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав і свобод громадян [213, с. 32].

Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміна «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. У Кримінальному кодексі

Фінляндії поняття «корупція» відсутнє, лише зазначається про хабарництво чиновників, за яке передбачається покарання від штрафу до позбавлення волі на строк до 4 років залежно від серйозності правопорушення. У Фінляндії ніколи не створювалося спеціального закону про корупцію. Вона розглядається як частина кримінальної злочинності і завжди підпадає під дію Конституції, Кримінального кодексу, Законодавства про цивільну службу, адміністративних інструкцій [214, с. 4].

Так, у Фінляндії не існує спеціальної стратегії стосовно протидії політичній корупції в органах державної влади. Так само не існує спеціальних антикорупційних законів. Замість цього в країні діють запобіжні антикорупційні норми, виписані в низці правових актів про державну службу та фінансування політичних партій. Конституція Фінляндії [215] забезпечує гарантії проти зловживання державною владою.

Незважаючи на відсутність спеціальних антикорупційних органів та законів, низку доволі непрозорих норм у законодавстві, що провокують ризик виникнення політичної корупції в системі державної служби, загальні принципи відкритості, транспарентності й гласності державного управління вважаються головними в діяльності публічних служб у Фінляндії [216, с. 21].

Високий рівень довіри громадян до органів влади, прозорість національного державного управління, високий рівень політичної культури посадовців, а також позиція громадської, яка виступає через ЗМІ, робить Фінляндію найменш корумпованою країною з мінімально вираженою політичною корупцією в Європейському Союзі.

Одним з яскравих прикладів боротьби з корупцією є Сінгапур, який обрав модель побудови антикорупційної інституції. Індекс сприйняття корупції – 85, тож він розділяє третє місце з Фінляндією, Швейцарією та Швецією (серед 179 держав). Такий результат вдалось досягнути за 40 років від початку запровадження антикорупційної реформи. Зі створенням Бюро з розслідувань корупційної діяльності розпочався довгий та складний шлях Сінгапуру у боротьбі з корупцією.

Протидія корупції передбачала систему заходів, яких застосовувались у два етапи.

Перший етап стосувався зміни законодавства – прийняття Акта про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь і встановленням відповідальності за їх учинення, а також створення спеціального органу з протидії корупції – Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями. Так, кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умови доведення вини в отриманні хабара до винного застосовують

позбавлення волі або штраф (відповідно, п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка поширила недостовірну інформацію, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у виді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. доларів США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляються права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру.

Другий етап полягав у підвищенні якості підбору кадрового державного апарату.

Реалізація таких заходів була пов'язана із застосуванням жорстких, репресивних методів у боротьбі з корупцією, що мало прояв у численних звільненнях працівників митниці та інших державних служб [217].

Антикорупційна діяльність має за мету мінімізувати вплив та нейтралізувати ті умови, які детермінують вчинення корупційних правопорушень. Найбільш ефективними заходами в Сінгапурі були такі: оплата праці державних службовців повинна відповідати показникам середньої заробітної плати працівників приватного сектору; декларування інформації про майно та борги, що перевірялась прокурорами (такі прокурорські перевірки здійснювались у разі, якщо сам прокурор мав підозри щодо незаконної діяльності деяких осіб, при вчиненні корупційних правопорушень прокурор міг ініціювати перевірки банківських рахунків особи); висвітлення у засобах масової інформації обстановки та ситуації в питаннях корупції серед високопосадовців та формування правової культури непідкупності політичних лідерів; спрощення реєстраційних процедур для бізнесу та економіки і зменшення адміністративних бар'єрів загалом. Економічний успіх у Сінгапурі став наслідком використання ефективних та результативних заходів протидії корупції, запобігання якій є одним із ключових факторів формування здорового, правового суспільства.

Однією з найбільш вільних від корупції країн є також Швеція. Ще до середини XIX ст. Швеція вважалася країною, повністю охопленою корупцією, проте після приходу нової політичної сили держав взяла новий політичний курс, який передбачав комплекс заходів, спрямованих на повне викорінення корупційних міркувань у державних чиновників. Державне регулювання було побудоване на принципах чесного і відповідального управління – через податки, пільги і субсидії, а не за допомогою заборон і дозволів, одержуваних з тих чи інших органів влади [218].

У Швеції механізм запобігання та протидії корупції побудований на чотирьох основних принципах: 1) заборона особистих контактів чиновника та

громадянина; 2) обов'язкове декларування доходів; 3) обмеження готівкових розрахунків (заборонено приймати готівкові платежі більш ніж на 5–6 тисяч євро); 4) повна відкритість діяльності влади. Всі декларації чиновників – у відкритому вигляді. Окрім того, фіскальні органи регулярно їх перевіряють на виявлення ознак раптового збагачення. [219].

За даними громадського об'єднання «Всеукраїнський центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам», велику роль у протидії корупції у Швеції грають церква і громадська думка, які вправі висловити свої підозри будь-якому бізнесмену, який за короткий період зумів отримати дуже високий дохід, або до чиновника, доходи якого істотно нижче його витрат. У Швеції діє цілий ряд громадських об'єднань антикорупційної спрямованості; найбільша з них – «Інститут проти хабарів» при Торговій палаті Стокгольма. В рамках шведського парламенту не існує окремої спеціалізованої структури парламентського антикорупційного контролю, яка б займалася питаннями корупції в країні. Однак за необхідності до такого роду роботи долучаються Конституційний комітет і Комітет у справах юстиції. Істотну роль в боротьбі з корупцією відіграє парламентський омбудсмен юстиції, наділений правом порушувати кримінальні справи проти посадових осіб [220].

Шведська експертка з протидії корупції Анна Софі Агневек зазначає, що у Швеції працює принцип відкритості офіційних документів (principle of official documents). Всі мешканці громад, журналісти можуть запросити в муніципалітетах доступ до будь-яких документів, за винятком секретних і таких, що містять персональні дані щодо, наприклад, стану здоров'я. А все, що стосується фінансів – відкрита інформація. Тому можливостей виявити корупцію досить. До слова, цьому принципу вже близько 250 років.

Також вона наголосила на існуванні теорії трикутника шахрайства (fraud triangle), яку запропонував Дональд Крессі ще у 1953 році, відповідно до якого для хабарництва необхідні три умови: потреба, можливість і раціональна складова. Останній серед цих факторів дуже важливий, бо спонукає людину до розуміння, чи акт корупції вартий здійснення, буде помічений чи ні. Всі три фактори можна мінімізувати. Щоб у людини не було потреби в корупції, потрібно створити правильне робоче середовище. Аби не було можливості, слід постійно аналізувати корупційні ризики, проводити внутрішній аудит. А щоб відпав сенс корупційного акту, потрібен кодекс робочої етики, певний соціальний консенсус, що стримував би всіх [220].

Швейцарія має законодавчу базу для боротьби з корупцією, і кілька органів влади відповідають за стримування її рівня, особливо коли йдеться про корупцію всередині Швейцарських фінансових установ [221].

Корупційні діяння в Швейцарії караються за Кримінальним кодексом Швейцарії. Загалом, покарання за корупційні злочини в країні не набагато суворіші за покарання за відповідні злочини в Україні, однак коло порушень, що визнаються корупційними, ширше: злочином вважається також корупція щодо іноземного посадовця, крім того, до публічних службовців прирівнюються посадові особи у приватному секторі [222].

Низький рівень корупції у Швейцарії обумовлений не лише суворістю покарання за вчинення корупційних дій. Важливим фактором, який впливає на рівень корупції, є робота засобів масової інформації, де функціонує гаряча лінія, куди можуть телефонувати громадяни та анонімно повідомити про відомі їм корупційні правопорушення. Громадський контроль відіграє важливу роль під час формування довіри до правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Коли остаточне рішення в державі залежить не від однієї людини, а від волевиявлення всіх громадян, як в демократичних країнах, за таких умов знижуються шанси давати хабарі чиновникам та політикам, відповідно корупційні ризики є низькими. Для України швейцарська система може стати прикладом, застосувавши який можна було б зменшити рівень корупції та удосконалити механізми запобігання корупції та правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Варто зазначити, що, цілком можливо, завдяки громадянському типу політичної культури та активній участі громадян у політичному житті Швейцарія має такий низький рівень корупції навіть не зважаючи на наявність корупціогенних факторів у законодавстві. Наприклад, у Швейцарії відсутнє державне фінансування політичних партій, немає обов'язку розкривати джерела фінансування політичних партій, а крім того, судді обираються Парламентом на визначений термін із правом переобрання, про що йтиметься далі. За таких умов без фактору стримування з боку суспільства корупційні правопорушення цілком могли б стати звичним елементом суспільного життя [222].

У Польщі боротьбу з корупцією на усіх рівнях – в органах центральної та місцевої влади, бізнес-структурах тощо ведуть три інституції – Центральне антикорупційне бюро (ЦАБ), Агенція внутрішньої безпеки (АВБ) та Центральне слідче бюро поліції (ЦСБП) [223]. Значна увага приділяється превентивній роботі, що стосується, насамперед, широкого інформування населення про шляхи уникнення корупційних діянь та залучення поляків до антикорупційної боротьби. Як приклад можна навести роботу навчального

порталу «Антикорупція» та серію видань НАБ, серед яких варто виділити журнал «Przegląd antykorupcyjny» [224].

Найсурвіші обмеження щодо суміщення та сумісництва регламентовані румунським законодавством стосовно магістратів (суддів та прокурорів), зокрема, їм дозволяється займатися виключно науковою та викладацькою діяльністю; щодо творчої діяльності встановлена заборона [225]. Пояснити це можна тим, що оцінити розмір гонорарів за твори, мистецькі продукти дуже складно, особливо, коли йдеться про «високохудожні» і, відповідно, дороговартісні твори. Прибутки від реалізації таких творів можуть бути використані як прикриття корупційних домовленостей.

Досвід країн Європейського Союзу, безперечно, є цінним для України, проте не менш цікавим та важливим є аналіз ситуації в більш віддалених країнах, де питання боротьби з корупцією є таким само важливим, як і питання дотримання прав людини та верховенство права. Адже корупція проникає в усі сфери людського життя, і лише її викорінення або зменшення її рівня до мінімуму нормалізує усі важливі для нормального життя відносини.

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але й ті, хто їх дає. У Зводі Законів детально визначено, які категорії посадовців розуміються під особами, які одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, 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. Законодавство США передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади [226].

Антикорупційна політика Канади забезпечується низкою галузевих нормативно-правових актів [227, с. 46], зокрема Законом про корупцію іноземних державних службовців, який стосується посадових осіб та компаній і криміналізує підкуп іноземних державних службовців для отримання або збереження ділових переваг [228].

Аналіз діяльності органів із запобігання корупції в різних країнах світу – Сінгапуру, Данії, Нової Зеландії, Швеції, Швейцарії, Фінляндії, Німеччини, Нідерландів, Австрії, Франції, Польщі, Румунії, Словенії, Італії, США, Канади та Австралії – показав, що в багатьох з цих країн створені спеціалізовані організації, установи, органи, метою діяльності яких є вироблення відповідної стратегії й тактики, розроблення концептуальних програм і документів, здійснення превентивних заходів. Україна має можливість використати цей

досвід для зменшення рівня корупції, тим самим вона може підвищити рівень щастя населення, на який безпосередньо впливає рівень корупції в державі.

4.2. Пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією в Україні

Для досягнення високого рівня ефективності подолання корупційних проявів необхідно постійно удосконалювати механізм запобігання і протидії корупції, враховуючи стан та ситуацію з корупцією в державі, рівень розвитку суспільства, готовність до трансформаційних процесів, звертаючи увагу на суспільні потреби та орієнтовану ідеологічну спрямованість державних органів. Визначення напрямів удосконалення дозволить сформулювати довгострокову стратегію антикорупційної політики та виокремити важливі засади її розвитку.

Процес удосконалення має на меті постійне поліпшення. Якщо покращувати одну або декілька складових системи удосконалення, автоматично зростуть показники ефективності всього механізму.

У діяльності щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, процес удосконалення механізму запобігання можна розділити на декілька етапів.

Перший етап варто розпочати, проаналізувавши реальний стан справ та визначивши ситуацію, що склалась. В попередніх розділах нами був здійснений аналіз існуючого механізму запобігання, починаючи від витоків корупції, її історичного становлення та узагальнення антикорупційного законодавства, завершуючи вивченням елементів адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, аналізом ефективності існуючих інструментів публічного адміністрування у сфері протидії корупційним діям та вивченням міжнародного і світового досвіду приборкання корупції.

Другий етап полягає в пошуку колізій і прогалин в системі антикорупційного законодавства, так званих «слабких місць», які потребують доопрацювання та уточнення. І таких питань в процесі нашого дослідження виникало чимало. Розпочати варто із самого визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», яке законодавчо закріплено в Законі України «Про запобігання корупції». Відповідно до ст. 1 п. 10 правопорушення, пов'язане з корупцією – 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. Це поняття є досить широким та охоплює чимале коло питань, включаючи і кримінальне, і цивільно-правове, і адміністративне, і дисциплінарне законодавство, тим самим ускладнюючи своє практичне застосування. Також законодавець не дав вичерпного переліку правопорушень, пов'язаних з корупцією, залишивши розмити межу між правопорушеннями, які пов'язані з корупцією, та корупційними правопорушеннями. Як мінімум, ці правопорушення мають деякі спільні спеціально-правові наслідки, які зазначені в Законі України «Про запобігання корупції», а саме: відсторонення від виконання службових повноважень, відсутність можливості в особи призначатись на певні посади та внесення відомостей про осіб, яких притягнуто до відповідальності, до Єдиного реєстру.

Також слід згадати про наявність в КУпАП низки статей, які не потрапили до Глави 13-А, проте містять ознаки правопорушень, пов'язаних з корупцією. Зокрема, такими є ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», ст. 164-14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти», ст. 184-1 «Неправомірне використання державного майна», ст. 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю», де передбачені санкції за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Як наголошує М. І. Хавронюк, у Законі «Про запобігання корупції» ключовими є поняття «корупція» і «корупційне правопорушення». При цьому перше із цих понять визначає зміст другого – у визначенні поняття «корупційне правопорушення» міститься посилання на ознаки корупції. Іншими словами, коли ми говоримо про корупцію, маємо на увазі ті або ті корупційні правопорушення [229, с. 45].

Загальним проблемним моментом є недосконалість нормативно-правового забезпечення протидії корупційним проявам та відсутність системності і злагодженості у питаннях розмежування різних корупційних діянь.

Ще одним «слабким місцем» у питанні запобігання корупційним проявам є проблема невідповідності віднесення певних правопорушень до корупційних чи пов'язаних з корупцією з тими ознаками, які окреслені Законом України «Про запобігання корупції». І навпаки, коли нормативно-правовий акт в профільному розділі, де йдеться про корупційні правопорушення, містить такі види правопорушень, які відповідно до термінів, зазначених у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», варто віднести до правопорушень, пов'язаних з корупцією. В. Терпак влучно помітив, що деякі корупційні злочини не є корупційними правопорушеннями в розумінні Закону і, навпаки, частина

корупційних правопорушень, за які передбачено відповідальність, не визнано корупційними [230, с. 52].

Досліджуючи адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, ми найбільше уваги приділили адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, адже вони більшою мірою кодифіковані в Главі 13-А КУпАП, хоч частина з них, на нашу думку, там зайва. Як приклад, можна згадати ст. 184, де зазначене правопорушення містить ознаки корупційного, а не пов'язаного з корупцією правопорушення. Якщо ж розглядати визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», можна побачити, що таке правопорушення тягне за собою настання й інших видів відповідальності. На жаль, кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією, ніде не систематизовані, тобто не виокремлені в окрему Главу. Те саме можна сказати і про дисциплінарні правопорушення, пов'язані з корупцією, та цивільно-правові.

Також проблемним є «переплетіння» корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, як в адміністративному, так і в кримінальному законодавстві. Адже є деякі діяння, які за своїми ознаками є корупційними, але законодавчо не віднесені до таких, чи навпаки, містять ознаки, які повинні містити правопорушення, пов'язані з корупцією, проте в Главі 13- А КУпАП їх не містить.

Окрім того, в законодавстві наявні правові норми, які окреслюють ознаки корупційних правопорушень, проте з огляду на правову свідомість суспільства не вважаються такими. Тобто є діяння, які можуть бути корупційними, якщо міститимуть ознаки корупції. Як справедливо зазначається в Науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції», мова може йти про несправедливе правосуддя – постановлення суддею завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали чи постанови. Але насправді замовне визнання судом виборів на ділянці такими, що не відбулися, розгляд справи про спадкування на користь однієї зі сторін, взяття під варту чи відмова у взятті під варту, швидке призначення справи до слухання, виключення з вироку «тяжких» статей.

Можна навести аналогічний приклад з адміністративного права: ст. 184-1 «Неправомірне використання державного майна» не є частиною Глави 13- А, хоч ця стаття містить санкції за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Обґрунтовуючи свою точку зору, згадаємо диспозицію ст. 184-1 КУпАП та визначення поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією. В диспозиції статті 184-1 КУпАП зазначено, що таке неправомірне використання державного майна, а саме: це використання посадовою особою в особистих чи інших

неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Об'єктивна сторона цього правопорушення перетинається з обмеженнями, зазначеними в Законі України «Про запобігання корупції», а саме в ст. 22 «Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища». Ця стаття роз'яснює, що Особам, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Саме тому варто внести зміни до диспозиції ст. 184-1 КУпАП, та доповнити її словосполученням «...або іншого державного чи комунального майна...».

Ст. 184-1 КУпАП «Неправомірне використання державного майна», містить ознаки правопорушення, пов'язаного з корупцією: порушення вимог, заборон та обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», може вчинятись особою, яка зазначена в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за вчинення такого правопорушення може наставати кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність. Отже, вважаємо за доцільне перенести статтю 184-1 «Неправомірне використання державного майна» з Глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» до Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» КУпАП та доповнити назву статті, сформулювавши її таким чином: «Неправомірне використання державного чи комунального майна».

Тож, КУпАП передбачає настання адміністративної відповідальності не лиш за правопорушення пов'язані з корупцією, визначені в Главі 13-А, а й за ті, які можуть бути такими, що пов'язані з корупцією, або деякі правопорушення, що суміжні з корупційними правопорушеннями.

Вивчаючи та аналізуючи Главу 13-А КУпАП, ми звернули увагу на те, що кожна стаття цієї глави містить інформацію про повторність: особа повторно вчинила передбачене в статті правопорушення протягом року, її було піддано адміністративному стягненню. Тобто, якщо особа порушила встановлені законом обмеження щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП), а протягом року її ще раз було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті, це буде вважатись повторністю і відображатиметься в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні

або пов'язані з корупцією правопорушення. Якщо ж особа спочатку вчинила правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП, а потім протягом року вчинила будь-яке інше правопорушення, що міститься у Главі 13-А, в такому випадку повторності не буде.

Наказ МВС України № 1395 від 07.11.2015 [231] визначає повторність правопорушень як повторне вчинення протягом року адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена відповідними статтями КУпАП та визначається за фактами винесених постанов у справах про адміністративні правопорушення, які набрали законної сили.

Ми пропонуємо доповнити Главу 13-А Приміткою, де зазначити, що повторним слід вважати правопорушення, вчинене особою, яка раніше протягом року вчинила будь-яке з правопорушень, передбачених статтями Глави 13-А цього Кодексу, та її було піддано адміністративному стягненню.

Такі зміни покращать систему моніторингу діяльності корупціонерів, адже такий Реєстр містить інформацію, яка може допомогти у визначенні сфери державної політики та посад з найбільшими корупційними ризиками.

Проаналізувавши систему запобігання та протидії корупції в інших країнах світу та узагальнивши їхній досвід, ми дійшли висновку, що в більшості країн всі корупційні діяння є кримінальними правопорушеннями. Саме тому деякі статті Глави 13-А КУпАП були виключені, адже переважно дублювали правові норми деяких статей КК України. Таким чином, в Україні існує дві основні системи покарання за вчинення корупційних діянь – адміністративна і кримінальна, що унеможливує справедливе притягнення до відповідальності та, навпаки, породжує корупцію.

У цьому контексті цікавим є досвід країн-учасниць Європейського Союзу, які мають власні підходи до подолання та запобігання корупції. Кожна з країн проходила нелегкий шлях у процесі зниження рівня корупції. Є як позитивний досвід, так і негативний, проте кожен з них є цінним. Адже варто знати різні можливі позитивні варіанти розвитку для використання у майбутньому, а також знати про негативні тенденції задля недопущення такого сценарію в Україні.

Декілька років поспіль Нідерланди відносять до найменш корумпованих країн світу. Особливими заходами в країні є впровадження гласності й підзвітності в питаннях протидії корупції, а також публічні обговорення. Міністр внутрішніх справ Нідерландів щорічно виступає із загальним звітом перед парламентом щодо кількості розкриття корупційних справ та відповідних покарань [232].

Комплексна антикорупційна стратегія Нідерландів передбачає низку процедурних й інвестиційних заходів щодо комплексної боротьби з корупцією, серед яких:

- розробка та впровадження системи моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних і суспільних організаціях та суворий контроль за діяльністю осіб, які перебувають у цих точках;
- створення системи прав й обов'язків посадових осіб із визначенням їх відповідальності за порушення посадової етики та, зокрема, корупцію;
- основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата соціальних пільг, які мають державні службовці (наприклад, пенсійного й соціального обслуговування);
- організована система відбору кандидатів на державні посади;
- спеціальна система навчання чиновників, роз'яснення політичної та суспільної шкоди корупції й можливих наслідків участі в ній;
- чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, ця інформація відповідними каналами передається до міністерства внутрішніх справ та юстиції [233, с. 43].

Основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях та втрата соціальних пільг, котрі надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування. Шкала покарань включає також штрафи та відсторонення від виконання обов'язків. У всіх значущих організаціях, наприклад, у міністерствах, існують служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил та наслідків таких порушень; організована система підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції; матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості [234, с. 42].

У сфері запобігання корупції Німецький Уряд дотримується принципу унеможливлення зловживання державними службовцями свого службового становища за допомогою різних законодавчих, кадрових та організаційних заходів. Одержання подарунків державними службовцями можливе лише у випадку, якщо вартість подарунку не перевищує 20 євро (600 грн), проте службовець все одно зобов'язаний доповісти про це своєму керівнику, який в свою чергу або дозволить залишити подарунок у службовця, або зобов'яже його здати цей подарунок державі в установленому законом порядку. Одним з цікавих завдань боротьби з корупцією у Німеччині є знищення фінансової бази злочинних угруповань. Реалізувати це завдання можна за допомогою

конфіскації майна або створення бази для унеможливлення відмивання брудних грошей. Досягається це за допомогою банківських установ, які мають обов'язок звітувати про операцію з грошима у розмірі 20 тисяч євро (інформація може бути використана виключно для розслідування). У разі здійснення внеску до банку в сумі більше 50 тисяч євро особа повинна пред'явити документ, що посвідчує її особу. У Німеччині функціонує ще один механізм запобігання корупції, який полягає у створенні реєстру корумпованих фірм. Такі фірми не мають права виконувати будь-які державні замовлення, і ними починають цікавитись правоохоронні органи. Цей досвід був запозичений в Ізраїлю.

Корупційні діяння в Німеччині науковці розділяють на 3 типи. Перший – *ситуативна корупція*, яка полягає в здійсненні спонтанних дій, що здійснені без планування, це неадекватна реакція на проведену службову дію на чийсь користь поза законом або таку дію, яка відбувається за корупційною дією. Другий – *структурна корупція*, яка має місце в ситуаціях з продажними службовцями чи політиками, відбувається протягом певного часу або має неоднозначний характер. Третій тип – найнебезпечніший – *корупція як складова організованої злочинності*. Це протиправні дії злочинних організацій, які мають на меті поставити під свій контроль державні та приватні установи. Такі організації поширюють свій вплив як на окремі землі, так і на всю країну. При розподілі державних контрактів на будівництво великих об'єктів такі протиправні дії прослідковують найбільш виразно [235]. Найбільш дієвими засобами запобігання і протидії корупції в Німеччині стали посилення кримінального законодавства, а також проведення конференцій та дискусій, де кожен громадянин може переконатись в некорумпованості представників держави та органів місцевого самоврядування.

Третім елементом удосконалення є планування оптимальної стратегії вдосконалення. Знайшовши «слабкі місця», можна розробити план дій для усунення недоліків, прогалин та колізій. Такими слабкими місцями є недостатній рівень дослідження понять «правопорушення, пов'язане з корупцією» та «корупційне правопорушення», адже вони мають спільні риси, посягають на ті самі відносини, характер цих діянь доволі схожий.

Четвертим елементом є впровадження певних дій на основі аналізу ситуації, що склалась.

П'ятий елемент – оцінка результатів від впроваджених дій, аналіз ситуації в питаннях запобігання та протидії корупційним проявам.

Необхідною умовою для удосконалення напрямків запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є здійснення розбудови правової держави, запровадження змін у системі державного управління, формування

цінностей та моральних принципів, політичної культури, виховання в громадянах нетерпимості до вчинення будь-яких дій корупційного характеру.

Прозорість державної влади дозволить забезпечити довіру до державних установ, а створення несприятливих умов для скоєння правопорушень, пов'язаних з корупцією, буде сприяти можливості реалізувати закріплені конституцією України права громадян на отримання реальної інформації у сфері запобігання та протидії корупційним діям.

Запровадження комплексних, збалансованих, дієвих механізмів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, забезпечить належний результат та сприятиме зниженню рівня корупції в державі. Розроблення реальних концептуальних засад запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, дозволить мінімізувати негативні наслідки таких діянь в суспільстві, а обов'язкове виконання положень національного законодавства у сфері запобігання таким правопорушенням дасть змогу громадянам та особам, які підпадають під дію Закону України «Про запобігання корупції», дотримуватись позиції «не брати та не давати», що є проявом морально-етичних норм.

Усунення корупційних ризиків та подолання соціальних передумов вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, є основною метою політики держави в галузі запобігання корупції. Саме тому поінформованість суспільства щодо заходів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, та взаємодія суспільства з органами державної влади і місцевого самоврядування є необхідним кроком до позитивних перетворень сфери антикорупційної політики.

Формалізація антикорупційної політики має важливе, ключове значення під час створення антикорупційної стратегії, яка в свою чергу є визначеним орієнтиром на певний проміжок часу, з окресленою проблемою та запланованими результатами.

Удосконалення системи запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, сприятиме реформуванню соціально-економічної системи України за допомогою стратегії інформаційного та законодавчого забезпечення, що має на меті запровадження нових ефективних превентивних антикорупційних механізмів. Запровадження антикорупційної освіти дозволить підтримувати загальнолюдські національні цінності та високі моральні засади життя суспільства, де пріоритетом виступатиме активна громадянська позиція в питаннях виявлення правопорушень, пов'язаних з корупцією, та запобігання їх вчиненню.

Запровадження ефективної антикорупційної політики, яка буде відповідати масштабам поширення процесів, зумовлених корупційним настроєм в суспільстві, дозволить зупинити деструктивний корупційний вплив на соціально-економічну сферу.

Висновки до розділу 4

У результаті аналізу досвіду зарубіжних країн було визначено перспективні напрями удосконалення адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а саме:

- удосконалення системи контролю за корупційними проявами, залучення на рівні з державним громадського контролю;
- розмежування та чітко визначення функцій і повноважень суб'єктів, які вживають заходів задля запобігання корупції, виключення наявності паралельних функцій та дублювання однакових завдань у різних суб'єктів;
- підвищення якості кадрового забезпечення державного апарату та наявність чіткого переліку корупційних діянь за відсутності колізій у розмежуванні складів корупційних правопорушень;
- спрощення реєстраційних та дозвільних процедур, максимальна прозорість відповідних дій;
- незалежність засобів масової інформації; створення нормальних умов для їх функціонування дасть можливість підвищити рівень контролю з боку суспільства за корупцією та її проявами в системі адміністрування;
- незалежність судової гілки влади, що є не лише юридично закріпленою, а й реалізується на практиці;
- наполегливість державного апарату в питаннях політичної волі, відсутність толерантності до корупції; запровадження єдиної антикорупційної політики з комплексним правовим, соціальним, економічним та політичним механізмом.

Процес удосконалення механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, має полягати в наступному:

- визначення реальної ситуації в питаннях запобігання корупційним проявам, її аналіз;
- пошук слабких місць і параметрів, що вимагають поліпшення, а саме колізій і прогалин в системі антикорупційного законодавства;
- розробка оптимальної стратегії вдосконалення;
- впровадження розроблених дій;
- оцінка результатів і аналіз ситуації, що склалась.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне доповнити главу 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею «Неправомірне використання державного чи комунального майна у приватних інтересах», адже це правопорушення має всі ознаки правопорушення, пов'язаного з корупцією, оскільки норми цієї статті містять вимоги та заборони, зазначені в ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції». Пропонуємо викласти статтю в такій редакції: «Використання державного або комунального майна (коштів, службових приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого майна) в приватних інтересах, якщо це завдало державі або територіальній громаді шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Також запропоновано новий підхід до визначення повторності адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Зокрема, ст. 172-4 КУпАП слід доповнити такою приміткою: «2. У статтях 172-4–172-8 та 172-9 повторним визнається адміністративне правопорушення, вчинене особою, яка раніше вчинила будь-яке із адміністративних правопорушень, передбачених цими статтями цього Кодексу».

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження на основі аналізу національного законодавства та досвіду зарубіжних країн визначено та обґрунтовано шляхи вирішення наукової проблеми та наукових завдань, які полягають у виокремленні адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією в окремий інститут; досліджено особливості такого механізму, а також шляхи та напрями його вдосконалення. Сформульовано низку пропозицій, висновків та рекомендацій, що мають науково практичне значення, а саме:

1. Виділено три етапи історичного розвитку механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: **перший етап** (до 1995 р.) охоплює період перебування України у складі СРСР, характеризується запереченням існування корупції та порушень, пов'язаних з корупцією, державою, науковцями та дослідниками; **другий етап** (1995–2014 р.р.) – період формування національного антикорупційного законодавства, нормативне закріплення понять «корупція» та «корупційне діяння», формування механізмів протидії діянням, які не є корупційними, у вигляді встановлення спеціальних обмежень, вимог та заборон, що зазнають певного реформування та визначаються як заходи, спрямовані на запобігання і протидії корупції, визнаються адміністративними та дисциплінарними проступками; **третій етап** (з 2015 р.), протягом якого механізм запобігання корупції значно розширюється, паралельно з «корупційним правопорушенням» виокремлюється поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», у зв'язку з чим з'являються нові елементи механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

2. Констатовано, що українська наука збагатилася значним масивом досліджень, присвячених визначенню правових механізмів протидії корупції, окремим аспектам запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, засобами різних галузей права. Проте, незважаючи на значну кількість таких досліджень, на монографічному рівні комплексного і системного аналізу адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не здійснювалось; поза увагою науковців залишилася низка проблемних питань: використання інструментів публічного адміністрування при запобіганні таким діянням; визначення повторності правопорушень, пов'язаних з корупцією; віднесення до них неправомірного використання публічного майна та інших, що визначили роль та місце цього дослідження у вирішенні поставленого наукового завдання.

3. Поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» визначено як «протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) особи, яка посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність». Таку пропозицію щодо доповнення законодавчого визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» підтримали 217 респондентів з 236, що становить 91,9 % опитаних осіб (Додаток Г).

4. Встановлено, що адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це врегульована нормами адміністративного права система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, заборон та обмежень, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. Складовими цього механізму є: норма права (законодавчий акт), суб'єкти запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, Інструменти публічного адміністрування.

5. Визначено, що сукупність норм права як елемент структури адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зосереджена в законодавчих актах і формує правову основу запобігання та протидії таким правопорушенням для публічної адміністрації та інших суб'єктів

6. Суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, поділено на три групи: суб'єкти із загальними повноваженнями, суб'єкти із спеціальними повноваженнями, суб'єкти з повноваженнями учасників антикорупційних заходів.

7. Доведено, що наявність інструментів публічного адміністрування дає змогу суб'єктам запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, під час здійснення своїх повноважень приймати підзаконні нормативно-правові акти, ухвалювати акти індивідуальної дії, що тягнуть за собою юридичні наслідки, використовувати інші форми публічного адміністрування, а також застосовувати різноманітні превентивні та каральні методи публічного адміністрування. Також важливим інструментом запобігання та протидії корупції є запровадження антикорупційної політики, а також застосування різних програм та стратегій, покликаних запобігти вчиненню пов'язаних з корупцією діянь. Виділено позитивні та негативні інструменти публічного адміністрування.

8. Конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій, під час виконання нею службових, представницьких або інших публічних повноважень. Складовими конфлікту інтересів виступають: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невідного характеру); б) приватний інтерес особи, яка реалізує такі повноваження; в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень. Доведено недоцільність застосування у законодавчих визначеннях конфліктів інтересів слова «суперечність» як апіорної ознаки таких конфліктів.

9. Розуміючи конфлікт інтересів як особливу ситуацію, що складається у сфері публічно-правових відносин, виділено такі критерії для класифікації конфліктів: 1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту; 2) за кількісним складом суб'єктів; 3) за тривалістю; 4) за якісним складом суб'єктів конфлікту інтересів; 5) за способом урегулювання конфлікту; 5) залежно від виду правового регулювання конфлікту інтересів. Виділено нові види конфліктів інтересів за критерієм їх протиправності – перспективний та ретроспективний (легальний, протиправний).

10. Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є лише частиною заходів адміністрування конфлікту інтересів, вони являють собою визначену нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів впливу (приписів, заборон та дозволів) на конфлікт інтересів, спрямовану на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах, нівелювати вплив приватного інтересу на виконання службових повноважень шляхом врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такі конфлікти у разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності. Такі засоби реалізуються через застосування: а) заходів попередження конфлікту інтересів; б) заходів

врегулювання конфлікту інтересів; в) заходів моніторингу виконання прийнятого рішення; г) заходів адміністративного примусу.

11. На підставі аналізу міжнародного досвіду запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, узагальнено головні ідеї, які можуть започаткувати нові напрями діяльності щодо покращення системи запобігання таким проявам: удосконалення системи контролю за правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, залучення громадського контролю; спрощення реєстраційних та дозвільних процедур, безконтактність таких процедур із використанням максимально прозорих і зрозумілих дій та ін.

12. Виокремлено шість кроків підвищення ефективності адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: визначення реальної ситуації в питаннях запобігання корупційним проявам, її аналіз; пошук слабких місць і параметрів, що вимагають поліпшення, а саме колізій і прогалин в системі антикорупційного законодавства; розробка оптимальної стратегії вдосконалення; впровадження розроблених дій; оцінка результатів і аналіз ситуації, що склалась.

13. Обґрунтовано необхідність внесення таких змін та доповнень до законодавства у сфері запобігання корупції:

а) абз. 10 ч. ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» викласти в такій редакції: «Правопорушення, пов'язане з корупцією, – протиправне, винне діяння, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, що не містить ознак корупції, але посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність»;

б) у Кодексі України про адміністративні правопорушення:

– доповнити Главу 13-А статтею такого змісту: «Стаття 172-8-1. Використання державного чи комунального майна у приватних інтересах»

Використання державного чи комунального майна (коштів, службових приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого майна) в приватних інтересах, якщо це завдало державі чи територіальній громаді шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, –

тягне за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Та сама дія, вчинена повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення, –

тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1 та підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» (таку пропозицію підтримало 199 з 236 опитаних респондентів, що становить 84,3 % (Додаток Г);

– ст. 172-4 КУпАП слід доповнити приміткою : «2. У статтях 172-4 – 172-8-1 та 172-9 повторним визнається адміністративне правопорушення, вчинене особою, яка раніше вчинила будь-яке із адміністративних правопорушень, передбачених цими статтями цього Кодексу» (такий підхід підтримало 229 з 236 опитаних осіб, що становить 97 %. (Додаток Г);

– ст. 184-1 виключити.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Голота Н. Оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння як механізм протидії корупції: історико-правовий аспект URL:<http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/31225/1/%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%B0.pdf>
2. Barnick K., Braemer J., Ludwig J. Korruption – (kleine) Geschichte der Bestechung. Available at: <http://anstageslicht.wordpress.com/2007/09/17/korruption-%E2%80%93-kleine-geschichte-der-bestechung/> (Accessed 20 Nov 2016). С. 382
3. Большая советская энциклопедия. М.: Сов. энцикл. Т. 27. 1977. С. 94.
4. Качкина Т. Б., Качкин А. В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учебное пособие. Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор»». 2010. С. 24.
5. Нонік В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. URL: <https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/12/Disertatsiya.pdf>. С. 93
6. Cambridge Ancient History. Cambridge, 2d. ed. 1988. Vol. VII, Part II.
7. Робер Ж. Повседневная жизнь Древнего Рима через призму наслаждений. Москва, 2006.
8. Моммзен Т. История Рима. Москва, 2001. Т. 3. Кн. 5. С. 494–529.
9. Бартошек М. Римское право. Понятие. Термины, определения. М., 1989. 448 с.
10. Українська Біблія. URL: <http://www.bible.com.ua/bible/r/2/23>
11. Преславний Коран. Переклад смислів українською мовою, здійснений Михайлом Якубовичем. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Yakubovych_Mykhailo/Preslavnyi_Koran_Pereklad_smysliv_ukrainskoju_movoiu.pdf
12. Біблія, Друга книга Мойсеєва: Вихід 8. URL: https://www.truechristianity.info/ua/bible/exodus_ua.php
13. Як подолати корупцію: досвід УГКЦ. URL: <https://ucu.edu.ua/news/yak-podolaty-koruptsiyu-dosvid-ugkts/>
14. Томсинов В. А. Государство и право Древнего Египта: Монография. М.: ИКД «Зерцало-М», 2011. С. 279–281.
15. 10 цікавих історичних фактів про корупцію. URL: <https://zmist.pl.ua/blogs/10-cikavih-istorichnih-faktiv-pro-korupciyu>
16. Арістотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.

17. Нонік В. В., Савіцький В. В. Корупція як елемент державного управління в стародавніх цивілізаціях. URL: https://revolution.allbest.ru/history/00831981_0.html
18. Присяга херсонеситів на вірність полісу та демократичному ладу Херсонеса з викладом ідеалів громадянського служіння демократичній державі (Херсонес). URL: <http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/hersones.php>
19. Из предписания о служебных обязанностях... (XV в. до н.э.) Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учебное пособие / Сост. В.Н. Садиков. 2е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 6.
20. Антикорупційний урок (Короткий навчальний посібник). URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/anticorruption-book.pdf>
21. Мультимедійний навчальний посібник НАВС «Антикорупційна політика в Україні». URL: https://arm.naiuu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html
22. Що таке корупція і як з нею боротися. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/06/9/595365/>
23. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні. 2005. С. 30
24. Історія українського права: навчальний посібник / за ред. проф. О. О. Шевченка. К. : Олан, 2001. С. 14.
25. Дідик С. Є. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву суддів в Україні. // *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 185–289.
26. Волошенко А. В. Корупція: історичні витоки та сучасні прояви // *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 3. С. 8–16. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=ape_2015_3_3
27. Г'юм Д. Трактат про людську природу. К., 2003. 526 с.
28. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. URL: <https://lib.misto.kiev.ua/FILOSOF/GOBBS/leviafan.dhtml>
29. Пундей Сар Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду // *Матеріали українсько-американського семінару «Проблеми економічного зростання: питання доброчесності»*. Львів, 1997.
30. Гайденко П. П., Давыдов Ю. Н. История и рациональность. Социология Макса Вебера и веберовский ренессанс. М., 1999. С. 82–83.

31. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. К. : Юридична думка, 2004. 400 с.
32. Цікаві історичні факти про корупцію. URL: <https://loyer.com.ua/uk/czikavi-istorychni-fakty-pro-korupczyiu/>
33. Нонік В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. URL: <https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/12/Disertatsiya.pdf>. С. 139
34. Mauss M. The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies. New York: Free Press. 1954. 136 p.
35. Гвоздецький В. Д. Мої щасливі та сумні дороги. К. : «МП Леся», 2017. 440 с.
36. Н-індекс, або індекс Гірша. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/N-%D1%96%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81>
37. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 р. № 358/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/358/95-%D0%B2%D1%80#Text>
38. Про запобігання і протидію корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>
39. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
40. Витоки давньої традиції – історія корупції. URL: <https://travel-in-time.org/uk/vsilyaki-dumi/vitoki-davnoyi-traditsiyi-istoriya-koruptsiyi/>
41. Механізм (значення): URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_\(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F))
42. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління // *Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць: у 2 ч.* (за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової). Х., 2001. Вип.2. С. 10.
43. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Х.: Факт, 2000. С. 336–337.
44. Шундигов К. В. Правовые механизмы: основы теории // *Государство и право*. 2006. № 12. С. 12–21.

45. Алексеев С. С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
46. Пиголкин А. С. Формы реализации норм общественного права // *Советское государство и право*. 1963. № 6. С. 26–36.
47. Алексеев С. С., Архипов С. И. и др. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М. : Инфра-М-Норма, 1997. 570 с.
48. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник./ за заг. Ред. І. П. Голосніченка, Київ, 2005. 232 с.
49. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. пос. К.: Атіка, 2008. 624 с.
50. Гудков Д. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/68011/1/diss_Hudkov_Denys.pdf
51. Голосніченко І. П. Адміністративне право України : основні поняття. навчальний посібник. К. : ГАН, 2005. 232 с.
52. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навчальний посібник [На допомогу слухачам, що здають державні та поточні іспити з адміністративного права]. К. : 2000. 240 с.
53. Гладун З. С. Адміністративне право України : навчальний посібник – довідник для підготовки до іспиту. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 172 с.
54. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.
55. Коренев А. П. Административное право России : учебник в 3 частях. М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», Часть 1. 1999. 280 с.
56. Головкін Б. М. Механізм запобігання корупції // *Часопис Київського університету права*. 2018/4. С. 254–260. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/16918/1/Holovkin_254-260.pdf
57. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2015. 479 с.
58. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2015. 572 с.
59. Михайленко Д. Г. Концепція кримінально-правової протидії корупційним злочинам в Україні : дис.. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2018. 505 с.

60. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / автор. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2016. 524 с.

61. Осадчий В. І. Корупційні злочини : монографія. Київ : Вид-во Європейського університету, 2016. 82 с.

62. Савченко А. В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика): навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 168 с.

63. Правові засоби протидії корупції : навчальний посібник / кол. авт. ; за ред. М. В. Лошицького. Київ : Національна академія прокуратури України, 2019. 342 с.

64. Корупційні та інші злочини, що вчиняються у сфері виконання покарань: кримінологічна характеристика та запобігання : навчальний посібник / за заг. ред. д. ю. н., проф. О. Г. Колба. Київ : Вид. дім «Кондор», 2019. 444 с.

65. Богдан Миколайович Головкін, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Часопис Київського університету права. 2018/4, с. 254–260.

66. Новіков О. В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку, дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес. Науково-дослідний інститут публічного права. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2020. 209 с.

67. Молдаван Е. С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект [Електронний ресурс] // *Державне управління: теорія та практика*. 2010. №2. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf.

68. Серьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України, дис.. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 – державне управління. Дніпропетровськ, 2009. 249 с.

69. Задорожній С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. Івано-Франківськ, 2017.

70. Обідник Б.М. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в Україні: антикорупційна освіта» : автореферат ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Обідник Б.М. К.:, 2019. 23 с.

71. Литвиненко В. І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. В. І. Литвиненка. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. 89 с.

72. Рум'янцев Ю. В. Концептуально-методологічні засади протидії вчиненню корупційних правопорушень службовцями органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес. К., 2017. 231 с.

73. Веклич В. О. Адміністративно-правові засади публічної політики щодо запобігання і боротьби з корупцією в Україні. ПрАТ ВНЗ «Міжрегіон. акад. упр. Персоналом». Київ : Людмила, 2017. 591 с.

74. Конєва С. О. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес Запоріжжя, 2018. 201 с.

75. Рівчаченко С.В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, як спосіб протидії корупції. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес. Запоріжжя, 2017. 195 с.

76. Костенко Д. В. Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. наук з держ. упр. Київ, 2020. 20 с.

77. Коваленко Ю.О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис...канд. юрид. наук.: 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ. 2018. 249 с.

78. Луговий В.О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НАВС. - К., 2019. – 258 с.

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

80. Іванюк В.І. Адміністративна відповідальність суддів за правопорушення, пов'язані з корупцією: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2016. 286 с.

81. Пастух І.Д. дисертація, «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного-права», Київ, 2021 р. <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/18583>

82. Гвоздецький В.Д. Теоретичне визначення поняття корупції та його історико-правовий розвиток. // *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* – 2011. № 1. С. 80.

83. Багато грошей використовують не так і не там, – Нобель з економіки про причини злиднів. URL: https://economy.24tv.ua/ru/bagato_groshey_vikoristovuyut_ne_tak_i_ne_tam_nobel_z_ekonomiki_pro_prichini_zlidniv_n1314153

84. Платити політикам за виконану роботу. URL: <https://voxukraine.org/uk/groshove-zaohochennya-politikiv/>

85. Про запобігання і протидію корупції: Закон України від 11.06.2009 року № 1506-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>

86. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

87. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручний. Харків : Консум, 2001. 656 с.

88. Хачатуров Р. Л. Общая теория юридической ответственности: Монография . СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. 950 с.

89. Теория государства и права: Учебник для юрид. ВУЗов и фак. / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. 570 с.

90. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений/ под ред. В. Г. Стрекозова. М. : Издательство «Интерстиль», «Омега-Л». 2008. 384 с.

91. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических ВУЗов и факультетов. М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА М, 1999. 552 с.

92. Самбор М. А. Правопорушення та проступок: до питання співвідношення понять в умовах розвитку законодавства про адміністративні та кримінальні правопорушення. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/9069/%CC>

93. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук за спец.: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2005. 37 с.

94. Адміністративне право України. повний курс. 1.5. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності. URL: <http://lib->

net.com/content/10193_Vidmejyvannya_administrativnoi_vidpovidalnosti_vid_inshi_h_vidiv_uridichnoi_vidpovidalnosti.html

95. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996 № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

96. Кодекс законів про працю. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

97. Ernst&Young должна объяснить, почему включила Украину в рейтинг коррупции, Гройсман. // РБК Україна. Новини. Економіка. – 14.04.2017. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ernst-young-dolzha-obyasnitpochemu-vklyuchila-1492159379.html>

98. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545 [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

99. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 47. – Ст. 2051 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>

100. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

101. Пасека О. Ф. Співвідношення понять «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення» та «корупційний злочин» URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/2_2020/part_2/32.pdf

102. Кримінальний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

103. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / В. С. Ковальський, О. І. Миколенко, Є. Л. Стрельцов, О. І. Клименко. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 380 с.

104. Конвенція ООН проти корупції корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

105. Вікі поняття терміну «механізм» URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_\(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F))

106. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління // *Державне управління та місцеве самоврядування: збірник*

наукових праць: у 2 ч. (за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової). Х., 2001. Вип.2. С. 10.

107. Годыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Х.: Факт, 2000. С. 336–337.

108. Шундиков К. В. Правовые механизмы: основы теории // *Государство и право*. 2006. № 12. С. 12-21.

109. Шундиков К.В. Механизм правового регулирования: Учеб. пособ. / Под ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. С. 42

110. Журавель О. Є. Адміністративно-правовий механізм протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні. // *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 107–111.

111. Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... докт юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 38 с

112. Адміністративне право України: навчальний посібник / Д.О. Беззубов, В.Д. Гвоздецький, О.В. Дудник, А.Й. Міллер, А.М. Подоляка. К.: «МП Леся», 2014. 320 с.

113. Черкасов О. М. Поняття і структура механізму запобігання злочинам // *Форум права*. 2009. № 3. С. 652–656 [Електронний ресурс]. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09hommzz.pdf>

114. Гладун З. С. Адміністративне право України: навч. посібник. Тернопіль: Карт-бланш. 2004. 580 с.

115. Дем'янчук Ю.В. Сучасні адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції у системі державної служби України. // *Право та інновації*. 2016. № 4(16). С. 92–97.

116. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

117. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. 2015. 214 с.

118. Гвоздецький В. Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні : монографія. Київ : Леся, 2011. 591 с.

119. Белік В. О. Поняття та структура механізму адміністративно-правової протидії корупції прокуратурою України. // *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С. 188–192 URL: http://www.pap.in.ua/3-2_2013/7/Bielik%20V.O.pdf.

120. Онищук О. О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції // *Форум права*. 2010. № 4. С. 686–689 [Електронний ресурс]. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10oootpk.pdf>
121. Гейц О. Публічно-правовий механізм протидії корупції в Україні. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/28/4.pdf>
122. Теорія держави і права : [термінологічний словник] / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. С. 107.
123. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
124. Колпаков В. К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
125. Серета В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
126. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
127. Коломоець Т. О., Лютіков П. С., Меліхова О. Ю. Адміністративне право України: підручник за заг.ред. Т. О. Коломоець. К.: Істина, 2012. 528 с.
128. Курс адміністративного права України: підручник / за заг ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
129. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук:12.00.07. Запоріжжя, 2017. 28 с.
130. Загуменник В. І., Мусієнко В. В., Проценко В. В. Адміністративне право України. Основні категорії та поняття: навч. посіб.; під заг ред. О. Х. Юлдашева. Бендери-Київ: Поліграфіст, 2010. 512 с.
131. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
132. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
133. ВІКІ URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8
134. Конвенція організації Об'єднаних націй проти корупції № 251-V від 01.01.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
135. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № 252-V від 01.03.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text)

136. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією № 253-V від 01.03.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_172#Text
137. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією № 2476-IV від 01.01.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text
138. Про Державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
139. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
140. Про Нотаріат: Закон України від 02 вересня 1993 року № 3425-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>
141. Про Прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
142. Наказ НАЗК від 29.07.2020 № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text>
143. Наказ НАЗК від 02.04.2020 № 127/70 «Про затвердження вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень Закону України «Про запобігання корупції» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0370-20#Text>
144. Наказ від 18.01.2021 № 11/21 «Про затвердження Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції» . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0166-21#Text>
145. Указ Президента України від 09.07.2019 № 505/2019 «Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5052019-27993>
146. Постанова КМУ від 02.09.2020 № 781 «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2020 рік та внесення змін до деяких актів КМУ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/781-2020-%D0%BF#Text>
147. Постанова КМУ від 06.05.2020 № 393 «Про перелік товарів, на які не поширюється заборона передбачена статтею 54 Закону України «Про запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2020-%D0%BF#Text>
148. Постанова Центральної виборчої комісії від 10.12.2020 № 562 «Про проведення оцінки корупційних ризиків». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0562359-20#Text>

149. Угода про співробітництво між НАБУ та Національним антикорупційним центром Республіки Молдова у сфері запобігання та боротьби з корупцією від 10.07.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_002-18#Text

150. Рішення НАЗК від 09.02.2018 № 166 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#Text>

151. Постанова пленуму Верховного Суду України від 25.05.1998 № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98#Text>

152. Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text> .

153. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1698-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

154. Департамент захисту економіки Національної поліції України, Постанова КМУ від 13 жовтня 2015 року № 830 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/830-2015-%D0%BF#Text>

155. Департамент стратегічних розслідувань утворений як юридична особа публічного права Постановою КМУ від 9 жовтня 2019 року № 867. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2019-%D0%BF#Text>

156. Наказ Національної поліції України від 23 жовтня 2019 року № 1077 затвердив Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9D%D0%9F%201077%20-%2023102019%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%94%D0%A1%D0%A0.pdf>

157. Про Департамент внутрішньої безпеки, Постанова КМУ від 28 жовтня 2015 року № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2015-%D0%BF#Text>

158. Наказ Національної поліції України від 09 листопада 2015 № 83 затвердження Положення про Департамент внутрішньої безпеки Національної поліції України. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>

159. Наказ Національної поліції України від 31 липня 2019 року № 765 Про Департамент внутрішньої безпеки. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/>

160. Стратегічний аналіз корупційних ризиків URL: <https://nazk.gov.ua/uk/strategichnyj-analiz-koruptsijnyh-ryzykiv/>
161. Перевірки організації роботи з запобігання і виявлення корупції URL: <https://nazk.gov.ua/uk/ctrukтура/>
162. Рішення Конституційного суду України від 27.10.2020 № 13-р/20: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>
163. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>
164. Закон України «Про вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>
165. Закон України про «Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>
166. Закон України про Службу Безпеки України від 25.03.1992, № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
167. Національна рада з питань антикорупційної політики при президенті України створена Указом Президента від 14.10.2014 № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#Text>
168. Які органи в Україні борються з корупцією URL: <https://www.dw.com/uk/%D1%8F%D0%BA%D1%96-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8E%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F-%D0%B7-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%94%D1%8E/a-50560784>
169. Наказ МВС від 22.12.2015 № 1613 Про затвердження Положення про Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1613320-15#Text>
170. Положення про Управління запобігання корупції МВС України, затверджено Наказом МВС від 25.03.2020 № 297. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/documents/normativno-pravovi-akti/osnovni-organizaciino-rozporyadci-ta-normativno-pravovi-akti-shho-stosuyutsya-diyalnosti-organiv-sistemi-mvs-v-period-z-19-berezeya-po-26-bereznya-2020-roku>
171. Уповноважені. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/upovnovazhenym/>
172. Громадська Рада. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/gromadska-rada/>
173. Науковий підхід до боротьби з корупцією. URL: <https://acrec.org.ua/>

174. Виявляємо законодавство, яке працює не для суспільства. URL: <https://izi.institute/>
175. Центр протидії корупції. URL: <https://antac.org.ua/>
176. Антикорупційний штаб. URL: <https://shtab.net/>
177. ГО «Стоп корупції». URL: <http://stopcor.ngo/>
178. Громадська рада «Інтегриті ЮА». URL: <https://integrityua.ngo/>
179. Амосов О. Ю. Публічне адміністрування: методологічний контекст [Текст] // *Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. С. 12–13.*
180. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов. К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
181. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
182. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 283–289.* URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_41.
183. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
184. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
185. Наказ НАЗК від 06.12.2019 № 159/19 «Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-20#Text>. втратив чинність на підставі Наказу Національного агентства з питань запобігання корупції № 592/21 від 17.09.2021.
186. Кодекс адміністративного судочинства України: Відомості Верховної Ради України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
187. Безпалова О. І. Роль адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України [Електронний ресурс] // *Форум права. 2010. № 4. С. 48–53.* URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10boipou.pdf>.

188. Ольховська С. М. Процедури укладення та виконання адміністративних договорів у практиці органів внутрішніх справ // *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. Вип. 54. 73 с.

189. Рішенням НАЗК від 09.02.2018 № 166 затверджено положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#n13>

190. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення: Рішення НАЗК від 09.02.2018 № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#Text>

191. Наказ НАЗК та Державної судової адміністрації України № 341/323/20 від 27.07.2020 URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/NAK_167_54_18copy.pdf

192. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : [підруч.] К. : Юрінком Інтер, 2003. 543 с.

193. Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю. П. Битяка. К. : ЮрінкомІнтер, 2005. 544 с.

194. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.

195. Щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» <https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/shhodo-mehanizmv-zaohochennya-ta-formuvannya-kultury-povidomlennya-pro-mozhlyvi-fakty-koruptsijnyh-abo-pov-yazanyh-z-koruptsiyeyu-pravoporushen-inshyh-porushen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-korupt/>

196. Мовчан М. А. Застосування спеціальних засобів як захід адміністративного припинення. // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 137–144.

197. Волинець В. В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором. // *Форум права*. 2009. № 1. С. 92–98.

198. Троянський О. А. Місце та роль адміністративно-запобіжних заходів адміністративного примусу. // *Південноукраїнський часопис*. 2007. № 3. С. 181–184.

199. Дрозд Ю. В. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративного примусу: дис. ... кандидата юрид. наук :

12.00.07 / Дрозд Юрій Васильович ; Київськ. нац. ун-т внутр.. справ. К., 2010. 211 с.

200. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.

201. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

202. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text

203. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, підписана 31 жовтня 2003 року (Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, від 31 жовтня 2003 року // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

204. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правові та організаційні заходи протидії корупції: зарубіжний досвід // Науковий вісник Національної Академії внутрішніх Справ України. 1998. № 4. С. 119–134.

205. Богомоллов А. В. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией // *ScienceTime*. 2014. № 12. С. 47–52.

206. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. 2007. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

207. Публічно-правова протидія корупції : навчальний посібник / В. В. Топчій, В. А. Шкелебей, Т. М. Супрун. Ірпінь : УДФС, 2016. 206 с.

208. ABOUT Transparency International URL: <https://www.transparency.org/en/about>

209. CPI 2020: GLOBAL HIGHLIGHTS URL: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-global-highlights>

210. Каліна А. Світові антикорупційні інструменти і Україна // *Держзакупівлі*. 2016. № 3.

211. Рецепти антикорупційного успіху Нової Зеландії URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/50782/>

212. Косякин И. А. Канцлер юстиции в Финляндии. Воронеж, 2007.

213. Penal Code of Finland. Finlex.fi. URL: 08.07.2011. URL: URL: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E8890039.PDF>.

214. Семенов В. Кому по силам победить коррупцию? Харьков, 2009. 296 с.

215. The Constitution (731/1999) 11.07.1999. URL : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

216. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. Helsinki : Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. 254 с.

217. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 308 с. URL:

https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/anycorupc_organ.pdf

218. Як шведи корупцію бороли? URL: <http://anticorruption.com.ua/news-yak-shvedi-korupcyu-boroli.html>

219. Таряник Д., Савченко А. Механізм запобігання та протидії корупції в зарубіжних країнах. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4155/1/-%20%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%20%D0%BE%D1%81%D1%82._p165-167.pdf

220. Використання досвіду Швеції як способу зниження рівня корупції в Україні URL:

http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/19254/1/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%8F_%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0_1_%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%A2%D0%9A%D0%90_p044-046.pdf

221. Знімок профілю Швейцарії. Портал про боротьбу з корупцією у бізнесі. Архів від 8 грудня 2013 року. Отримано 4 грудня 2013. URL: <https://web.archive.org/web/20131208054631/http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/switzerland/snapshot.aspx>

222. Степанова О. Досвід Швейцарії у галузях боротьби з корупцією, судочинства та корпоративної соціальної відповідальності. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5hMSv18uLKIJ:bhfoundation.com.ua/image/data/file/doc/854x4.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

223. Польща і корупція: Життя чиновників «відкривають» законом. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2222765-polsa-i-korupcia-zitta-cinovnikiv-vidkriut-zakonom.html>

224. Edukacyjny portal o antykorupcji [Електронний ресурс]. URL: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/przeglad-antykorupcyjny>.

225. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства // Румунії Віче. 2015. № 18.

226. Досвід зарубіжних країн боротьби з корупцією URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>

227. Мендельсон Ф. Звіт щодо протидії хабарництву в Канаді. 2013. 328 с. URL: http://www.blakesfiles.com/Articles/2013_Blakes_Law_Firm_Anti-Corruption_Review.pdf. с. 46

228. Про корупцію іноземних державних службовців: Закон Канади в редакції від 31.10.2017. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-45.2.pdf>.

229. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції»/ наук. ред. М. І. Хавронюк. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

230. Трепак В. Законодавче визначення поняття «корупційне правопорушення» як потенційне джерело колізій: проблемні питання теорії та практики. Юридична Україна. 2016. № 3–4. С. 50–57.

231. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/ed20200310#Text>

232. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції. URL: [песуцы:https://stepup.press/social/item/412-mijnarodnij-dosvid-shodo-zapobigannja-ta-protidiji-korupcii](https://stepup.press/social/item/412-mijnarodnij-dosvid-shodo-zapobigannja-ta-protidiji-korupcii).

233. Мануель Віллорія. Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС Порівняльний огляд. GOV/SIGMA. 2006. URL: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/42618438.pdf>. с. 43

234. Міжнародний досвід запобігання корупції. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:N3LU5vasiB4J:www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%2520ta%2520protydiya%2520proyavam%2520korup/Presentations/Presentation2.pptx+%&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ua&client=avast-a-1

235. Deutschland Strafgesetzbuch. URL: <https://dejure.org/gesetze/StGB>

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкета

для проведення опитування осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб

Шановні колеги!

Вам пропонується відповісти на низку запитань, які стосуються антикорупційного законодавства, зокрема механізму запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Це анкетування проводиться з метою покращення правового регулювання запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, за допомогою наявних інструментів публічного адміністрування та практики реалізації дії адміністративно-правових механізмів запобігання корупційним проявам.

Це дослідження є анонімним, дані цього опитування будуть використані в узагальненому вигляді з науково-практичною метою.

Прочитайте уважно запитання та позначте найбільш точну (одну) відповідь із запропонованих.

Будемо вдячні за точні та правдиві відповіді!

1. Ваша стать?

- жіноча
- чоловіча

2. Ваш вік?

- 20-25 років
- 25-30 років
- 40-45 років
- 45-50 років
- 50-55 років
- понад 55 років

3. Ваша освіта?

- середня
- молодший бакалавр
- бакалавр
- магістр/спеціаліст
- доктор філософії
- доктор права

4. Чи є Ви особою, уповноваженою на виконання функцій держави, місцевого самоврядування або відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюєтесь до таких:

- поліцейський
- працівник іншого правоохоронного органу
- працівник іншого державного органу
- особа, на яку поширюється дія Закону України «Про державну службу»
- особа, на яку поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

❖ особа, яка для цілей Закону України «Про запобігання корупції», прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- посадова особа юридичної особи публічного права
- особа, яка надає публічні послуги

5. Стаж роботи?

- 1-12 місяців
- 1-5 років
- 5-10 років
- 10-15 років
- 15-20 років
- 20-25 років
- 25-30 років
- більше 30 років

6. Чи вважаєте, що рівень Ваших знань в питаннях запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням є задовільним?

- Так, я достатньо обізнаний з такими положеннями
- Так, я частково орієнтуюсь
- Ні, я не достатньо обізнаний з такими положеннями

7. Чи достатньою розмежованими для вас є поняття «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією»?

- Так
- Ні
- Немає істотної різниці між цими поняттями

8. Як ви вважаєте, правопорушення, пов'язане з корупцією, – це?

- Злочин
- Проступок

9. Чи правильним, на Вашу думку, є твердження, що правопорушення пов'язане з корупцією, – це діяння, яке порушує встановлені лише Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження?

Так

Ні, не лише Законом України «Про запобігання корупції» передбачені такі вимоги, заборони та обмеження.

10. Чи вважаєте Ви за доцільне доповнити визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» та викласти його в такій редакції в Законі: «Правопорушення, пов'язане з корупцією, – це протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) особи, яка посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» ?

Так

Ні

11. Чи є, на Вашу думку, правопорушення, передбачене статтею 184-1 «Неправомірне використання державного майна» КУпАП України, правопорушенням, пов'язаним з корупцією?

Так

Ні

12. Чи вважаєте за доцільне встановити новий підхід до визначення повторності адміністративних правопорушень, передбачених ст. ст. 172-4 – 172-8-1 та 172-9 КУпАП – повторним доцільно визнавати адміністративне правопорушення, вчинене особою, яка раніше вчинила будь-яке із адміністративних правопорушень, передбачених цими статтями цього Кодексу?

Так, вважаю ці правопорушення повторними

Ні, адже Глава 13-А КУпАП повторністю вважає вчинення того самого правопорушення протягом року

13. Чи варто розширити перелік спеціально уповноважених суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією?

Так

Ні

14. Чи підтримуєте Ви такий підхід до класифікації суб'єктів запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як розподіл їх на суб'єктів із загальними повноваженнями, суб'єктів зі

спеціальними повноваженнями та суб'єктів з повноваженнями учасників антикорупційних заходів?

- Так
- Ні

15. Чи вважаєте Ви подане нижче визначення повним, логічним та достатнім для розуміння: «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це врегульована нормами адміністративного права система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, обмежень та заборон, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням»?

- Так
- ні

16. Чи вважаєте Ви, що високий рівень правопорушень, пов'язаних з корупцією, в державі зумовлений низькою ефективністю реалізації адміністративно-правових та організаційних механізмів їх запобігання?

- Так
- Ні

17. Чи вважаєте Ви достатньо дослідженим питання сучасного стану адміністративно-правових механізмів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією?

- Так
- Ні

18. Чи вважаєте Ви тотожними адміністративно-правовий механізм запобігання корупції та адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією?

- Так, вони мають однакову специфіку
- Ні, дані механізми складаються з різних елементів та мають різні вектори протидії

19. Чи поділяєте Ви науковий підхід до поділу інструментів публічного адміністрування на позитивні та негативні, де перші можуть установлювались і законами України, і підзаконними актами, а другі – виключно законами України, оскільки вони обмежують права, свободи та законні інтереси приватних осіб, і як наслідок можуть накладати адміністративне стягнення?

- Так
- Ні

20. Чи вважаєте Ви правильним виокремити з розділу IV Закону України «Про запобігання корупції» окремий розділ щодо запобігання саме правопорушенням, пов'язаним з корупцією?

- Так
- Ні

Зведені дані
результатів анкетування, проведеного в рамках дисертаційного
дослідження на тему «Адміністративно-правовий механізм запобігання
правопорушенням, пов'язаним з корупцією»

Усього участь в опитуванні взяло 236 респондентів (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб), а також опрацьовано практику розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (116 справ).

Відповіді на запитання анкети були надані такі (у числовому та відсотковому вимірах).

| № з/п | Питання | Респонденти | |
|-------|---|----------------|-----------------|
| | | Кількість осіб | Питома вага у % |
| 1. | Ваша стать? | | |
| | жіноча | 59 | 25 |
| | чоловіча | 177 | 75 |
| 2. | Ваш вік? | | |
| | 20-25 років | 29 | 12,3 |
| | 25-30 років | 74 | 31,4 |
| | 30-35 років | 43 | 18,2 |
| | 35-40 років | 23 | 9,7 |
| | 40-45 років | 22 | 9,3 |
| | 45-50 років | 20 | 8,5 |
| | 50-55 років | 18 | 7,6 |
| | понад 55 років | 7 | 3 |
| 3. | Ваша освіта? | | |
| | середня | 31 | 13,1 |
| | молодший бакалавр | 24 | 10,1 |
| | бакалавр | 98 | 41,5 |
| | магістр/спеціаліст | 74 | 31,6 |
| | доктор філософії | 7 | 3 |
| | доктор права | 2 | 0,8 |
| 4. | Чи являєтесь Ви особою, уповноваженою на виконання функцій держави, місцевого | 194 | 82,2 |

| | | | |
|----|---|-----|------|
| | самоврядування або відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюється до таких: | | |
| | поліцейський | 110 | 46,6 |
| | працівник іншого правоохоронного органу | 9 | 3,8 |
| | працівник іншого державного органу | 12 | 5,1 |
| | особа, на яку поширюється дія Закону України «Про державну службу» | 46 | 19,5 |
| | особа, на яку поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» | 17 | 7,2 |
| | особа, яка для цілей Закону України «Про запобігання корупції», прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: | 42 | 17,8 |
| | посадова особа юридичної особи публічного права | 28 | 11,9 |
| | особа, яка надає публічні послуги | 14 | 5,9 |
| 5. | Стаж роботи? | | |
| | 1-12 місяців | 23 | 9,7 |
| | 1-5 років | 25 | 10,6 |
| | 5-10 років | 71 | 30,1 |
| | 10-15 років | 65 | 27,5 |
| | 15-20 років | 22 | 9,3 |
| | 20-25 років | 18 | 7,6 |
| | 25-30 років | 7 | 3 |
| | більше 30 років | 5 | 2,1 |
| 6. | Чи вважаєте, що рівень Ваших знань в питаннях запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням є задовільним? | | |
| | Так, я достатньо обізнаний з такими положеннями | 68 | 28,8 |
| | Так, я частково орієнтуюсь | 157 | 66,5 |
| | Ні, я не достатньо обізнаний з такими положеннями | 11 | 4,7 |
| 7. | Чи достатньою розмежованими для вас є поняття корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією? | | |
| | Так | 112 | 47,5 |
| | Ні | 124 | 52,5 |
| | Немає істотної різниці між цими поняттями | 0 | 0 |
| 8. | Як ви вважаєте, правопорушення пов'язане з | | |

| | | | |
|-----|---|-----|------|
| | корупцією – це? | | |
| | Злочин | 9 | 3,8 |
| | Проступок | 227 | 96,2 |
| 9. | Чи правильним, на Вашу думку, є твердження, що правопорушення пов'язане з корупцією, – це діяння, яке порушує встановлені лише Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження? | | |
| | Так | 36 | 15,3 |
| | Ні, не лише Законом України «Про запобігання корупції» передбачені такі вимоги, заборони та обмеження. | 200 | 84,7 |
| 10. | Чи вважаєте Ви за доцільне доповнити визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» та викласти його в такій редакції в Законі: «Правопорушення, пов'язане з корупцією – це протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) особи, яка посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» ? | | |
| | Так | 217 | 91,9 |
| | Ні | 19 | 8,1 |
| 11. | Чи є, на Вашу думку, правопорушення, передбачене статтею 184-1 «Неправомірне використання державного майна» КУпАП України правопорушенням пов'язаним з корупцією? | | |
| | Так | 199 | 84,3 |
| | Ні | 37 | 15,7 |
| 12. | Чи вважаєте доцільним встановити новий підхід до визначення повторності адміністративних правопорушень, передбачених ст. ст. 172-4 – 172-8-1 та 172-9 КУпАП – повторним доцільно визнавати адміністративне правопорушення, вчинене особою, яка раніше вчинила будь-яке із адміністративних правопорушень, передбачених цими статтями цього | | |

| | | | |
|-----|---|-----|------|
| | Кодексу? | | |
| | Так, вважаю ці правопорушення повторними | 229 | 97 |
| | Ні, адже Глава 13-А КУпАП повторністю вважає вчинення того самого правопорушення протягом року | 7 | 3 |
| 13. | Чи варто розширити перелік спеціально уповноважених суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією? | | |
| | Так | 187 | 79,2 |
| | Ні | 49 | 20,8 |
| 14. | Чи підтримуєте Ви такий підхід до класифікації суб'єктів запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як розподіл їх на суб'єктів із загальними повноваженнями, суб'єктів зі спеціальними повноваженнями та суб'єктів з повноваженнями учасників антикорупційних заходів? | | |
| | Так | 221 | 93,6 |
| | Ні | 15 | 6,4 |
| 15. | Чи вважаєте Ви подане нижче визначення повним, логічним та достатнім для розуміння: «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це врегульована нормами адміністративного права система адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, обмежень та заборон, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням»? | | |
| | Так | 228 | 96,6 |
| | Ні | 8 | 3,4 |
| 16. | Чи вважаєте Ви, що високий рівень правопорушень, пов'язаних з корупцією, в державі зумовлений низькою ефективністю реалізації адміністративно-правових та організаційних механізмів їх запобігання? | | |

| | | | |
|-----|---|-----|------|
| | Так | 204 | 86,4 |
| | Ні | 32 | 13,6 |
| 17. | Чи вважаєте Ви достатньо дослідженим питання сучасного стану адміністративно-правових механізмів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією? | | |
| | Так | 17 | 7,2 |
| | Ні | 219 | 92,8 |
| 18. | Чи вважаєте Ви тотожними адміністративно-правовий механізм запобігання корупції та адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією? | | |
| | Так, вони мають однакову специфіку | 53 | 22,5 |
| | Ні, дані механізми складаються з різних елементів та мають різні вектори протидії | 183 | 77,5 |
| 19. | Чи поділяєте Ви науковий підхід до поділу інструментів публічного адміністрування на позитивні та негативні, де перші можуть установлювались і законами України, і підзаконними актами, а ось другі – виключно законами України, так як вони обмежують права, свободи та законні інтереси приватних осіб, і як наслідок можуть накладати адміністративне стягнення? | | |
| | Так | 195 | 82,6 |
| | Ні | 41 | 17,4 |
| 20. | Чи вважаєте Ви правильним виокремити з розділу IV Закону України «Про запобігання корупції» окремих розділ щодо запобігання саме правопорушенням, пов'язаним з корупцією? | | |
| | Так | 174 | 73,7 |
| | Ні | 62 | 26,3 |

Аналітична довідка результатів анкетування, проведеного в рамках дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією»

За результатами проведеного анкетування ми дійшли таких висновків:

Переважає більшість опитаних 75% (177) осіб чоловічої статі та 25% (59) осіб жіночої статі, серед яких 76,6% (181) мають вищу освіту. Переважає кількість респондентів віком від 20 до 50 років – майже 81% (191). Серед них 82,2% (194) складають особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та 17,8% (42) – особи, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Серед опитаних достатньо обізнаними в питаннях запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушень виявилось 28,8% (68), інші частково орієнтуються в таких питаннях, а саме 66,5% (157) осіб та 4,7% опитаних не мають достатнього рівня обізнаності питаннями запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушень (11 осіб).

Питання розмежованості понять «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією» розділило респондентів приблизно порівну, а саме 47,5% (112) осіб вважають дані поняття достатньо розмежованими, а 52,5% (124) осіб не розмежовують ці поняття.

96,2% (227) опитаних осіб відносять поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» до категорії проступків і лише 3,8% (9) респондентів відносять дане правопорушення до категорії злочинів.

84,7% (200) респондентів вбачають певні прогалини у законодавчо закріпленому визначенні поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», розуміючи, що вимоги, заборони та обмеження, які можуть бути порушені встановлюються не лише Законом України «Про запобігання корупції», а й іншим антикорупційним законодавством. Проте, 15,3% (36) опитаних осіб не вважають визначення передбачене в зазначеному Законі неповним.

Більш ніж 90 % опитаних осіб, а саме 91,9% (217) вважають доцільним викласти в такій редакції визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» як протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) особи, яка посягає на охоронювані законодавством у сфері запобігання корупції суспільні відносини, пов'язані із дотриманням встановлених вимог, заборон та обмежень,

за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. 8,1% опитаних осіб залишили б трактування даного терміну в Законі України «Про запобігання корупції» без змін.

84,3% (199) респондентів вважають, що стаття 284-1 КУпАП «Неправомірне використання державного майна» є правопорушенням пов'язаним з корупцією, адже таке правопорушення містить обмеження, що передбачене Законом України «Про запобігання корупції». Протилежну думку мають 15,7% (37) опитаних осіб.

Визнали доцільним встановити новий підхід до визначення повторності адміністративних правопорушень, передбачених ст. ст. 172-4 – 172-8-1 та 172-9 КУпАП, а саме повторним доцільно визнавати адміністративне правопорушення, вчинене особою, яка раніше вчинила будь-яке із адміністративних правопорушень, передбачених цими статтями цього Кодексу 97% (229) опитаних осіб. Іншу позицію з цього питання має 3% (7) респондентів.

79,2% (187) респондентів вважають, що варто розширити перелік спеціально уповноважених суб'єктів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а 20,8% (49) респондентів не вважають за потрібне розширювати перелік суб'єктів.

93,6% (221) опитаних осіб підтримують такий підхід до класифікації суб'єктів запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, за яким вони розподіляються на три групи, а саме: суб'єктів із загальними повноваженнями, суб'єктів зі спеціальними повноваженнями та суб'єктів з повноваженнями учасників антикорупційних заходів. 6,4% (15) респондентів не підтримують дану позицію.

96,6% (228) респондентів вважають достатнім, повним та логічним авторське визначення поняття «адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією», під яким розуміють врегульовану нормами адміністративного права систему адміністративно-правових засобів, заходів та складових елементів, які при злагодженості та єдності утворюють комплексну систему антикорупційних вимог, обмежень та заборон, реалізація яких спрямована на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. 3,4%(8) мають іншу позицію.

Низька ефективність реалізації адміністративно-правових та організаційних механізмів породжує високий рівень правопорушень, пов'язаних з корупцією, і з цією думкою погоджується 86,4% (204)

респондентів, проте 13,6% (32) опитаних осіб вбачають в цьому питанні інші причинно-наслідкові зв'язки.

Незначна кількість респондентів, а саме 7,2% (17) опитаних осіб вважають питання сучасного стану адміністративно-правових механізмів запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією достатньо дослідженими. Інша більша частина респондентів – 92,8% (219) опитаних осіб не вважають дане питання достатньо дослідженим.

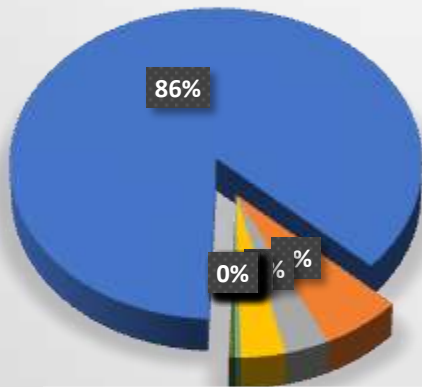
Близько $\frac{1}{4}$ опитаних осіб вважають тотожними такі категорії, як адміністративно-правовий механізм запобігання корупції та адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією – 22,5% (53) вважають, що вони мають однакову специфіку дії. Проте 77,5% (183) респондентів не погоджуються з таким ототожненням, зазначаючи, що такі механізми мають різноспрямовані вектори та складаються з різних елементів.

Поділяють науковий підхід до поділу інструментів публічного адміністрування на позитивні та негативні 82,6% (195) респондентів, зазначаючи, що позитивні інструменти можуть установлювались і законами України, і підзаконними актами, а ось негативні – виключно законами України, оскільки вони обмежують права, свободи та законні інтереси приватних осіб і, як наслідок, можуть накладати адміністративне стягнення. 17,4% (41) респондентів не поділяють такий науковий підхід щодо розподілу інструментів публічного адміністрування.

73,7 (174) опитаних осіб вважають правильним виокремлення з Розділу IV Закону України «Про запобігання корупції» окремого розділу щодо запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. 26,3% (62) респондентів підтримують позицію залишити все як є.



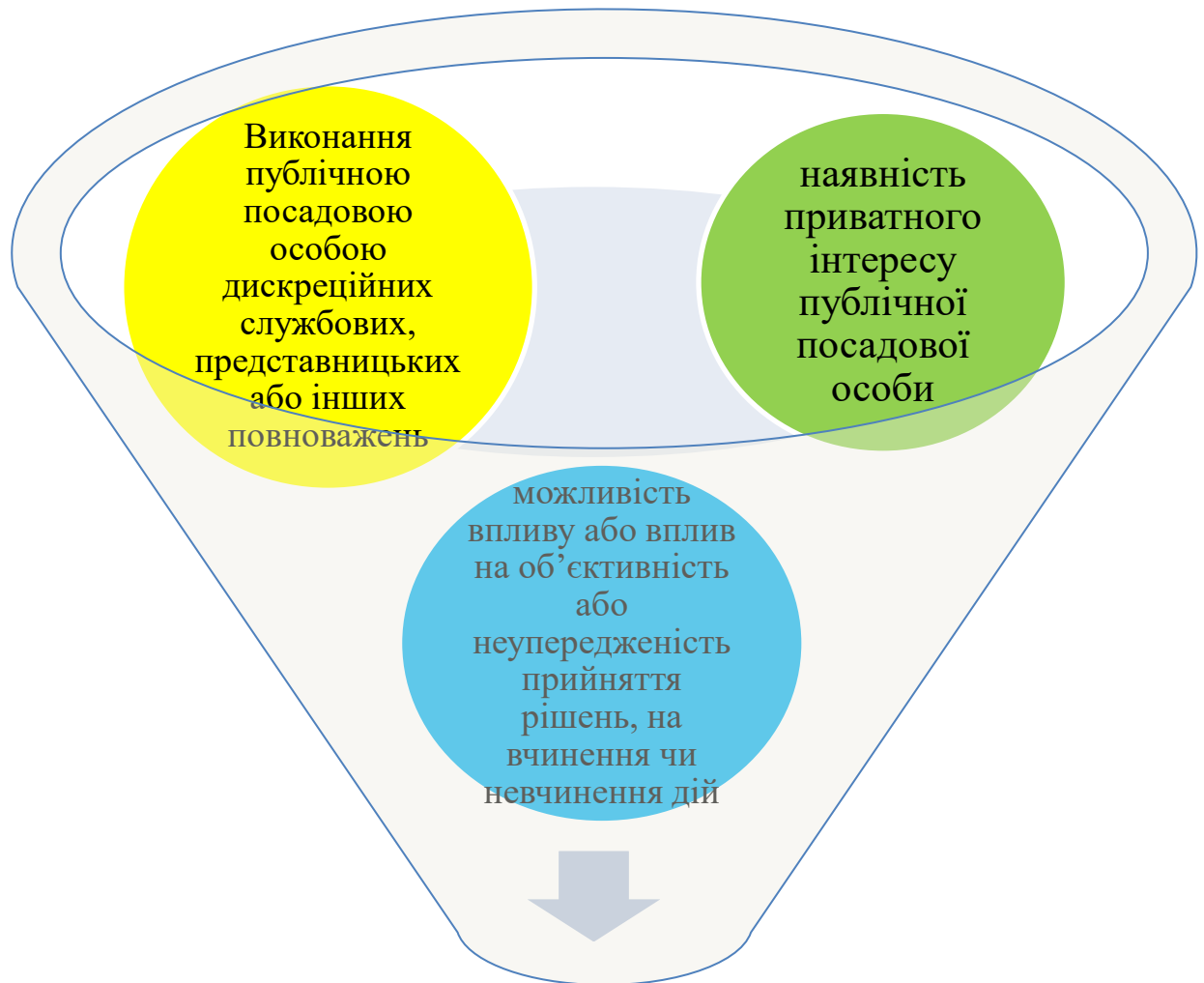
Записи Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення в розрізі статей КУпАП України

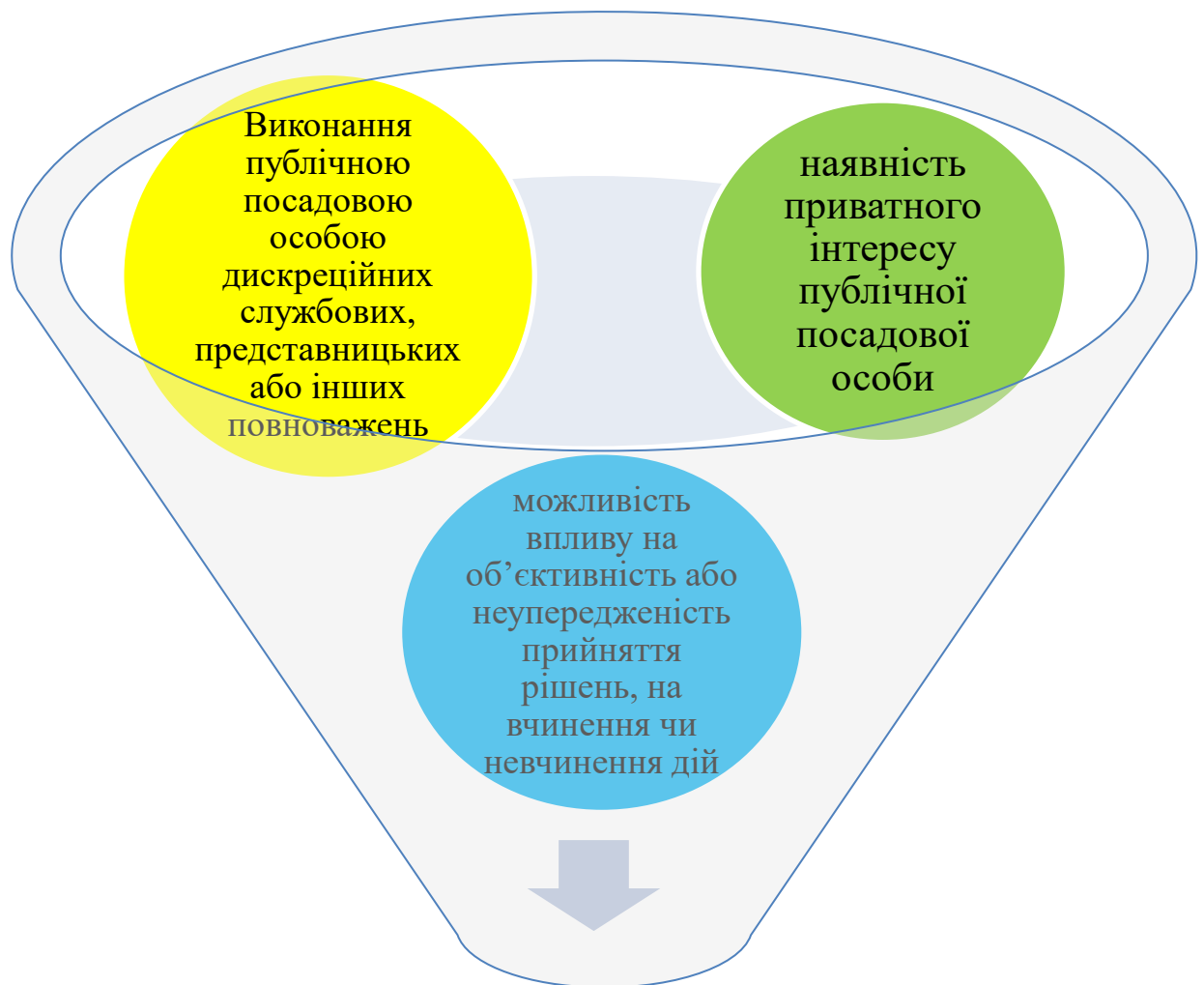


- ч. 1 ст. 172-6 КУпАП Порухення вимог фінансового контролю
- ч. 2 ст. 172-6 КУпАП Порухення вимог фінансового контролю
- ч. 1 ст. 172-7 КУпАП Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
- ч. 2 ст. 172-7 КУпАП орушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
- ч. 1 ст. 172-4 КУпАП Порухення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності
- ч. 3 ст. 172-6 КУпАП Порухення вимог фінансового контролю
- ч. 4 ст. 172-6 КУпАП порушення вимог фінансового контролю
- ч. 1 ст. 172-9 КУпАП Невжиття заходів щодо протидії корупції
- ст. 172-4 КУпАП Порухення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності
- ч. 1 ст. 172-5 КУпАП Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків
- ч. 1 ст. 172-8 КУпАП Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень
- ст. 188-46 КУпАП Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції
- ч. 1 ст. 172-9-2 КУпАП Порухення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля

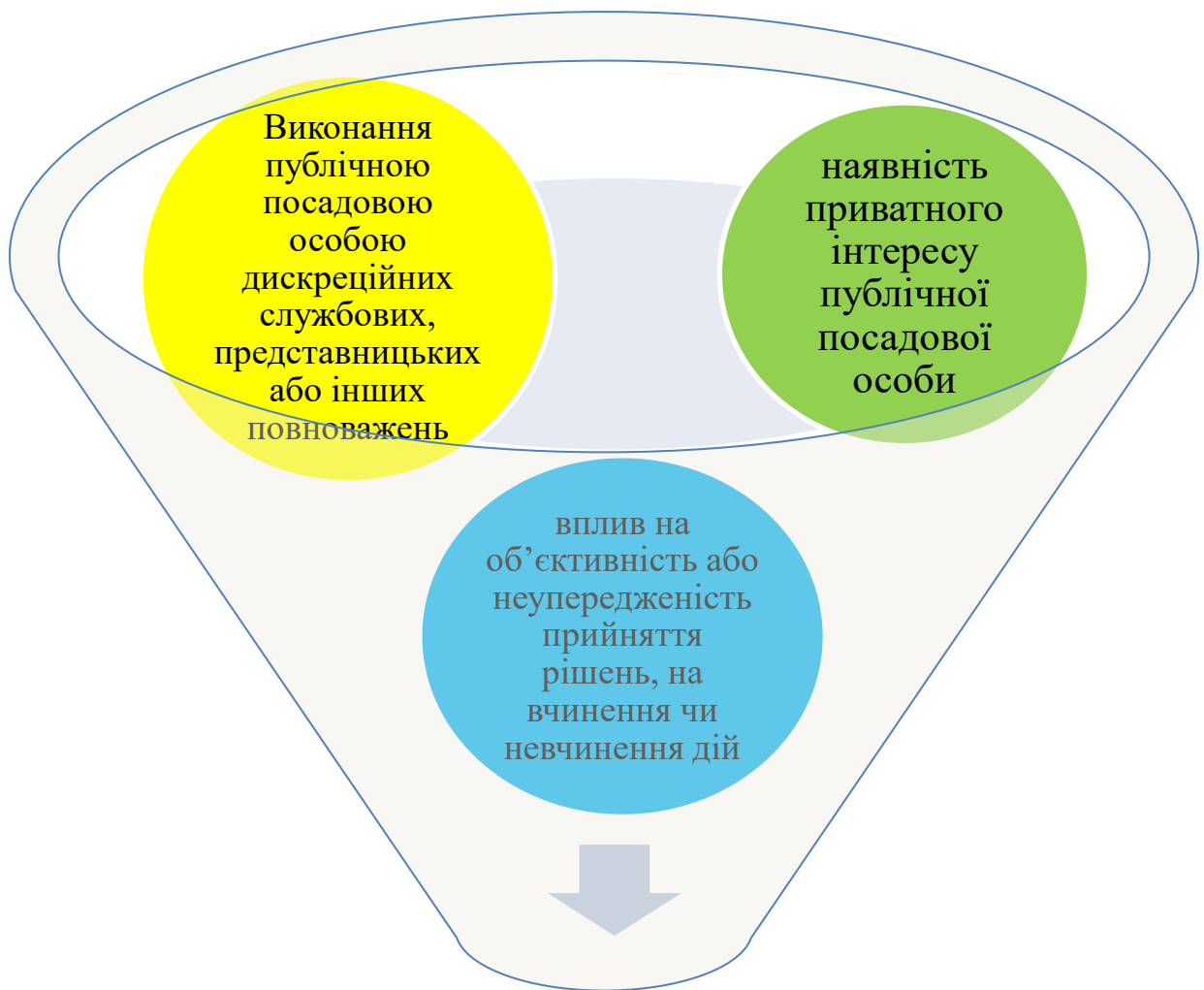
Додаток Г

Поняття, структура та види конфлікту інтересів

**Конфлікт інтересів**



Потенційний конфлікт інтересів



Реальний конфлікт інтересів