

ВСТУП

Актуальність теми (обґрунтування вибору теми дослідження). У сучасній Україні вже роками проблема запобігання корупції залишається актуальною, але повільно вирішуваною. Корупція є однією із найбільш серйозних перешкод побудови відносин у сфері державного управління, оскільки виводить їх поза межі правового поля, руйнує їхній механізм зсередини, чим значно знижує ефективність діяльності органів державної влади щодо виконання обов'язків перед громадянським суспільством. Масштаби поширення корупції досягли рівня, що загрожує національній безпеці України, вона підриває довіру населення до інститутів влади всередині країни, а ззовні шкодить міжнародному іміджу Української держави та реалізації програми Європейської інтеграції.

Основними факторами, які пояснюють значні масштаби поширення корупції в Україні, є не тільки відсутність у населення сформованого негативного ставлення до корупції, вкрай низькі, неадекватні та економічно необґрунтовані заробітні плати державних службовців і прирівняних до них осіб, а й багато чого іншого – зволікання із реальним покаранням корупціонерів, збільшення корупційної складової у стосунках бізнесу і влади, неефективність діяльності органів, що виявляють, запобігають і ведуть боротьбу з корупцією, неврахування результатів наукових досліджень з питань запобігання та протидії корупції, прогалини національного антикорупційного законодавства тощо.

З переліченого на особливу увагу заслуговує науково-нормативна складова щодо обмежень щодо осіб уповноважених на виконання функцій держави. Зрозуміло, що такі особи наділені повнотою влади у вирішенні деякого кола питань і що хоч їх статус є цілком різноманітним, але всі вони перебувають у становищі підвищеного корупційного ризику, а тому чинним законодавством передбачені певні обмеження для них.

Законодавство, яке передбачає обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави формувалося протягом певного часу і враховує в певній мірі міжнародний досвід, але вбачається все ще не ідеальним. Іншим же питанням є належне дотримання обмежень для осіб, які виконують функції держави.

Аналіз публікацій за тематикою дослідження. порушена проблематика висвітлювалась у працях українських і зарубіжних учених. Питанням боротьби з корупцією приділили значну увагу такі вчені, як О. І. Добровольський, Н. Ю. Задирака, М. І. Мельник, М. І. Хавронюк, В. С. Ковальський, О. М. Миколенко, Є. Л. Стрельцов, О. І. Клименко, П. В. Гулидов, В. В. Гладкий, С.А. Буткевич, В.Я. Тацій, В.Б. Авер'янов, та інші науковці.

Окремі аспекти обмежень для осіб на виконання функцій держави за законодавством України розглядали: А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, М.І. Мельник, В.В. Сташис, М.І. Хавронюк, В. С. Кобрин, З. А. Загинеї, Т. Е. Василевська, Д. С. Абрамова, О. С. Дика та інші.

Нормативною основою роботи є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України в сфері протидії корупції, а також відомчі нормативно-правові акти міністерств і відомств України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами (кафедральними темами). Дипломна робота магістра виконана відповідно до цільової комплексної програми «Проблеми національного та міжнародного права» кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби (номер державної реєстрації 0117U007207) та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Робота відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014-2018 рр., затвердженим постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у тому, щоб на підставі дослідження національного та зарубіжного законодавства, практики його застосування, доктринальних підходів, наукових положень здійснити поглиблений аналіз сутності та специфіки обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави, зокрема, розглянути законодавство щодо таких обмежень в його історичній перспективі, проаналізувати чинне українське законодавство, вивчити зарубіжний досвід, а також розробити конкретні практичні рекомендації і наукові пропозиції щодо вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення з цих питань.

Для досягнення зазначеної мети слід вирішити такі завдання:

- з'ясувати, які обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави було передбачено за Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 року;

- дослідити обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави за Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року;

- з'ясувати, які засоби запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням передбачені у чинному законодавстві;

- охарактеризувати обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави пов'язаних з додержанням правил етичної поведінки осіб уповноважених на виконання функцій держави;

- проаналізувати зарубіжний досвід обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави;

- висвітлити перспективи удосконалення законодавства про обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави.

Об'єкт дослідження є суспільні відносини, що формуються у сфері реалізації державної політики з запобігання корупції в Україні.

Предметом дослідження є обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави.

Методи дослідження. Для вирішення визначених у дипломній роботі магістра завдань застосовано такі наукові методи:

— *спеціально-юридичний* — при доборі фактичного матеріалу, вивченні праць науковців і аналізі нормативно-правової бази у сфері обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2);

— *логічний* — для визначення послідовності висловлених суджень, понять і висновків. Поєднання *логічного та історичного методів* дало змогу простежити особливості розвитку обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1);

— *порівняльно-правовий* — для аналізу чинного законодавства України у сфері обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави (підрозділи 2.1);

— *формально-логічний* — для теоретичного узагальнення й спроби розробки пропозицій щодо вдосконалення правових основ обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави (підрозділ 3.1, 3.2);

— *абстрактно-логічний* — для теоретичного узагальнення й формулювання висновків.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дипломна робота магістра присвячена комплексному дослідженню обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави, яке здійснювалося за допомогою сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень правової науки. У результаті проведеного дослідження дістали подальшого розвитку низка наукових положень та висновків, а саме:

- поглиблено підхід науковців щодо характеристики обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави як засобу боротьби з корупцією;

- визначено відмінності між обмеженнями для осіб, уповноваженими на виконання функцій держави, які діють на сьогодні та які діяли раніше;

- наведено обґрунтування щодо необхідності запозичення зарубіжного досвіду у сфері боротьби з корупцією щодо обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що:

- запропоновано доповнити до діючого законодавства до переліку близьких осіб свояків;
- зосереджено увагу на необхідності якнайшвидшого прийняття Антикорупційної стратегії як програмного документу в досліджуваній сфері;
- дістало подальшого розвитку питання щодо перспектив удосконалення законодавства про обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави, які вбачаються в необхідності прийняття Єдиного кодексу етики для осіб, які уповноважені представляти функції держави;
- запровадження саме заборонної (замість обмежувальної (обмежуючої)) правової моделі врегулювання відносин подарунків для публічних службовців;
- внесення змін до статті 80 Конституції України щодо обмеження депутатської недоторканності;
- запропоновано відновити відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень.

Апробація матеріалів дипломної роботи магістра. Основні положення дипломної роботи магістра доповідались та обговорювались на науково-практичних конференціях, а саме:

Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії», Східноукраїнська наукова юридична організація, 6-7 грудня 2019 р., м. Харків, тези виступу на тему: «Проблеми нормативного регулювання запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням».

Структура та обсяг дипломної роботи магістра. Робота складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, що об'єднують 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить **80** сторінок. Список використаних джерел складається із 73 найменувань і займає 8 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ЕВОЛЮЦІЯ ТА ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЗА ЧАСІВ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

1.1. Обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави, передбачені Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року

Корупція є таким давнім явищем, що видається, що вона існувала завжди. Адже її витoki пов'язані з класовою організацією суспільства, виникненням держави і права, внаслідок чого сформувалася окрема соціальна група людей, які почали виконувати владні функції (так звана «бюрократія»). Перші згадки про корупцію в системі державних служб знайшли відображення в архівах Стародавнього Вавилону (друга половина XXIV ст. до н. е.) [1, с. 11].

Вона суттєво впливає на найважливіші процеси управління та має свої соціально-економічні, національно-етнічні, психологічні та демографічні особливості. Відповідно генезису боротьби з цим явищем є надзвичайно важливим з огляду на той факт, що лише аналіз антикорупційної діяльності в ретроспективі може створити основу для побудови правової, соціальної і демократичної держави. У той же час, враховуючи те, що після здобуття Україною незалежності в 1991 році як система органів влади, так і політико-економічна формація суспільства повністю змінилися, досвід становлення законодавства про корупційні злочини і правопорушення окремо та запобігання та протидії корупції в сучасній Україні загалом є особливо цінним.

Поширення корупції є однією з головних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, а її викорінення є довгостроковим завданням органів державної влади.

Після розпаду Радянського Союзу та утворення незалежної держави на території України новостворені владні структури постали перед дуже складним

завданням – побудувати економічну систему держави, зупинити зростання злочинності та фактично підвищити рівень життя громадян. Його реалізація була ускладнена тим, що розпад СРСР супроводжувався розірванням встановлених економічних відносин між суб'єктами господарювання, розташованими в різних регіонах держави, а передача соціалістичної власності приватним комерційним структурам супроводжувалася поширенням корупції та організованої злочинності. В результаті Україна зіткнулася з безпрецедентною загрозою національній безпеці, що вимагало розробки системи рішучих заходів для подолання цих тенденцій соціально-економічного розвитку. Однак динаміка боротьби з корупцією в нашій країні за останні роки, незважаючи на особливу гостроту та небезпеку, залишалася надзвичайно багато направленою і сьогодні, на жаль, поки не принесла бажаних результатів [2, с. 274].

Аналізуючи особливості формування законодавства про корупційні злочини та правопорушення, ми вважаємо за необхідне коротко розглянути, якими були перші нормативно-правові акти у цій сфері.

У перші роки незалежності основними документами, що регулювали боротьбу з корупцією, залишалися радянські Кримінальний кодекс та Кодекс адміністративних правопорушень, які діяли з певними змінами та доповненнями. Це передусім статті 290 та 291 Кримінального кодексу, ухваленого ще 1960 р. Але поступово процес боротьби з корупцією в Україні почав набувати інституційних форм, і згідно з указом № 561/93 від 26 листопада 1993 року було створено Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, на чолі якого став Президент України [3] та прийнято Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-XII [4].

Згодом Президент України підписує Укази «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки» від 27 серпня 1994 року № 484/94, «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» від 21 липня 1994 року № 396/94. Слід зазначити, що ці нормативні акти не

відповідали реальним потребам та викликам, які стояли перед вітчизняною правовою системою. В них йшла мова про вже відомі факти корупції серед українських чиновників, але не було запропоновано конкретних механізмів протидії цим явищам.

Аналіз боротьби з корупцією в ті часи показав, що подолати її індивідуальними заходами неможливо, оскільки нам потрібен комплексний підхід, який включає прийняття пакетів нормативних документів, реорганізацію правоохоронних органів та координацію їх діяльності на державному рівні.

Тому надалі відбулася певна координація зусиль проти корупції у формі прийняття перших програмних документів. Було ухвалено низку програмних державних нормативних актів: Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР, Постанову Верховної Ради України «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР, Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» від 10 квітня 1997 року № 319/97, Розпорядження Президента України «Про незадовільний стан виконання заходів щодо боротьби із злочинністю» від 25 лютого 1997 року № 98/97-рп.

Зауважимо, що саме першим Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР, який набув чинності 16 листопада, в національне законодавство було введено визначення поняття корупції та адміністративну процедуру відповідальності за неї. Так, у ст. 7 Закону було встановлено, що вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, корупційного діяння, якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу [5].

Серед суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР назвав осіб уповноважених на виконання функцій держави, а саме:

- *державних службовців*. Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ «Про державну службу» [6] в статті 1 визначив, що під державною службою

розуміється професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження;

- *Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів.* Щодо зазначених осіб, то їх статус спочатку визначався Конституцією України [7] в її першій редакції, яка у статті 114 передбачала, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. А потім і безпосередньо законами про Кабінет Міністрів України 2004, 2008, 2010 і 2014 років. Видається зрозумілим, чому Законом України «Про боротьбу з корупцією» визначив їх як потенційних суб'єктів корупційного впливу. Адже Прем'єр-міністр України, який є вищою посадовою особою вищого органу в системі виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. Слід погодитися з що пост Прем'єр-міністра України за сучасних умов набуває значущості не тільки з погляду наявності певної проміжної ланки, посередника у стосунках Президента України з парламентом у межах загальної системи стримувань і противаг, а й з погляду охоплення величезного обсягу функцій виконавчої влади [8, с. 135].

- *народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад.* Віднесення цієї категорії осіб до суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень видається більш ніж логічною. Преамбула Закону України «Про статус народного депутата України» в його першій редакції від від 17.11.1992 № 2790-ХІІ декларувала, що народні депутати України є повноважними та відповідальними представниками народу України у Верховній Раді України. Вони покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій Верховної Ради України. Але аналізуючи історичний розвиток інституту представницької демократії в Україні, ми

можемо побачити, що народні депутати, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад досить часто піддаються корупційному впливу.

- *посадових осіб місцевого самоврядування.* Згідно національного законодавства такою є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [9].

- *військових посадових осіб Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби).* Такі посади передбачені зокрема Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу» від 25.03.1992 № 2232-ХІІ.

До зазначених вище осіб, законодавство про боротьбу з корупцією 1995 [5] року передбачало певні обмеження. Так державні службовці або інші особи, котрі уповноважені на виконання функцій держави, не мають права:

а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

в) входити самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств,

кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію;

г) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

В Законі України «Про боротьбу з корупцією» [5] зазначалося також, що обмеження, передбачені у пунктах «б» і «в» не поширюються на депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, які здійснюють депутатські повноваження, не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю.

Окрема увага приділялася посаді державного службовця, який вказаним нормативним актом було передбачено, що він не має також права:

а) сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

в) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює;

г) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені щодо них обмеження.

Зауважимо, що за Законом «Про боротьбу з корупцією» 1995 року [5] було встановлено, що подарунок (винагорода), отриманий особами, уповноваженими на виконання функцій держави, за обставин, передбачених пунктом «а» частини другої статті 1 закону (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), у тому числі такий, що надійшов без їх відома, а також вартість незаконно одержаних послуг підлягають стягненню (відшкодуванню) в доход держави.

Цікаво є той факт, що в раніше діючому законі обмеження щодо роботи близьких осіб ще встановлені не були. Обмеження встановлювались окремими нормативними актами. Так, в Законі України «Про державну службу» [6] було визначено обмеження щодо безпосереднього підпорядкування близьких родичів чи свояків. Тому ми вважаємо, що необхідно доповнити до діючого Закону України «Про запобігання корупції» до переліку близьких осіб свояків. До свояків, наприклад, можна віднести чоловіка сестри моєї дружини.

Таким чином, перший комплексний закон, спрямований на боротьбу з корупцією в Україні чітко визначав суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також спеціальні обмеження до таких осіб. Звісно законодавство від 1995 року не включало всіх потенційних суб'єктів, які піддаються корупційному впливу, а також не деталізувало обмеження щодо цих осіб. Згодом даний нормативно-правовий акт перестав відповідати реальним умовам і для зміцнення заходів щодо боротьби з корупцією було прийнято новий закон, про який йдеться у наступному пункті.

1.2. Обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави, передбачені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року

Насамперед зазначимо, що в 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії (АСН). Такий крок передбачав розробку нового законодавства з великим акцентом на запобіганні корупції з метою виявлення системних недоліків, які створюють сприятливе середовище для корупції [10, с. 48].

У вересні 2006 р. було озвучено ряд антикорупційних ініціатив Президента України, було прийнято План дій щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державну антикорупційну політику на період до 2011 року.

Слід наголосити, що в означений період до Верховної Ради України було подано проекти законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Але їх прийняття відбулося лише 11 червня 2009 року [11]. Однак ці закони не вступили в силу, і 21 грудня 2010 року їх визнано недійсним, а тому вони залишилися лише юридичними пам'ятками України. Ми вважаємо, що на сьогоднішній день встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень є досить актуальним питанням, оскільки це стане ще одним з важливих кроків до боротьби з корупцією.

У спроби удосконалення антикорупційного законодавства увінчалися прийняттям нових антикорупційних законів, зокрема Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [12].

Головною особливістю означеного законодавства було те, що його норми ґрунтувалися на глобальних антикорупційних принципах – положеннях Конвенції ООН проти корупції, Кримінальних та цивільних конвенцій про

боротьбу з корупцією, 20 керівних принципів боротьби з корупцією. Приймаючи національні закони, було враховано рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO), а також рекомендації, визначені в рамках впровадження Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією, спрямованого на боротьбу з корупцією для Східної Європи та Центральної Азії [2, с. 275].

Стаття 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначила, що суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є:

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

а) Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад; в) державні службовці; г) посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань (можна побачити, що тепер до суб'єктів стали належати і військовослужбовці строкової служби); д) судді Конституційного Суду України, професійні судді, народні засідателі і присяжні; е) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; є) посадові особи і працівники органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби; ж) посадові та службові особи інших органів державної влади;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; б) члени окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій; в) керівники громадських організацій, які частково фінансуються з державного чи місцевого бюджету; г) помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; ґ) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи); д) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі іноземної держави, а також інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); е) посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені);

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також фізичні особи - підприємці;

4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них особами, зазначеними в пунктах 1-2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

5) юридичні особи - у визначених законом випадках.

Отже, аналіз статті 4 Закону України № 3206-VI [12] показує, що відбулося значне розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Також відбулася деталізація переліку категорій таких осіб, зокрема їх поділено на дві групи:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до яких зокрема включено категорії визначені раніше діючим законом;

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

Як бачимо розширено перелік керівників центральних органів виконавчої влади (раніше – це були лише міністри). До суб'єктів віднесено осіб, що надають публічні послуги (прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).

Норми закону поширено також на осіб приватного права, якщо вони отримали неправомірну вигоду за участю когось з інших суб'єктів, на яких поширюється дія вказаного закону.

Що стосується спеціальних обмежень, то новий закон про запобігання та протидію корупції передбачив цілий розділ, де визначені заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції, зокрема визначені: обмеження щодо використання службового становища; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження щодо одержання дарунків (пожертв); обмеження щодо роботи близьких осіб; обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

фінансовий контроль; кодекси поведінки; урегулювання конфлікту інтересів; антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів; вимоги щодо прозорості інформації; заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розглянемо деякі з них детальніше. Так, обмеження щодо використання службового становища передбачені положеннями статті 4 Закону України № 3206-VI мають переважно профілактичний характер – вони спрямовані на запобігання корупції. Відповідальність за порушення обмежень, які за своїм характером є також корупційними правопорушеннями, виступає запобіжним заходом щодо більш небезпечних корупційних проявів, передусім корупційних злочинів [13, с. 90].

Що стосується конкретних обмежень, то у більшості випадків їх основне завдання можна визначити ще більш детально: воно полягає у запобіганні конфлікту інтересів – державних (суспільних) та особистих (приватних). Передбачені у цій статті обмеження мають деякі особливості, оскільки вони, по-перше, стосуються певної категорії осіб, зазначених у пунктах 1-3 частини першої статті 4 цього Закону і по-друге, мають чітко визначену спрямованість – запобігання та протидія корупції.

Слід зосередити увагу на такому обмеженні, яке стосується сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Згідно статті 7 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється

- 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

- 2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Сутність вказаного обмеження полягає в забороні паралельно займатися оплачуваною діяльністю, за винятком окремих її видів [14, с. 62]. Зауважмо, що таке обмеження викликало обговорення щодо його доцільності та конституційності.

Прикладом застосування антикорупційного законодавства є справа Міжгірського районного суду Закарпатської області від 09 липня 2013 року, де ОСОБА_1, працюючи на посаді інспектора з охорони природно-заповідного фонду 1 категорії Квасовецького ПОНДВ Національного природного парку «Синевир», та являючись, згідно з вимогами п.п. «ж», п.1 ч.1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», суб'єктом відповідальності за корупційні діяння, а саме будучи посадовою особою інших органів державної влади, наділеною спеціальними повноваженнями щодо здійснення функцій представників влади, займається підприємницькою діяльністю, оскільки зареєстрований як суб'єкт підприємницької діяльності та здійснює свою підприємницьку діяльність по теперішній час, тобто займається роздрібною торгівлею в неспеціалізованих магазинах, внаслідок чого отримав протягом другого півріччя 2012 року та 5 місяців поточного року 75695 грн. сукупного доходу, з яких 1500 грн. чистого доходу.

Оцінивши встановлене, суд дійшов висновку, що в діях ОСОБА_1 є склад корупційного правопорушення, передбаченого ст. 172 - 4 ч. 1 КУпАП, за ознаками: порушення посадовою особою органу державної влади встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою діяльністю.

ОСОБА_1. Як інспектор з охорони природно-заповідного фонду, є посадовою особою правоохоронного органу, який має право і зобов'язаний діяти від імені держави. Статтею 7 ч. 1 п. 1 ЗУ "Про засади запобігання і протидії корупції" встановлено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, зокрема особам, зазначеним у пункті 1 частини першої ст. 4 цього Закону, заборонено займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності,

медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Суд постановив ОСОБА_1 визнати винним у вчиненні корупційного правопорушення, передбаченого ст. 172 - 4 ч.1 КУпАП.

У цьому контексті наведемо окремі положення рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 [15], у якому зазначено, що з метою ефективного використання робочого часу державними посадовими особами законодавець може передбачати додаткові дозвільні механізми (регулятори), які унормують їхню участь у науковій і викладацькій діяльності не за основним місцем роботи, проте не шляхом визнання цих дій корупційними і встановлення адміністративної відповідальності лише безпосередньо за факт здійснення її не в позаробочий час. Конституційний Суд України вважає, щодо застосування словосполучення «у позаробочий час» є неконституційними.

Попри те, що положення Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» нині є нечинними, рішення Конституційного Суду України не втрачає своєї юридичної сили, оскільки підтвердило факт порушення встановлених у Конституції України обмежень займатися іншою дозволеною діяльністю лише в робочий час.

Одна із вимог Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [12] передбачала запровадження обмежень щодо одержання подарунків. Тут необхідно наголосити, що відповідні стандарти закріплені в низці міжнародних документів, виконувати які зобов'язалась і наша держава.

Так, пункт 4 статті 7 Конвенції ООН проти корупції, яка прийнята резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року [16], передбачає зобов'язання сторін створювати, підтримувати й зміцнювати системи, які запобігають виникненню конфлікту інтересів, а пункт 5 статті 8 Конвенції встановлює обов'язок держав запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

Комітет Міністрів Ради Європи 11 травня 2000 року ухвалив Рекомендацію №R (2000)10 [17], згідно з якою урядам держав-членів рекомендовано ухвалювати національні кодекси поведінки посадовців на основі Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування, доданого до цієї Рекомендації.

Типовий кодекс передбачає низку правил щодо запобігання конфлікту інтересів посадовців, у тому числі щодо одержання подарунків. Стаття 18 Типового кодексу визначає, що «посадовець не може вимагати або приймати подарунки, знаки уваги, прояви гостинності або інші вигоди для себе чи своєї сім'ї, близьких родичів і друзів, або осіб чи організацій, з якими він має ділові чи політичні стосунки, що можуть вплинути чи видаються такими, що впливають на неупередженість при виконанні посадових обов'язків, або які є винагородою чи виглядають як винагорода, пов'язана з його обов'язками. Це не стосується загальноприйнятої гостинності або дрібних подарунків». Заборона отримання дарунків (пожертв) також міститься і у інших спеціальних нормативно-правових актах.

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

вплинути виконання чи невиконання службовцем своїх посадових обов'язків та інше [13, с. 110].

Так, ОСОБА_2, обіймаючи посаду голови Телепинської сільської ради Кам'янського району Черкаської області, будучи посадовою особою органів місцевого самоврядування 4 категорії 7 рангу, тобто особою, уповноваженою на виконання функцій місцевого самоврядування, у зв'язку з виконанням таких функцій, використовуючи свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості, 29 грудня 2012 року отримав від ОСОБА_3 дарунок у вигляді віскі "Henkey Banisster" вартістю близько 200 грн. Дарунок був зроблений за затвердження, за результатами розгляду заяви ОСОБА_3 про встановлення спірних меж земельних ділянок з ОСОБА_4, на 13-й сесії 6 скликання Телепинської сільської ради акту обстеження земельних ділянок в с. Телепине по вул. Комсомольській.

Своїми діями голова Телепинської сільської ради Кам'янського району ОСОБА_2 допустив порушення спеціального обмеження щодо одержання дарунків, передбаченого п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", так як будучи службовою особою органу місцевого самоврядування, зазначеною в п.п. "в" п. 1 частини першої статті 4 закону України "Про засади запобігання і протидії корупції", неправомірно одержав дарунок від особи за дії вчинені в інтересах дарувальника, а саме за затвердження акту обстеження земельної ділянки.

За результатами справи суд визнав ОСОБА_2 винною у вчиненні правопорушення.

Законом № 3206-VI [12] передбачено, що особи, зазначені у пункті 1 та підпунктах «а», «б» пункту 2 частини першої статті 4, можуть приймати дарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела

протягом року, – однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на дарунки (пожертви), які:

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

Зауважимо, що Закон України № 3206-VI [12] не надав визначення подарунку для його чіткого розмежування з неправомірною вигодою.

На відміну від попереднього закону, встановлено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначені у пункті 1 частини першої статті 4 Закону № 3206-VI, крім народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, та посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Законом визначено, що близькі особи – подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 4 цього Закону.

Вказане обмеження не поширюється на: народних засідателів і присяжних; близьких осіб, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді; осіб, які працюють у сільській місцевості, гірських населених пунктах; осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту; інших осіб, визначених законом [12].

Визначено процедуру усунення обставин, що порушують вимоги щодо обмеження роботи близьких осіб.

Законом щодо запобігання та протидії корупції 2011 року встановлено також обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування.

Так, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, які звільнилися з посади або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення забороняється:

1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом;

3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Наведемо приклад постанови від 02 грудня 2012 року Новомосковського міськрайонного суду Дніпропетровської області

28 липня 2012 року старший лейтенант ОСОБА_1, являючись начальником медичного відділення медичної роти військової частини А 1302, тобто військовою службовою особою державним службовцем, що займається професійною діяльністю з практичного виконання задач і функцій держави, діючи умисно, надав командиру військової частини А1302 недостовірну інформацію про нібито знаходження у військовій частині А1302 ОСОБА_2, тобто вчинив використання в інший спосіб особою у своїх інтересах

інформації, яка стала їй відомо у зв'язку з використанням службових повноважень, чим скоїв правопорушення пов'язане з корупцією, передбачене п. 2 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та ч. 1 ст. 1728 КУпАП.

В порушенні кримінальної справи відносно ОСОБА_1 за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 366, ч.1 ст. 396 КК України на підставі п. 2. ч. 1 ст. 6 КПК України, було відмовлено за відсутністю складу злочину (а.с. 9-11).

Захисник ОСОБА_3 вважає, що в діях ОСОБА_1 взагалі відсутній склад та подія адміністративного правопорушення, що передбачено ч. 1 ст. 172-8 КУпАП.

Провадження в справі про адміністративне правопорушення у відношенні ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 172-8 КУпАП було закрито у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення.

Таким чином, висвітлене вище вказує на те, що Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI передбачає досконаліший підхід до визначення суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та деталізує заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції у вигляді ряду обмежень. До таких заходів належать наступні обмеження: щодо використання службового становища; щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; щодо одержання дарунків (пожертв); роботи близьких осіб; щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування тощо. Тобто можна говорити про те, що законодавець розширив як коло осіб, до яких застосовуються обмеження по запобіганню корупції, так і перелік самих обмежень. Але і цей Закон не став ефективним у сфері протидії корупції. Він втратив чинність і на зміну цьому вступив в силу новий Закон України «Про запобігання корупції», мова про який буде йтися в наступному розділі.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОБМЕЖЕНЬ ДЛЯ ОСІБ УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ НА СЬОГОДНІ

2.1. Подарунки, сумісництво та інші обмеження

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України в другому читанні прийняла Закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про прокуратуру», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». У подальшому, 16 вересня 2014 року було прийнято Закон України «Про очищення влади».

Закон України «Про запобігання корупції» № 5113 хоч і був ухвалений 14 жовтня за № 1700-VII, проте, набув чинності лише 24 квітня 2015 р. і визначив правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [18].

Зрозуміло, що питання запобігання корупції залишається надзвичайно актуальним. Тим більше, такі заходи передбачені Антикорупційною стратегією на 2014-2017 роки, затвердженою Законом України від 14 жовтня 2014 року №1699-VII [19], і Державною програмою з її реалізації, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року №265 [20] виконані лише на половину. Зокрема, проявила себе низька дієвість механізмів, спрямованих на виконання заходів Антикорупційної стратегії. Не було забезпечено координацію виконання заходів Антикорупційної стратегії. Суб'єкти, які були відповідальні за виконання заходів антикорупційної

політики, не були підзвітними, а невиконання або неналежне виконання передбачених заходів не мало жодних суттєвих наслідків для відповідальних осіб.

Тому, вважаємо за необхідне, наголосити на проблемі не лише не повного виконання заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, але й звернути увагу на проблему прийняття програмних документів у сфері боротьби з корупцією.

Стаття 18 Закону «Про запобігання корупції» [18] встановлює, що засади антикорупційної політики визначаються Верховною Радою України. З цією метою Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики. Антикорупційна стратегія, як найбільш актуальний на відповідному етапі напрямок діяльності, розробляється Національним агентством України з питань запобігання корупції на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

Так, підготовлений на основі аналізу ситуації щодо корупції станом на 2018 рік, а також результатів виконання попередньої Антикорупційної стратегії, проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» [22] був спрямований на досягнення певних результатів.

При цьому визначення заходів для досягнення кожного із окреслених результатів здійснювалося з врахуванням рекомендацій, наданих Групою держав проти корупції (GRECO) за результатами четвертого раунду оцінювання України, а також рекомендацій, наданих Україні в рамках моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР.

Зауважимо, що проект Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки був розкритикований громадськістю, отримав значну кількість зауважень від національних та міжнародних експертів, а профільний парламентський комітет рекомендував Верховній Раді України відхилити його. Тому з початку 2018

року в Україні відсутня Антикорупційна стратегія – комплексний документ загальнодержавного рівня, який визначає заходи із запобігання та протидії корупції. Хоча прийняття антикорупційного законодавства, спрямованого на запобігання корупції являється також однією з умов імплементації та реалізації ратифікованих Україною міжнародних нормативно-правових актів.

Зокрема, згадана Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції на сьогодні стала так званим базисом приведення національного законодавства України у відповідність з загальноприйнятими методами та заходами щодо запобігання та протидії корупції [16], яке було розпочате із прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». В основу Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції органічно покладено два основних моменти: встановлюються заходи щодо запобігання корупції, направлені на недопущення корупційних правопорушень у державі шляхом удосконалення нормативно-правового регулювання та правових механізмів запобігання корупції, а також заходи державного впливу, спрямовані на притягнення винних у вчиненні корупційних діянь осіб до відповідальності, що має на меті покарання, запобігання протиправній поведінці та виховання громадськості у дусі поваги до закону, створення в державі атмосфери непримиренності та нетерпимості корупції.

Звернемо увагу на те, що реалізуються основні напрями і засоби антикорупційної стратегії шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції. На місцях і в окремих органах і установах, відповідні керівники несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

Тому не прийняття Антикорупційної стратегії призводить до того, що антикорупційні заходи набувають несистемного та нескоординованого характеру.

У зв'язку з вищезазначеним експерти неурядової організації «Центр політико-правових реформ» запропонували проект Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019-2023 роки» [23], а також Державну програму щодо її реалізації (станом на 17 липня 2019 року) [24], які являють собою представлення ефективної стратегії запобігання і протидії корупції та деталізованого плану по її впровадженню.

Зауважимо, що з набуттям чинності Закону України «Про запобігання корупції» № 5113 відбулися певні зміни в суб'єктах, на які він розповсюджує свій вплив. Так, до таких осіб стали відносити також осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, які 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); представників 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 особами, зазначеними у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої цієї статті; кандидати у народні депутати України, кандидати на пост Президента України, кандидати в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних,

міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост.

Також новим законом законодавці передбачили поширення сфери впливу закону про запобігання корупції на фізичних осіб, яких можна охарактеризувати як грантонабувачів, керівників або управлінців громадських об'єднань, що спрямовують свої зусилля на боротьбу з корупцією.

Після бурхливої дискусії в українському суспільстві щодо останніх, що визнавалося тиском на громадських діячів-борців з корупцією, дане положення було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), згідно з Рішенням Конституційного Суду № 3-р/2019 від 06.06.2019 [25].

Заходи запобігання корупції визначені нормами чинного національного законодавства, а саме розділом IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» Закону України «Про запобігання корупції» № 5113.

Такі заходи вже відомі нам з аналізу попередніх двох законів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Серед них законотворець виділив наступні: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22); обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23); запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними (стаття 24); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25); обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26); обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27) [18].

Так, говорячи про заборону використання службових повноважень чи посадового становища, слід зауважити, що стаття 3 Закону складається лише з однієї частини, де і перелічено усіх суб'єктів, на яких поширюється його дія. При цьому не всі вони здатні використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості, оскільки ні першого, ні другого, ні третього не мають. Це стосується, зокрема: кандидатів на виборні посади;

фізичних осіб (пункти 4-5 ст. 3). Отже, заборона, яка міститься у ст. 22 Закону, фактично поширюється лише на осіб, перелічених у пунктах 1, 2 і 3 ст. 3 Закону [18].

Зміст заборони, встановленої у ст. 22 Закону, не уніфіковано із визначенням поняття «корупція» в ст. 1 Закону, де як одну з форм корупції згадано використання особою, зазначеною у ст. 3 цього Закону, наданих їй лише службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди. Там же, у ст. 1, при визначенні понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів», крім службових, зазначено також представницькі повноваження.

Слід вважати, що терміни «використання влади» («використання наданої влади») та «використання службового становища» є синонімами: представник влади, використовуючи публічну владу, одночасно використовує своє службове становище представника влади. В інших випадках він використовує лише своє службове становище.

Але в жодній статті Кримінального кодексу України, на відміну від статей 1 і 22 Закону, не йдеться про використання можливостей, пов'язаних із наданою владою, службовим становищем чи службовими повноваженнями. Тому, виходячи із принципу законності, відповідно до якого злочинність діяння визначається тільки КК (ч. 3 ст. 3 КК) [26], використання зазначених можливостей саме по собі не може бути ознакою складу злочину.

Тому, якщо службова особа, наприклад, одержала неправомірну вигоду за вчинення в інтересах того, хто її надав, будь-якої дії не з використанням наданої їй влади чи службового становища, а з використанням пов'язаних з ними можливостей (скажімо, можливості керівника ЦОВВ схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення), то під кутом зору Закону «Про запобігання корупції» ця особа вчиняє корупційне правопорушення, але під кутом зору КК – ні [27, с. 168].

Саме тому колегія суддів судової палати в кримінальних справах апеляційного суду Херсонської області у вироку від 26 січня 2015 р. визнала правильною кваліфікацію дій винної Особи_2 за ч. 1 ст. 190 і ч. 1 ст. 364 КК як шахрайство та зловживання владою і не погодилась з вимогою прокурора перекваліфікувати їх на ч. 3 ст. 368 КК, оскільки Особа_2, відповідно до своїх посадових повноважень, визначених нормативно-правовими актами, не була уповноважена вирішувати питання щодо визначення можливості внесення проектів рішень на засідання виконкому.

За обставинами справи, Особа_2, працюючи на посаді начальника загального відділу Херсонської міської ради, як службова особа умисно використала своє службове становище з корисливих мотивів, з метою незаконного збагачення і всупереч інтересам служби шляхом обману створила уявне враження у Особаи_3 про свої можливості, повідомивши, що завдяки своєму службовому становищу може не подати на розгляд виконкому надані останньою документи та запропонувала Особі_3 за невжиття таких заходів передати їй гроші в сумі 6 тис. грн. [28].

У ст. 22 Закону згадується про заборону лише однієї конкретної форми використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних з цим можливостей – використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах. Видається, що попереднє досліджуване законодавство (1995, 2011 років) було більш конкретним, краще описувало досліджуване обмеження. Але насправді законодавець, навпаки, підкреслив, що форм використання службових повноважень, становища, можливостей може бути більше і всі їх описати неможливо. В яких саме формах воно здійснюється, можна судити з тексту відповідних статей КК, КУпАП, дисциплінарних статутів та інших законів, що визначають зміст дисциплінарних проступків. Тобто, різних форм використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних з цим можливостей, про що йдеться у ст. 22 Закону, надзвичайно багато.

Ми вже частково вели мову про обмеження щодо одержання подарунків. Для українського суспільства це є дійсно певною «хворобою», де часто проявляються корупційні дії у різних сферах суспільного життя.

Заборони щодо одержання подарунків передбачено статтею 23 Закону України «Про запобігання корупції». Вона передбачає заборону особам безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від фізичних або юридичних осіб:

- 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Але частина 2 даного Закону визначає випадки, коли особи, зазначені в пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Відповідно до Закону України Про Державний бюджет України на 2019 рік прожитковий мінімум для працездатної особи з 01 січня 2019 по 30 червня 2019 року складає 1921 грн, з 01 липня 2019 по 30 листопада 2019 року – 2007 грн, а з 01 грудня 2019 року – 2102 грн. Тобто сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не повинна перевищувати 3842 грн. У разі порушення цього обмеження, настає відповідальність, передбачена статтею 172-5 КУпАП.

Вперше Законом було надано поняття подарунка. Ним є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, при цьому закон не визначає, наскільки саме нижчою за мінімальну ринкову

повинна бути ціна. Тому у відповідних випадках слід застосовувати ст. 22 КУпАП [29], згідно з якою, при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. Так само слід діяти, коли вартість незаконно одержаного подарунка є мізерною (проста дешева листівка, блокнот, авторучка, квітка, шоколадка).

Законодавство не є настільки суворим в питанні подарунків як це видається на перший погляд, адже до категорії дозволених подарунків можна віднести не так і мало. Це подарунки: а) від держави Україна, АРК, інших держав, міжнародних організацій, територіальних громад; б) відповідають загально визнаним уявленням про гостинність; в) вартість подарунка не перевищує дозволеної законом суми; г) від близьких осіб, які не є підлеглими, якщо ці подарунки не пов'язані з виконанням особою функцій держави або місцевого самоврядування (інакше вони трансформуються у неправомірну вигоду); д) у вигляді загальнодоступних знижок на товари чи послуги. На знижки, виграші, призи, премії, бонуси правило абзацу першого ч. 2 ст. 23 Закону щодо обмеження вартості подарунка не поширюється, і може мати значення лише у випадку, якщо така знижка, виграш тощо є не загальнодоступною, а індивідуальною.

Цікавою є справа, розглянута Новосанжарським районним судом Полтавської області 26 лютого 2019 р. ОСОБА_1, будучи заступником начальника відділу бухгалтерського обліку бюджетно-фінансового управління Головного управління пенсійного фонду України в Полтавській області, відповідно до п. п. «в» п.1 ч.1т ст.3 Закону України «Про запобігання корупції», примітки до ст. 172-5 КУпАП, будучи суб'єктом відповідальності, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», в порушення вимог ч. 2 ст.23 вказаного Закону, порушила обмеження щодо одержання подарунків, а саме: 24.05.2017 року одержала від Благодійного фонду «Криниця» подарунок у вигляді нецільової одноразової благодійної допомоги в

сумі 2240 грн., що перевищує один прожитковий мінімум, встановлений на день прийняття подарунка (1684 грн.), чим умисно вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що передбачене ч.1 ст.172-5 КУпАП. Вона дійсно отримувала від ТОВ «Чиста Криниця» в 2017 році 2240 грн., однак не як подарунок, а як благодійну допомогу, яка виплачувалась через Благодійний фонд «Криниця».

Захисник ОСОБА_1 адвокат ОСОБА_2 в судовому засіданні пояснив, що вважає, що в діях ОСОБА_1 відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП, оскільки поперше ст.172-5 КУпАП передбачає відповідальність лише за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Можливість же застосування вказаної норми на факти отримання благодійної допомоги, що мало місце в даному випадку, не передбачена.

Крім того, ст.23 Закону України «Про запобігання корупції» визначенні як обмеження для певного кола службових осіб щодо одержання ними подарунків, так й умови, за яких неможливо отримувати подарунки від певних юридичних або фізичних осіб, на підтвердження ж не було надано жодних доказів та не наведене жодних мотивувань в складеному протоколі.

Суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст.172-5 КУпАП, характеризується умисною формою вини. При цьому доказів існування в діях ОСОБА_1. корупційного інтересу, й відтак і доведеності прямого чи непрямого умислу матеріали справи не містять. Твердження самої ОСОБА_1 щодо отримання нею грошових коштів в сумі 2240 грн. виключно як благодійної допомоги у 2017 році не спростовані. Як саме не спростовані й посилення ОСОБА_1 на те, що вказана сума благодійної допомоги надана їй як приватній, а не посадовій особі, з підстав передачі нею у тривале користування належної їй на праві власності земельної ділянки. Така сума благодійної допомоги за 2017 рік була відображена ОСОБА_1. в Декларації за 2017 рік саме як благодійна допомога. Також, наполягав на тому,

що поняття «подарунок» та «благодійна допомога» не є тотожними, й мають окреме законодавче регулювання.

Проведення у справі про адміністративне правопорушення щодо ОСОБА_1 за ч. 1 ст.172-5КУпАП було закрито на підставі п. 1 ст.247 КУпАП за відсутністю в її діях події та складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст. 172-5 КУпАП. [30].

Слід звернути увагу й на словосполучення «подарунки, що відповідають загально визнаним уявленням про гостинність», оскільки чіткого визначення в Законі немає. Це призводить до того, що у вказане поняття можна включати багато розумінь щодо одержання подарунків. Лупало О. А. під гостинністю визначає як таке, що повинно сприйматися у конкретній обстановці сторонами саме як міра дотримання правил етикету, а також за умови, що такі дарунки не впливатимуть на прийняття особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, окремими прирівняними до них особами неправомірних рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення під час виконання службових обов'язків. Прикладом подарунку, що відповідає загально визнаним уявленням про гостинність, можна вважати квіти на День народження, цукерки на 8 березня тощо. Але все ж таки у будь якого подарунку є своя мета.

Окремою статтею тепер законодавство визначає, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [18].

Якщо особа, на яку поширюється обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації. Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності. Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Наступним розглянемо обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Згідно статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній

громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Обмеження, передбачені частиною першою цієї статті, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних. За порушення даного обмеження КУпАП передбачено відповідальність за статтею 172-4.

Згідно постанови від 01 березня 2019 року Шевченківського районного суду міста Києва, ОСОБА_4, як державний службовець, протягом тривалого часу у період з 26 квітня 2015 року по 18 березня 2018 року входив до складу виконавчого органу управління товариства з обмеженою відповідальністю «ДімАрт», чим порушив встановлене у пункті 2 частини першої статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» обмеження щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, чим вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, відповідальність за яке передбачена ч.2 ст. 172-4 КУпАП.

В судовому засіданні ОСОБА_4 не визнав себе винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч.2 ст. 172-4 КУпАП, зазначив, що він з 20 травня 2010 року по 18 березня 2018 року працював в Апеляційному суді Київської області, у тому числі на посадах помічника судді ОСОБА_7, головного спеціаліста зі зв'язків з засобами масової інформації відділу організаційного забезпечення діяльності голови суду та його заступників, головного спеціаліста відділу організаційного забезпечення діяльності голови суду та його заступників, був державним службовцем. 19 травня 2010 року, перед тим, як бути призначеним на державну службу в Апеляційному суді Київської області він був звільнений з посади директора ТОВ «ДрімАрт» на підставі наказу №2 від 19 травня 2010 року, про що в його трудовій книжці зроблено відповідний запис. Тобто, після 19 травня 2010 року

він не входив до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а саме не входив до складу виконавчого органу управління ТОВ «ДімАрт». Просить закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення відносно нього у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч.2 ст. 172-4 КУпАП.

Таким чином, з часу набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» до звільнення 19 березня 2018 року з посади головного спеціаліста відділу організаційного забезпечення діяльності голови суду та його заступників Апеляційного суду Київської області ОСОБА_4 перебував на посадах державної служби та відповідно до підпункту «в» пункту 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» належав до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, на яких поширюється дія цього Закону.

Проте, матеріали справи про адміністративне правопорушення щодо ОСОБА_4 не доводять тих обставин, що останній протягом тривалого часу у період з 26 квітня 2015 року по 18 березня 2018 року входив до складу виконавчого органу управління товариства з обмеженою відповідальністю «ДімАрт» (код ЄДРПОУ 34423604), а саме займав посаду директора ТОВ «ДімАрт».

Суд постановив провадження у справі про адміністративне правопорушення відносно ОСОБА_4 закрити за відсутністю складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбаченого ч.2 ст.172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Слід визначити поняття «суміщення» і «сумісництво». Згідно Кодексу законів про працю під суміщенням слід розуміти виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від своєї основної роботи. Під сумісництвом же слід розуміти виконання

працівником крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, установі, організації або у особи-підприємця за наймом. Тобто, особи уповноважені на виконання функцій держави не можуть одержувати додаткові доходи від роботи за суміщенням та сумісництвом, а також займатися підприємницькою діяльністю.

Для визначення поняття «підприємницька діяльність» слід звернутися до такого нормативно-правового акту як Господарський кодекс України, оскільки він визначає дане поняття. Так під підприємництвом слід розуміти самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик господарська діяльність, яка здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. На нашу думку, слід звернути увагу на такі поняття як систематичність та здійснення суб'єктами господарювання. Під систематичністю можна вважати здійснення певних операцій декілька раз (два і більше). Суб'єкт господарювання – це особа, яка зареєструвала себе у передбаченому законом порядку як така, що займається підприємницькою діяльністю і отримала свідоцтво про реєстрацію. Тоді ж з якого моменту можна вважати, що особа уповноважена на виконання функцій держави, місцевого самоврядування порушила обмеження щодо зайняття підприємницькою діяльністю. Аналізуючи вище вказане, можна дійти висновку, що вирішальну роль при притягненні винної особи до відповідальності є систематичність здійснення підприємницької діяльності, тобто два і більше раз і в результаті отримання винагороди за цю діяльність.

Яскравим прикладом є постанова Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 02 серпня 2019 року. Так, ОСОБА_1, будучи згідно підпункту «е» пункту 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, суб'єктом відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, а також примітки до статті 172-4 КУпАП суб'єктом правопорушення, в порушення вимог ч.1 ст.25 Закону, порушив заборону займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової

і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, чим вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, відповідальність за вчинення якого передбачена частиною 1 статті 172-4 КУпАП, оскільки займався іншою оплачуваною діяльністю за яку одержав дохід в розмірі 400 гривень, а саме: 31.03.2019 року прийняв участь у першому турі чергових Виборів Президента України 2019 року в якості члена Дільничної виборчої дільниці № 710639 (виборчий округ №200), чим вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ч.1 ст.172-4 КУпАП.

ОСОБА_1 у судовому засіданні пояснив, що дійсно він подавав документи, щоб взяти участь в якості члена дільничної виборчої комісії по виборах Президента України 31 березня 2019 року. Про те, що вказана діяльність буде оплачуваною, йому ніхто не казав і він про це не знав. При поданні документів на посаду члена дільничної виборчої комісії він своїх реквізитів для зарахування тих чи інших коштів не вказував. Йому потім через три тижні чи більше прийшли якісь кошти на зарплатну картку. Просив врахувати, що його вже притягнуто по даному факту до дисциплінарної відповідальності по місцю роботи.

У результаті розгляду справи суд постановив закрити провадження у справі про притягнення ОСОБА_1 до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст.172-4 КУпАП у зв'язку з відсутністю в його діях складу даного адміністративного правопорушення [72].

До осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 Закону застосовуються обмеження як під час здійснення ними своїх повноважень, так і після неї. Так, згідно статті 26 цього Закону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або

іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

КУпАП у статті 172-8 встановлює відповідальність за 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.

Прикладом застосування вказаної норми на практиці є постанова Шевченківського районного суду міста Києва від 12 серпня 2019 року. ОСОБА_1, перебуваючи на посаді керівника секретаріату Вищої ради правосуддя, як суб'єкт, визначений у підпункті «в» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», на якого поширюється дія цього Закону, під час проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» у Державній судовій адміністрації України, який відбувався в період з 17.01.2019 по 15.02.2019, всупереч вимогам частини першої статті 43 Закону «Про запобігання корупції» використав інформацію з обмеженим

доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень. З метою успішного складення іспиту під час перевірки рівня володіння іноземною мовою, успішного проходження конкурсного відбору ОСОБА_1 у своїх особистих інтересах як кандидат на зайняття посади Голови Державної судової адміністрації України, конкурс на яку відбувся 15.02.2019, незаконно використав інформаційні матеріали для перевірки кваліфікаційної вимоги «Володіння іноземною мовою» кандидатів на зайняття посад державної служби категорії «А» у Державній судовій адміністрації України в рамках реалізації договору від 18.10.2018 №12-К, укладеного між Національним агентством України з питань державної служби та Вищою радою правосуддя.

За результатами розгляду справи, суд постановив визнати винним ОСОБА_1 у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-8 КУпАП [73].

Не менш цікавою є постанова Козелецького районного суду Чернігівської області від 12 травня 2017 року, де ОСОБА_2, перебуваючи на посаді інспектора сектору реагування патрульної поліції № 2 Козелецького відділення поліції Ніжинського відділу поліції ГУНП в Чернігівській області, маючи спеціальне звання капітан поліції, та будучи відповідно до п.п. «з» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», суб'єктом відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушив встановлені статтею 43 Закону України «Про запобігання корупції» обмеження щодо заборони розголошення і використання в інший спосіб інформації з обмеженим доступом, що стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, чим вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ст. 172-8 КУпАП.

ОСОБА_2, серед іншого 18.01.2017 року о 10:15 год. повідомляє чоловіку на ім'я ОСОБА_1, який використовує мобільний телефон з номером +380637595400 інформацію, яка міститься в базі НАІС Департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України щодо транспортного засобу

Suzuki Grand Vitara д.н.з. НОМЕР_1. Зокрема ОСОБА_2 розголошує інформацію про реєстрацію даного автомобіля, зазначає що протоколів на ній теж нема, що автомобіль на першій реєстрації. З даної телефонної розмови вбачається, що чоловік на ім'я ОСОБА_1 має намір купити дане авто, у зв'язку з чим звертається до ОСОБА_2 з метою отримання певної інформації про такий автомобіль, оскільки ОСОБА_2 володіє такою інформацією, у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень.

Аналогічну інформацію щодо інших транспортних засобів, ОСОБА_2 також розголошує стороннім особам і в інших своїх телефонних розмовах, зокрема в розмові 18.01.2017 року о 15:21 год., розголошує особі, яка користується мобільним телефонним номером +380637595400 інформацію щодо транспортного засобу ВАЗ 21101 д.н.з. НОМЕР_2 та 28.01.2017 року о 08:01 год. розголошує особі, яка користується мобільним телефонним номером +380935133655 інформацію щодо транспортного засобу Renault Kangoo д.н.з. АА04030В.

Суд постановив справу про адміністративне правопорушення відносно ОСОБА_2 заст. 172-8 КУпАП закрити на підставі п. 1ст. 247 КУпАП.

Порушення встановленого пунктом 1 частини першої цієї статті обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог пункту 1 частини першої цієї статті, можуть бути визнані недійсними.

У разі виявлення порушень, передбачених частиною першою цієї статті, Національне агентство звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним.

Останнім обмеженням є обмеження спільної роботи близьких осіб Особи, зазначені у підпунктах "а", "в"-"з" пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у підпунктах "а", "в"- "з" пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Положення абзаців першого та другого цієї частини не поширюються на: 1) народних засідателів і присяжних; 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк.

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Закон визначає коло осіб, які є близькими. До них належать: члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у частині першій статті 3 цього Закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта. Як бачимо коло осіб, які є близькими є вичерпним, Також законодавець визначає й поняття пряме підпорядкування, під яким розуміється відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у

вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням;

Зауважимо, що у системі заходів запобігання корупції відсутні виховні та просвітницькі заходи, які б сприяли формуванню у свідомості посадових осіб морально-етичних установок та переконань, спрямованих на сумлінне, компетентне, результативне і відповідальне виконання посадових обов'язків; забезпечення довіри суспільства до публічних службовців, зміцнення авторитету публічної служби, формування високої культури спілкування та поваги до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [31], які на сьогоднішній день є рідкістю. Запровадження таких заходів сприятиме зниженню рівня корупції, оскільки в Законі забагато самостійних дій та суб'єктивних вимог, які залежать виключно від бажання та виховання особи. Коли особа наділяється самостійністю у своїй поведінці, вона не завжди здатна контролювати та стримувати власні дії.

Таким чином, існуюча система заходів запобігання корупції в Україні визначена чинним законодавством все краще прописана в нормативному акті, але, на жаль, не є в повній мірі ефективною на практиці. Якщо порівнювати чинний Закон «Про запобігання корупції» із Законом «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 року, то дійсно видно зміни. Це стосується і розширення осіб, на які поширюються обмеження, так і доповнено ряд обмежень, про які йшлося раніше. Якщо ж порівняти діючий Закон із Законом від 07 квітня 2011 року, то можна побачити, що значних змін щодо обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави у новому Законі не відбулося.

Необхідно ухвалити новий документ, в якому визначити першочергові і подальші заходи із запобігання корупції, що повинні бути основою для рішучих і швидких змін у цій сфері. Ми переконані, що її слід доповнити виховними та просвітницькими заходами, які б сприяли формуванню у свідомості посадових

осіб морально-етичних установок та переконань, та й загалом формували в українському суспільстві негативне ставлення до корупції.

Загалом удосконалення діяльності по боротьбі з корупцією треба пов'язувати з комплексним здійсненням правових, політичних, організаційних, технічних і фінансових заходів, що забезпечують розвиток необхідних механізмів, реалізація яких дозволить створити вагомі передумови для докорінної зміни ситуації у сфері протидії масштабним проявам корупції.

2.2. Обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави пов'язаних з додержанням правил етичної поведінки осіб уповноважених на виконання функцій держави

Метою змін в державному управлінні є становлення професійних, високоефективних, стабільних і авторитетних владних інститутів, діяльність яких базується на чітких моральних та професійно-етичних принципах і нормах. Довіра громадян до влади, спроможність державних службовців ефективно та етично коректно виконувати своє соціальне призначення є визначальними факторами продуктивних суспільних взаємодій та конструктивного суспільного розвитку [32, с. 4].

Згідно з «Енциклопедією сучасної України», етика – «це система моральних норм і цінностей, властива певній спільноті, соціальній, професійній або іншій групі людей», а також наука, об'єктом дослідження якої є вказані моральні норми і цінності та в цілому мораль і моральність [33].

В Україні поступово зменшувалася довіра до основних державних інституцій та досягла свого апогею, а тому включення до Закону України «Про запобігання корупції» [18] окремого розділу, присвяченого правилам етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, частини прирівняних до них осіб, пояснюється антикорупційною спрямованістю зазначених правил (оскільки їх недотримання створює основу для зловживань).

Зауважимо, що така позиція цілком і повністю узгоджується з міжнародно-правовими стандартами протидії корупції. Зокрема, статті 8 і 11 Конвенції ООН проти корупції визначає, що з метою боротьби з корупцією кожна Держава-учасниця заохочує непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з основоположними принципами своєї правової системи, а також прагне застосовувати кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій. Ураховуючи незалежність судової влади та її вирішальну роль в боротьбі з корупцією, кожна Держава-учасниця, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи й без шкоди для незалежності судових органів, вживає заходів стосовно зміцнення чесності й непідкупності представників судової влади та запобігання будь-якій можливості для корупції серед них. Такі заходи можуть включати правила, що стосуються поведінки представників судової влади. Аналогічні заходи можуть запроваджуватись і застосовуватись в органах прокуратури в тих Державах-учасницях, в яких вони не входять до складу системи органів судової влади, але користуються такою самою незалежністю, як і судові органи [16].

Також до актів, які визначають правила етичної поведінки для посадових осіб на міжнародному рівні можна віднести: Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р. №2006/23 [34, с. 28-34]; Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, ухвалені на Восьмому конгресі ООН у 1990 р. [35]; Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 р. [36]; Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені Конференцією генеральних прокурорів країн-членів РЄ у 2005 р. [37].

Слід погодитися з сучасними українськими науковцями, що встановлення правил етичної поведінки, надання їм правового характеру має на меті реалізацію більш глобального завдання – забезпечити професійну і добросовісну поведінку публічних службовців [38, с. 11], підвищені (жорсткіші) вимоги до

якої ставляться з огляду на те, що вказані особи можуть: розпоряджатись значними ресурсами (матеріальними, людськими тощо); ухвалювати рішення, здатні впливати на інших фізичних та юридичних осіб; діяти в умовах реалізації формально не врегульованих законом дискреційних повноважень тощо. Через це дотримання правил етичної поведінки, які врешті-решт визначають тип поведінки, потрібний суспільству, є важливою складовою професійної діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних осіб.

Правила етичної поведінки зазвичай мають кодифіковану форму. Існування кодексів поведінки є вагомим чинником зміцнення статусу тієї чи іншої професії. У цих кодексах ствердження місії, моральних цінностей, принципів і норм професії супроводжується фіксацією прийнятних в етичному плані засобів досягнення професійних цілей і встановленням професійно-етичних меж припустимої поведінки. Вважається, що кодекси підтримують інституціонально закріплені ролі та являють собою значущу складову соціального контролю [39, с. 7].

Слід зауважити, що в нашій державі до актів, які містять правила етичної поведінки і необхідність розроблення яких впливає зі ст. 37 Закону «Про запобігання корупції» [18], можуть бути віднесені, зокрема: Кодекс суддівської етики, затверджені XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 р. [40]; Правила етичної поведінки поліцейських, затверджені наказом МВС від 9 листопада 2016 р. №1179 [41]; Кодекс доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, затверджений Міністром оборони України 15 березня 2017 р. [42]; Кодекс етичної поведінки військових посадових осіб та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у Національній гвардії України, затверджені Командувачем Національної гвардії України 3 травня 2017 р. [43]; Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів, затверджені наказом МЮ від 21 вересня 2017 р. №2952/5 [44]; Порядок проведення таємної

перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затверджений наказом ГП від 16 червня 2016 р. №205 [45]; Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 р. [46].

Як слушно зауважують деякі сучасні дослідники [47, с. 169] необхідність професійного розвитку кадрів державної служби обумовлена динамікою і специфікою політичної та соціально-економічної обстановки в країні, а також реальним станом самої державної служби. Прихід на службу «професіоналів», які не володіють в достатній мірі необхідними знаннями та методами державного управління, загальною, етичною та правовою культурою; наявність професійних помилок, посадових порушень і конфліктів інтересів у сфері державного управління, корупційних ризиків – всі ці обставини актуалізують проблему професійно-етичного розвитку державних службовців.

До основних обов'язків державних службовців належить в тому числі обов'язок дотримуватись правил етичної поведінки. Національне агентство України з питань державної служби наказом від 5 серпня 2016 р. №158 затвердив Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [31].

Зрозуміло, що саме існування кодексів етичної поведінки ще не призводить до їх належного виконання, а тому стаття 38 Закону України «Про запобігання корупції» [18] присвячена цьому положенню, а саме що особи, які виконують функції держави та піддаються корупційним ризикам під час виконання своїх службових повноважень мають обов'язок неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Також такі особи згідно положень національного законодавства, представляючи державу чи територіальну громаду, мають діяти виключно в їх інтересах. До тих, хто представляє територіальні громади, можуть бути

віднесені депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, а також посадові особи місцевого самоврядування.

Цілком логічним видається те, що проголошуючи пріоритет (тобто першість, перевагу) інтересів держави або територіальної громади при здійсненні відповідними особами покладених на них службових або представницьких повноважень, тим самим підкреслюється, що основним змістом і сенсом діяльності таких осіб має бути не задоволення приватних чи корпоративних інтересів, а служіння заради спільного блага, що в сучасних реаліях не завжди саме так як задекларовано в законодавстві.

Аналізоване положення, зобов'язуючи бути максимально чесним щодо здійснення своїх службових або представницьких обов'язків, кореспондує такому принципу державної служби, як доброчесність, під якою розуміється спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від переваги приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону «Про державну службу») [48]. Вказаний принцип, реалізація якого покликана усунути наявність конфлікту інтересів, знаходить відображення і в Присязі, яку складає особа, призначена на посаду державної служби вперше, та Присязі, яку складає особа, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування.

З попереднім положенням також тісно пов'язане питання про забезпечення особами, котрі уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування політичної нейтральності. Зрозуміло, це не означає, що такі особи не можуть бути членами політичних партій, а мова йде про те, щоб політичні уподобання вищезгаданих осіб, не впливали на виконання ними своїх службових повноважень, щоб ці особи:

- виконували свої функції в будь-яких політичних умовах, незважаючи на зміни політичного характеру, які відбуваються в країні;
- не обстоювали інтереси певної політичної партії (у тому числі тієї, членами якої вони є), використовуючи службове становище;

- не демонстрували свою партійну приналежність під час здійснення службових повноважень;

- турбувались про те, щоб кожна їхня дія чи причетність до політичних партій чи виборчих блоків не зашкодила впевненості громадян у їх здатності неупереджено виконувати свої службові обов'язки тощо [27, с. 280].

Принцип політичної нейтральності тісно пов'язаний з принципом неупередженості, передбачений статтею 41 Закону України «Про запобігання корупції» [18], відповідно до якої особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повинні діяти неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Принцип неупередженості знаходить конкретизацію, зокрема, в статтях 14, 17 Кодексу суддівської етики [40], відповідно до яких суддя повинен уникати: позапроцесуальних взаємовідносин з одним із учасників процесу або його представником у справі за відсутності інших учасників процесу; взаємовідносин, які можуть вплинути на незалежність та неупередженість судді.

Прокурор не повинен вступати у позаслужбові стосунки з метою використання службового становища. Прокурору слід уникати особистих зв'язків, фінансових і ділових взаємовідносин, що можуть вплинути на неупередженість і об'єктивність виконання професійних обов'язків (ст. 21 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів) [46].

Досить проблемним в сучасних умовах, на наше переконання, є виконання принципу компетентності та ефективності особами, котрі уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Згідно норм чинного законодавства вони повинні сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності.

Ставлення до праці, виконання своїх професійних обов'язків традиційно визнається показником моральності особи. Добросесність завжди поєднується з гідним ставленням до праці, з професіоналізмом.

Професійна компетентність є одним із основоположних принципів державної служби і розглядається як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу» [48]).

Професіоналізм державного службовця, покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, здатність до вирішення складних завдань, можливість і готовність до підвищення своєї кваліфікації, виступає основною якісною категорією державного службовця, що визначає результативність роботи та його кар'єру. Основними елементами та складовими механізму оцінки професійності державного службовця є: соціально обумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності) [49, с. 74].

Слід наголосити, що обов'язок сумлінно, вчасно, результативно і відповідально виконувати рішення та доручення органів і осіб, яким особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні особи, підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не є беззастережним, адже поєднується з обов'язком утримуватись від виконання тих рішень чи доручень керівництва, які суперечать закону (ст. 44 Закону України «Про запобігання корупції» [18]).

Також особи, котрі уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування повинні утримуватися від розголошення і

використання в інший спосіб конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Вітчизняний законодавець в Законі України «Про інформацію» та в Цивільному кодексі України інформацію визначає як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну, таємну і службову. Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [50].

Виявляючи належну увагу до права доступу до офіційної інформації, державний службовець зобов'язаний належним чином, із необхідною конфіденційністю, поводитися з усією інформацією та документами, які є в його розпорядженні у зв'язку або внаслідок його роботи. Державний службовець не повинен використовувати інформацію, яку він може отримати під час або внаслідок своєї роботи, неналежним чином (статті 11, 22 Кодексу поведінки державних службовців (Рекомендації КМРС, 2000) [17]).

Формулювання ст. 43 Закону України «Про запобігання корупції»[18] вказує на те, що воно не стосується: а) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або самоврядування, які звільнились або іншими чином припинили свою діяльність, пов'язану з виконанням цих функцій, хоч і стосовно таких осіб встановлено подібну заборону; б) спортсменів, осіб допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадових осіб у сфері спорту, які зобов'язані не розголошувати і не використовувати в інший спосіб ексклюзивну спортивну інформацію, крім випадків, передбачених законом (ч. 3 ст. 6 «Про запобігання впливу

корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [51]).

Таким чином, наявність розділу Закону України «Про запобігання корупції» присвяченого правилам етичної поведінки є виправданим, оскільки етичні та моральні настанови кожної особи є запорукою відсутності корупційних зловживань такої особи, яка буде розуміти їх неправомірний характер та суть. Така практика повністю відповідає і узгоджується з міжнародно-правовими стандартами у сфері протидії корупції. Тому закріплення аналізованих вище принципів є важливим кроком в досліджуваній сфері. Проблемним залишається лише питання їх належного виконання та дотримання.

РОЗДІЛ 3

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ОСІБ УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

3.1. Зарубіжний досвід обмежень для осіб уповноважених на виконання функцій держави

На наше переконання, значною проблемою для успішного запобігання та протидії корупції є морально-етичний вимір проблеми. Адже в державі, де до корупційних дій локального рівня залучена більша частина населення, склалася певна культура відношення до цього явища. В таких умовах посадовій особі, яка уповноважена на виконання функцій держави простіше зазнати ризику, вчинити корупційне діяння та виправдати свою поведінку в умовах відсутності значного суспільного засудження.

Зрозуміло, що ситуація не може змінитися впродовж декількох років, а може поліпшитися тільки з тривалим реальним дотримання етичних правил та сумлінного виконання своїх обов'язків такими особами. Коротко розглянемо вищезазначену проблему з перспективи зарубіжного досвіду.

Так, прогресивною в цій сфері є така країна як США, де ще в 1978 році було прийнято в рамках реформування цивільної служби Закон про урядову етику. З кінця 80-х років етичні вимоги в держслужбі стають об'єктом найсуворішого як соціального, так і правового контролю навіть на законодавчому рівні. Було визнано, що життєздатність і легітимність політичної системи багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути і посадові особи вищого рангу відповідають пануючим у суспільстві цінностям і ідеалам, і на скільки їх поведінка відповідає нормам суспільної моралі. Тому в листопаді 1989 року був прийнятий Закон про реформу етичних норм, який поширив положення Закону про етику на всі гілки влади – законодавчу, виконавчу і судову. Указом президента США були затверджені

«Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату». Їх аналіз дає зрозуміти, що основною вимогою до державних службовців США є належне виконання службових обов'язків, чесність та відповідальність перед державою та суспільством.

Разом із затвердженням «Принципів» були створені спеціальні відомства, покликані здійснювати контроль за дотриманням етичних норм. У 1990 році був підписаний виконавчий наказ Президента США № 12731, який підтвердив раніше прийняті акти, за допомогою яких були введені в дію обов'язкові для всіх чиновників виконавчої влади США, включно з посадовими особами вищого рангу, загальні принципи етичної поведінки членів уряду і держслужбовців [61].

Сучасна етична система у Сполучених Штатах Америки охоплює суспільство і всі гілки державної влади, тобто в США рух за моральну владу і моральне суспільство – справа не лише державної влади, а й кожного громадянина. Варто зазначити, що в стандартах етичної поведінки державного службовця США повноцінно реалізуються принципи свободи й справедливості, це принципова поведінка, спрямована на утвердження суспільних цінностей. «Етична поведінка державних службовців базується на комплексі правил, морально окресленій загально визнаній реальності, яка постійно нагадує нам, хто ми є, ким ми були, ким ми станемо, ким можемо стати» [61].

Світовий досвід свідчить, що етизація державної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності державних органів, унеможливити корупційні ризики. Тому етична підготовка державних службовців є важливим напрямом адміністративних реформ країн Євросоюзу та розвинутих країн світу.

Отож в країнах Європейського Союзу також важливе місце займає етичний напрямок в підготовці до професійної діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Згідно із Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи (травень, 2000) щодо унормування поведінки державних службовців було запропоновано модель (зразок) Кодексу поведінки

державних службовців, відповідно до якого мали бути розроблені національні кодекси. Цей акт сприяв не лише прийняттю національних кодексів, а й створенню спеціальних державних інституцій з проблем етики, впровадженню етичної освіти тощо [61, с. 106].

Мета Кодексу полягає в трьох цілях: а) визначити стандарти чесності та поведінки, яких мають дотримуватися державні службовці; б) допомогти їм відповідати цим стандартам; в) інформувати суспільство про поведінку, на яку воно має право сподіватися від державних службовців (ст. 3).

Головні вимоги Кодексу – перевірка чесності кандидата на державну службу, на підвищення по службі чи призначення на посаду (ст. 24), а також контроль за дотриманням етичних вимог (ст. 25, 28). Особливістю Кодексу є наголос на взаємності обов'язків державних службовців і тих, хто контролює їх діяльність або здійснює керівництво [60, с.151-153].

На основі даного кодексу на сьогоднішній день більшість країн-членів ОЕСР (Великобританія, Австралія, Франція, Канада, Іспанія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція) вже ввели в дію Етичні кодекси (кодекси поведінки) державних службовців.

Багаторічний досвід, накопичений різними країнами, показує, що жоден етичний кодекс, навіть наділений властивостями правового акту не буде дієвим, якщо він не забезпечений відповідними механізмами контролю за його виконанням. Контроль становить невід'ємну функцію держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях державної влади.

До дієвих контрольних механізмів підтримки дотримання необхідного рівня етичності поведінки державних службовців у багатьох країнах стали спеціальні органи, які контролюють і оцінюють моральні вчинки: комісії та комітети з етики, адміністративні та корпоративні суди тощо. Їх повноваження можуть включати:

- розробку правил професійної етики та заходів впливу на їх порушників;

- розгляд звернень громадян з питань порушення правил професійної поведінки посадовими особами;
- підготовку рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері службової етики;
- участь в обговоренні кандидатур на вакантні посади, в роботі атестаційних комісій;
- рекомендації керівництву щодо прийняття адміністративних та інших заходів до порушників етичних норм;
- доведення до відома громадян через засоби масової інформації фактів злісного порушення етичних норм і застосованих до них механізмів відповідальності [61].

Також заслуговує на увагу досвід США щодо формування системи органів з управління етичним аспектом, яке почалося з «освіти», відразу після прийняття Закону 1978 року Управління службової етики в державних органах (Office of Government Ethics – OGE). Сьогодні цей орган, поряд з Корпорацією державної і муніципальної служби (США) (Corporation for National and Community Service (CNCS)), входить до числа 69 затверджених Конгресом США незалежних агентств в структуру виконавчої гілки влади США. Основними характеристиками правового статусу OGE як незалежного агентства є позавідомче положення, незалежний від федеральних міністерств характер діяльності, право законотворчої ініціативи в сфері своїх повноважень, колегіальна форма управління з власною сферою діяльності, а також наявність обов'язкового представництва в його складі представників правлячих партій [62, с. 120].

Управління очолює директор, який призначається президентом США на п'ятирічний термін. Місія Управління полягає в здійсненні контролю на рівні виконавчої гілки влади щодо запобігання і вирішення конфлікту інтересів в середовищі урядовців. Управління виховує у службовців високі етичні стандарти і зміцнює віру громадськості в те, що діяльність уряду здійснюється неупереджено і чесно.

Місія Управління визначає і його основні завдання – «всеосяжне регулювання з метою запобігання конфлікту інтересів посадових осіб всіх виконавчих органів влади» і видання розпоряджень, що встановлюють «детальний і чіткий набір стандартів поведінки для службовців органів виконавчої влади».

Отож, вищенаведене вказує на скільки важливим є існування дієвої системи органів управління та контролю за дотриманням належного рівня етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Досвід США, на наше переконання, заслуговує на особливу увагу.

Також не останню роль відіграє ставлення суспільства до корупційних проявів у вигляді різкого засудження.

У Фінляндії антикорупційна діяльність діє на основі особливої системи правосвідомості громадян, яка не дозволяє на моральному рівні давати і брати хабарі, тому в країні не має ні спеціального антикорупційного законодавства, ні спеціального органу для боротьби з корупцією. Ефективним засобом контролю діяльності чиновників – є журналістські розслідування ЗМІ, в результаті чого вся інформація, що представлена журналістами аналізується компетентними органами правопорядку Фінляндії. Крім того, Фінляндія також відмовилася від недоторканності президента, депутатів, чиновників і суддів, тому кожен з них може постати перед судом за корупцію без попереднього схвалення з боку вищих органів. Як приклад, протягом останніх 10 років було звільнено і притягнуто до відповідальності значне число міністрів і чиновників вищої та середньої ланки [63, с. 197].

Іншим не менш проблемним для українського суспільства є практика «подяки» за надану послугу певній посадовій особі. Українське законодавство в певній мірі регулює питання одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави. Цікаво якою є практика інших країн щодо цього питання.

Так, заборона подарунків для публічних службовців є доволі поширеною в зарубіжних країнах (наприклад, у вже згадуваній Фінляндії взагалі

заборонено отримання публічними службовцями будь-яких подарунків, послуг розважального характеру, якщо вони надходять від осіб, справи яких знаходяться на розгляді, якщо це може вплинути на розгляд таких справ. Абсолютна заборона на подарунки для публічних службовців передбачена в законодавстві Франції із загрозою бути притягнутим до кримінальної відповідальності в разі порушення заборони. Аналогічні заборони характерні для законодавства Канади, Китаю й інших зарубіжних країн) [64, с. 93].

Запровадження саме заборонної моделі правового врегулювання відповідних відносин сприяє визначеності позицій всіх можливих суб'єктів зазначених правовідносин. Заборона передбачає саме безумовну неможливість поведінки особи, а отже, не містить будь-яких підстав для суб'єктивного розсуду щодо тлумачення правових приписів, їх застосування. Абсолютна визначеність відносин означає те, що якщо особа порушує заборону, вона підлягає відповідальності саме за порушення цієї заборони.

Ця модель є найбільш зрозумілою для всіх можливих суб'єктів правовідносин, простою в застосуванні, позбавленою будь-яких умов, підстав для прояву суб'єктивного розсуду, є ефективним засобом запобігання корупції в усіх її проявах.

Якщо не забороняти повністю, то необхідне чітке визначення меж «дозволених подарунків» із прив'язкою до їх вартісної ознаки. Це є доволі поширеною практикою для нормотворчості щодо сфери запобігання корупції в її різних проявах, зокрема й щодо обмежень стосовно одержання подарунків. Так, наприклад, у деяких країнах Європи законодавством публічним службовцям дозволено отримувати подарунки, які безпосередньо не можуть (і не створюють такого враження) вплинути на службову діяльність особи, якщо їхня вартість не перевищує 100 євро, у Російській Федерації 3000 рублів, у Великій Британії особам, які обіймають посади за призначенням, дозволено отримувати подарунки вартістю не більше 140 фунтів стерлінгів тощо [65, с. 20].

Слід зазначити, що окрім прив'язки межі «дозволеного подарунка» до його вартісної ознаки, поширеною є практика нормативного закріплення переліку можливих подарунків, за отримання яких публічний службовець не визнається особою, що порушила встановлені обмеження, і не може бути притягнутий до відповідальності. І в цьому аспекті можна говорити про розмаїття підходів законодавців. Так, наприклад, у Великій Британії дозволеними є записники, календарі та деякі інші канцелярські предмети «незначної» (знову ж таки оціночне поняття, яке вимагає тлумачення) вартості з логотипами компаній-виробників, що дозволяє розглядати їх у якості рекламної продукції. У Республіці Білорусь публічним службовцям дозволяється отримувати «сувеніри під час офіційних заходів на суму, що не перевищує п'ять базових величин», тим самим фактично пропонується відмежування сувеніра від подарунка, зокрема й із акцентом на вартісну ознаку першого. У законодавстві Російської Федерації можна знайти «подарунок, що отримується у зв'язку з протокольними заходами, службовими відрядженнями й іншими офіційними заходами», який відмежовується від «канцелярських предметів, що надаються в рамках самих протокольних заходів, і квітів» [66, с. 93], отримувати які публічним службовцям дозволено.

Щодо подарунків від близьких осіб, то варто зазначити, що в публіцистичній фаховій літературі вже неодноразово зазначалося, що нульова ставка їх оподаткування та відсутність жорсткої регламентації обов'язку доведення законності джерел для надання відповідних подарунків у близьких осіб створює передумови для можливих протиправних діянь, а отже, і корупційних ризиків, із використанням саме «особистих подарунків від близьких осіб» [69]. Саме тому варто запозичити позитивний досвід деяких зарубіжних країн у врегулюванні цього питання й нормативно закріпити обов'язок близьких осіб у разі надання подарунка публічному службовцеві зазначати джерела отримання відповідних коштів із паралельним декларуванням цих відомостей самим публічним службовцем (наприклад, досвід Великої Британії).

Цікавим у цьому аспекті є й те, що подарунок може бути отриманий близькою особою публічного службовця. Це цілком протилежний факт, однак лише тоді, коли цей подарунок безпосередньо не пов'язаний зі службовою діяльністю відповідного публічного службовця («подарунок для публічних службовців через його близьких осіб»). Задля усунення такої ситуації близькі особи зобов'язані декларувати свої доходи, зокрема й подарунки, і зазначати джерела їх надходження, що зумовлено специфікою діяльності публічного службовця, близькими особами якого ці особи є. Ця практика також доволі поширена в країнах Європи, і її цілком можна було б запозичити задля ефективного запобігання проявам корупції в Україні.

При цьому слід зазначити, що подарунки підлягають декларуванню не тільки в разі їх надходження (пропозиції) із джерел в Україні, а й за її межами, знову ж таки запозичивши позитивну практику нормотворення та правозастосування в зазначеній сфері зарубіжних країн. Наприклад, згідно із законодавством Великої Британії декларуванню також підлягають подарунки, які були отримані подружжям чи партнером члена Британського парламенту та прирівняних до них публічних службовців від (від імені) іноземної держави, організації чи особи, якщо такі закордонні подарунки так чи інакше стосуються членства зазначеної особи в Парламенті чи її службової діяльності. При цьому форма декларації вимагає зазначення підстав і джерел отримання такого подарунка [65, с. 15-16].

Загалом у низці країн Європи на законодавчому рівні запроваджено обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах – всіма публічними службовцями. Так, в Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів Парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів Уряду та осіб, які обіймають політичні посади, а в Латвії – всіма публічними службовцями. Члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% від їхньої заробітної плати, члени Парламенту Німеччини –

якщо вартість подарунка перевищує 5000 євро, члени французького Парламенту – будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості [69].

Що стосується самого досвіду подання декларацій і їх оприлюднення, то зрозуміло, що Україна в цьому питанні не є унікальною. Майнові декларації публічних службовців є потужним інструментом для запобігання корупції, виявлення незаконного збагачення та конфлікту інтересів. За даними Світового банку, більше 150 країн запровадили вимоги щодо декларування ними майна. Багато з цих країн роблять такі декларації публічними. А це означає, що 70% країн Європи та Центральної Азії, а також 97% країн ОЕСР з високим доходом вимагають обов'язкове оприлюднення інформації з майнових декларацій [71].

Однією з найбільш вільних від корупції країн є скандинавська країна Швеція. 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 знаходяться у відкритому вигляді. Крім того, фіскальні органи регулярно їх перевіряють на виявлення ознак раптового збагачення.

Цікавим для нашої країни є досвід сусідньої Румунії, яка в певній мірі досягла деяких успіхів у сфері запобігання та протидії корупції. Що стосується перевірок, то в цій країні для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на доброчесність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордера прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет [71].

Таким чином, кожна країна має свій досвід запобігання та протидії корупції, що полягає у певних обмеженнях для осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Прогресивним видається досвід США щодо обмежень етичного характеру, створення системи управління та контролю за морально-етичною підготовкою державних службовців. В умовах проголошення курсу на ефективну боротьбу з корупцією, видається привабливою позиція країн, які чітко забороняють публічним службовцям отримувати будь-які подарунки, оскільки така позиція реально виключає наявність суб'єктивної складової при визначенні меж «дозволеності» подарунка.

3.2. Перспективи удосконалення законодавства про обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави

Враховуючи зазначене в попередньому підрозділі магістерської роботи, проаналізуємо, що саме із зарубіжного досвіду у сфері запобігання корупції можна було б перейняти Українській державі.

Розпочнемо з професійної етики державних службовців. Такий досвід у країнах Західної і Центральної Європи розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами виступають служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, які представлені в модельному Кодексі поведінки державних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи. Виконання вимог кодексу забезпечує комплексна етична система.

Тому, ми вважаємо, що українська практика схвалення кодексів етики для різних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави не є зовсім виправданою, адже логічніше було б розробити єдиний кодекс для таких осіб. Для цього, зокрема, актуальним є вивчення практики розробки

національного кодексу етики державних службовців і формування етичної інфраструктури державної служби, з'ясування ролі в цьому процесі політичних лідерів держави, осмислення досвіду добору кадрів, їх атестації і кар'єрного просування за морально-професійними якостями, аналіз системи неперервної етичної освіти на робочому місці, методів стимулювання, а також інструментів і процедур, які врегульовують небажану поведінку тощо.

Також особливу увагу у впровадженні етичних стандартів приділити етичній освіті державних службовців.

Професійна етика державних службовців є елементом загальноприйнятої в Європейському Союзі системи управління, що отримала назву «Спільної оцінної рамки» [71, с. 16]. Контроль за її дотриманням здійснюється в рамках щорічної оцінки державної служби за базовими показниками ОЕСР/SIGMA: правовий статус державних службовців; законність, відповідальність та підзвітність державних службовців; неупередженість та чесність державних службовців; ефективність в управлінні державною службою і кадровий контроль; професіоналізм і стабільність державних службовців; підготовка державної служби до європейської інтеграції [71, с. 6].

Також повертаючись до різних правових моделей урегулювання суспільних відносин, безпосередньо пов'язаних із подарунками для публічних службовців, цілком можна стверджувати, що в Україні впроваджено змішану модель, яка одночасно поєднує заборони, обмеження та дозволи, щоправда, із акцентом уваги саме на обмеженні. Проте аналіз правозастосовної практики, на жаль, свідчить про непоодинокі порушення встановлених правових приписів, безпосередньо пов'язаних саме з дотриманням установлених обмежень, що зумовлено специфікою визначення меж дозволених діянь. Саме використання оціночних понять, відсутність детальної регламентації процедурних засад дотримання правових приписів зумовлює наявність передумов для можливих проявів суб'єктивного розсуду щодо тлумачення та застосування відповідних положень, з'ясування дотримання (недотримання) установлених обмежень щодо одержання подарунків.

В умовах відсутності чіткого термінологічного суміжного ряду, офіційних дефініцій термінів «особистий подарунок», «діловий подарунок», «дозволений подарунок» тощо, широкого використання оціночних понять для визначення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, неузгодженості нормативних положень щодо обмежень стосовно подарунків та їх декларування, переважно узагальненого визначення процедурних засад дотримання відповідних обмежень щодо одержання подарунків способом, прийнятним для України, особливо в умовах запозичення позитивного нормотворчого та правозастосовного зарубіжного досвіду, наближення вітчизняного законодавства, зокрема й антикорупційного, і практики його застосування до європейських аналогів, необхідним є впровадження саме заборонної (замість обмежувальної (обмежуючої)) правової моделі врегулювання відносин подарунків для публічних службовців, визначивши тим самим абсолютно зрозумілі правила поведінки («заборонено», «унеможливлено для здійснення»), усунувши різноманіття вирішення одного й того самого питання, уніфікувавши практику антикорупційного законодавства, підвищивши ефективність запобігання корупції в різних її проявах в Україні.

Що стосується досвіду Фінляндії щодо відсутності недоторканності президента, депутатів, чиновників і суддів, то слід наголосити, що це питання є актуальним та таким, яке неодноразово підіймалося в українському суспільстві. Велика кількість депутатів лобювали зміни до законодавства, які стосувалися депутатської недоторканності. За часів існування незалежної України у Верховній Раді зареєстровано низка законопроектів, які були направлені на обмеження чи цілковите скасування депутатської недоторканності. Конституційний Суд України, починаючи із 2000 р., 9 разів надавав змогу депутатам врешті-решт змінити ст. 80 Основного Закону. Але Верховна Рада не доводила справу до логічного кінця, жоден з документів не став законом.

Слід зауважити, що в багатьох країнах світу існує депутатська недоторканність. У деяких з них вона повна, а в деяких – часткова. Наприклад,

в деяких країнах депутати захищені від арешту і кримінального переслідування лише на час парламентської сесії (США, Норвегія, Філіппіни) [73].

Ще в 2006 році за ініціативи Президента України було закликано парламент проголосувати про зняття депутатської недоторканості. Пізніше, у 2015 також з ініціативи Президента було внесено до Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» № 1776 від 16 січня 2015 р., який був визначений як невідкладний.

Але 19 червня 2015 р. Венеціанська комісія надала висновок щодо запропонованих поправок до Конституції. Комісія вказала, що європейських стандартів щодо імунітету не існує. Отже, рішення щодо обмеження депутатського імунітету повинно ґрунтуватися на аналізі конкретної ситуації в країні, зокрема, беручи до уваги ступінь розвиненості верховенства права у відповідній країні. Однак, Комісія визнала, що депутатський імунітет може стати перепорою для боротьби з корупцією. Водночас вона дійшла висновку, що, з огляду на корумпованість судової системи та нестійкий демократичний лад в Україні, «цілковите скасування імунітету може становити загрозу для функціонування та незалежності парламенту». Отже, рекомендовано встановити інші процесуальні запобіжники, «що могли б не допустити втручання в роботу парламенту та водночас сприяти боротьбі з корупцією» [73].

Експерти в Україні поділені на тих, хто підтримують зняття недоторканості та тих, хто вважає цей захід за недоречний в українських реаліях. Ми переконані, що необхідно запровадити третій варіант, а саме обмежити депутатську недоторканість. Особливо це стосується щодо притягнення до відповідальності за тяжкі злочини, за злочини проти держави, суверенітету, державної цілісності без згоди Верховної Ради України. Вимога попередньої згоди парламенту на проведення слідчих дій не є обов'язковою в певних країнах. Так, в Бельгії і Франції для допиту, обшуку та конфіскації не потрібна попередня згода парламенту. Також недоторканність знімається у

випадку, коли депутат був затриманий під час скоєння злочину, тобто його спіймали «на гарячому». Це правило поширене практично у всіх державах Євросоюзу окрім Естонії, Ірландії, Нідерландів та Об'єднаного королівства.

Тому, ми переконані, що немає необхідності скасовувати статтю 80 Конституції України, а достатньо лише внести до неї зміни, вилучивши частину другу.

Також викликає неабияке зацікавлення досвід Румунії щодо проведення «перевірок на добросовісність», особливо що стосується такої категорії державних службовців як прикордонна служба.

Таким чином, серед перспектив удосконалення національного законодавства ми вбачаємо прийняття Єдиного кодексу етики для осіб, які уповноважені представляти функції держави, запровадження саме заборонної (замість обмежувальної (обмежуючої)) правової моделі врегулювання відносин подарунків для публічних службовців, задля уникнення оціночних ситуацій, а також внесення змін до статті 80 Конституції України, щодо вилучення частини другої, таким чином, обмеживши депутатську недоторканість.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено теоретичне узагальнення наукового завдання щодо проблематики обмеження для осіб уповноважених на виконання функцій держави. Сформульовано такі найбільш важливі висновки.

1. Аналіз законодавства показав, що перший комплексний закон, спрямований на боротьбу з корупцією в Україні чітко визначав суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також спеціальні обмеження до таких осіб. Він поклав початок для правового регулювання боротьби з корупцією. Звісно законодавство від 1995 року не включало всіх потенційних суб'єктів, які піддаються корупційному впливу, а також не деталізувало обмеження щодо цих осіб. В результаті згодом він перестав відповідати реальним умовам і виникла необхідність в прийнятті нового закону в сфері боротьби з корупцією, який би мав актуальність.

2. В той час як Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 вже передбачив досконаліший підхід до визначення суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та деталізував заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції у вигляді ряду обмежень. До таких заходів належать наступні обмеження: щодо використання службового становища; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; щодо одержання дарунків (пожертв); роботи близьких осіб; щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування тощо.

3. Існуюча система заходів запобігання корупції в Україні визначена чинним законодавством все краще відображена в нормативному акті, але, на жаль, не є в повній мірі ефективною на практиці. Необхідно ухвалити новий документ, в якому визначити першочергові і подальші заходи із запобігання корупції, що повинні бути основою для рішучих і швидких змін у цій сфері. Ми переконані, що її слід доповнити виховними та просвітницькими заходами, які б сприяли формуванню у свідомості посадових осіб морально-етичних

установок та переконань, та й загалом формували в українському суспільстві негативне ставлення до корупції.

Загалом удосконалення діяльності по боротьбі з корупцією треба пов'язувати з комплексним здійсненням правових, політичних, організаційних, технічних і фінансових заходів, що забезпечують розвиток необхідних механізмів, реалізація яких дозволить створити вагомі передумови для докорінної зміни ситуації у сфері протидії масштабним проявам корупції.

4. Наявність у чинному Законі України «Про запобігання корупції» розділу, присвяченого правилам етичної поведінки, є виправданим, оскільки етичні та моральні настанови кожної особи є запорукою відсутності корупційних зловживань такої особи, яка буде розуміти їх неправомірний характер та суть. Така практика повністю відповідає і узгоджується з міжнародно-правовими стандартами у сфері протидії корупції. Тому закріплення аналізованих вище принципів є важливим кроком в досліджуваній сфері. Проблемним залишається лише питання їх належного виконання та дотримання.

5. Кожна країна має свій досвід запобігання та протидії корупції, що полягає у певних обмеженнях для осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Прогресивним видається досвід США щодо обмежень етичного характеру, створення системи управління та контролю за морально-етичною підготовкою державних службовців. Також в умовах проголошення курсу на ефективну боротьбу з корупцією, видається привабливою позиція країн, які чітко забороняють публічними службовцями отримання будь-яких подарунків, оскільки така позиція реально виключає наявність суб'єктивної складової при визначенні меж «дозволеності» подарунка.

6. Враховуючи зарубіжний досвід ми проаналізували, які саме з кращих закордонних практик можна було б перейняти Українській державі і дійшли висновку, що українська практика схвалення кодексів етики для різних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави не є зовсім виправданою, адже логічніше було б розробити Єдиний кодекс етики для осіб,

уповноважених на виконання функцій держави, передбачити дієві засоби моніторингу та контролю за їх виконанням.

В умовах відсутності чіткого термінологічного суміжного ряду, офіційних дефініцій термінів «особистий подарунок», «діловий подарунок», «дозволений подарунок» тощо, широкого використання оціночних понять для визначення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями, неузгодженості нормативних положень щодо обмежень стосовно подарунків та їх декларування, переважно узагальненого визначення процедурних засад дотримання відповідних обмежень щодо одержання подарунків способом, прийнятним для України, необхідним є впровадження саме заборонної (замість обмежувальної (обмежуючої)) правової моделі врегулювання відносин подарунків для публічних службовців, підвищивши ефективність запобігання корупції в різних її проявах в Україні.

Особливо актуальним питанням залишається прийняття Антикорупційної стратегії, оскільки в зворотньому випадку це призводить до того, що антикорупційні заходи набувають несистемного та нескоординованого характеру.

встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення та розширення кола близьких осіб, як одного з обмежень, доповненням свояків.

Також ми переконані, що необхідно обмежити депутатську недоторканість. Особливо це стосується щодо притягнення до відповідальності за тяжкі злочини, за злочини проти держави, суверенітету, державної цілісності без згоди Верховної Ради України. Тож необхідно внести зміни до статті 80 Конституції України, а саме вилучити частину другу. Неабияке зацікавлення викликає досвід Румунії щодо проведення «перевірок на добросовісність», особливо що стосується такої категорії державних службовців як прикордонна служба.