

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**ДЕРЖАВНА
АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА
І ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ
НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
І ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Монографія



КИЇВ
Видавництво Ліра-К
2016

УДК 352:(343.35:343.8)477
ББК 67.9(4Укр)4102
Д 36

Рецензенти:

Дудоров О. О. – доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

Мельник М. І. – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

Баштанник В. В. – доктор наук з державного управління, професор.

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Національної академії державного управління
при Президентові України (протокол № 230/1-10 від 04.02.2016),
Вченою радою Національної академії внутрішніх справ
(протокол № 1 від 26.01.2016)*

Д 36 Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол. ; В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 524 с.

ISBN 978-617-7320-34-9

Монографію присвячено питанням формування та реалізації державної антикорупційної політики і запобігання корупції на публічній службі. Розкрито засади державної антикорупційної політики, особливості її законодавчого та організаційно-управлінського забезпечення, визначено державно-управлінський статус суб'єктів запобігання корупції на публічній службі в Україні, а також особливості адміністративно- і кримінально-правового забезпечення протидії корупційній злочинності. У самостійних розділах монографії викладено кримінологічну характеристику корупційної злочинності, а також наведено міжнародні стандарти у сфері запобігання корупції на публічній службі. Головний зміст роботи викладено у розділі, присвяченому особливостям запобігання корупційним діям державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Висвітлено питання конфлікту інтересів на публічній службі. Проаналізовано перспективи легалізації інституту лобіювання у контексті реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр.

Монографія буде цікавою для державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, викладачів, докторантів, аспірантів і магістрів у сфері публічного управління та адміністрування, громадських активістів, усіх небайдужих до проблем запобігання та протидії корупції в Україні.

ISBN 978-617-7320-34-9

**УДК 352:(343.35:343.8)477
ББК 67.9(4Укр)4102**

© Федоренко В. Л., Ковбасюка Ю.В, 2016
© Видавництво Ліра-К, 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
РОЗДІЛ 1. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Расюк Е. В.)	11
1.1. Соціальна небезпека корупції та її наслідки для держави і суспільства	11
1.2. Поняття, сутність і зміст державної антикорупційної політики в Україні	16
1.3. Принципи державної антикорупційної політики в Україні	22
1.4. Генезис антикорупційного законодавства України	25
1.5. Функції державної антикорупційної політики	35
1.6. Механізм реалізації державної антикорупційної політики в Україні	38
РОЗДІЛ 2. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні (Нестерович В. Ф., Федоренко Т. А.)	47
2.1. Антикорупційна функція громадянського суспільства (Федоренко Т. А.)	47
2.2. Поняття громадськості, її роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні	55
2.3. Міжнародні стандарти участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики	60
2.4. Правове регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні	64
2.5. Форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні	73
2.6. Типологія участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики	93
РОЗДІЛ 3. Міжнародні стандарти та належна зарубіжна практика запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (Федоренко В. Л., Штайнер Р., Лоскутов С. А., Мендик Б., Савченко А. В., Чернеженко О. М., Грайнер Є. В., Давиденко Д. О.)	100
3.1. Міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (Федоренко В. Л., Грайнер Є. В., Давиденко Д. О.)	100

3.2. Належна зарубіжна практика запобігання та протидії корупції в сфері публічної служби (Чернеженко О. М.)	107
3.2.1. Попередження корупції у державному управлінні на прикладі Швейцарії	113
3.2.2. Позитивна практика Латвійської Республіки в сфері запобігання та протидії корупції на публічній службі (Лоскутовс А. (Латвія))	119
3.2.3. Доступ до публічної інформації як метод боротьби з корупцією в Польщі (Мендик Б. (Польща))	126
3.3. Досвід США щодо запобігання та протидії корупції на державній службі (Савченко А. В.)	131

РОЗДІЛ 4. Суб'єкти формування державної антикорупційної політики, запобігання та протидії корупції в Україні

<i>(Скрипник О. В., Федоренко В. Л., Савченко А. В., Берназюк Я. О., Кравчук В. М., Калабашикін І. М., Дрьомов С. В.)</i>	142
4.1. Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів України як суб'єкти формування та реалізації державної антикорупційної політики (Скрипник О. В., Федоренко В. Л.)	142
4.2. Антикорупційний потенціал Верховного Суду України та судів загальної юрисдикції (Кравчук В. М.)	152
4.3. Міністерство юстиції України як суб'єкт запобігання і протидії корупції (Берназюк М. Ю.)	161
4.4. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (Савченко А. В.)	170
4.4.1. Органи прокуратури (Савченко А. В.)	176
4.4.2. Органи Національної поліції	179
4.4.3. Національне антикорупційне бюро України (Савченко А. В.)	181
4.4.4. Національне агентство з питань запобігання корупції (Савченко А. В.)	190
4.5. Служба безпеки України як суб'єкт запобігання та протидії корупції (Калабашикін І. М.)	200
4.6. Державне бюро розслідувань як суб'єкт запобігання та протидії корупції (Дрьомов С. В.)	202

РОЗДІЛ 5. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, їх кваліфікація та особливості провадження (Константинов С. Ф.)

5.1. Загальна характеристика адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією та провадження за цими деліктами	209
5.2. Кваліфікація адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією	211

РОЗДІЛ 6. Кримінально-правове забезпечення протидії корупції в Україні <i>(Савченко А. В.)</i>	225
6.1. Корупційні злочини: поняття, види та загальна характеристика.....	225
6.2. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини.....	243
 РОЗДІЛ 7. Корупційна злочинність в Україні: стан, детермінація та запобігання <i>(Білінська М. М., Расюк Е. В., Василевич В. В., Трепак В. М., Авраменко Т. П.)</i>	310
7.1. Рівень, структура та динаміка корупційної злочинності (Расюк Е. В., Василевич В. В.)	310
7.2. Причини та умови корупційної злочинності (Расюк Е. В., Василевич В. В.)	318
7.3. Заходи запобігання корупційній злочинності в Україні (Расюк Е. В., Василевич В. В.)	322
7.4. Роль органів державного управління та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у профілактиці корупційної злочинності (Трепак В. М.)	327
7.5. Особливості корупційної злочинності в сфері охорони здоров'я (Білінська М. М., Авраменко Т. П.)	334
 РОЗДІЛ 8. Особливості запобігання та протидії корупції на публічній службі <i>(Федоренко В. Л., Рачинський А. П., Василевська Т. Е., Сороко В. М., Побережна В. А., Малюга А. В., Бритько А. В., Головка О. М.)</i>	354
8.1. Корупція як загроза встановленому порядку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні (Рачинський А. П., Побережна В. А.)	354
8.2. Аналіз ризиків і потенційних сфер зловживань у системі виконавчої влади та державної служби (Сороко В. М.)	366
8.2.1. Підходи до оцінки корупційних ризиків	366
8.2.2. Сфера державної служби і ризики для державного управління.....	369
8.2.3. Структурно-функціональна характеристика апарату державного управління	372
8.2.4. Фактори запобігання поширенню корупції: політичний, нормативно-правовий, організаційний, економічний, кадровий, морально-психологічний	378
8.2.5. Соціально-економічні заходи запобігання проявам корупції	380
8.2.6. Зони підвищеного ризику проявів корупції як база для рубрикатора можливих сфер зловживань	381
8.3. Антикорупційний потенціал нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. (Федоренко В. Л., Малюга А. В.)	385
8.4. Суб'єкти і механізми запобігання та протидії корупції на державній службі (Федоренко В. Л., Андрєєв В. О., Бритько А. В., Головка О. М.)	392

8.5. Етичні кодекси в системі публічної служби як інструменти запобігання та протидії корупції (Василевська Т. Е.)	398
8.6. Декларування доходів державних службовців як метод запобігання корупції (Дрьомов С. В.)	405
8.7. Службові викриття як спосіб внутрішнього контролю за поведінкою державного службовця (Василевська Т. Е.)	411

РОЗДІЛ 9. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі в Україні та за кордоном

<i>(Нестерович В. Ф., Василевська Т. Е.)</i>	416
9.1. Конфлікт інтересів на державній службі: шляхи і методи запобігання та вирішення (Василевська Т. Е.)	416
9.2. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у США (Нестерович В. Ф.)	424
9.3. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у Канаді (Нестерович В. Ф.)	430
9.4. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у Великій Британії (Нестерович В. Ф.)	434
9.5. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у Грузії (Нестерович В. Ф.)	436

РОЗДІЛ 10. Законодавче регулювання лобіювання як інституційний чинник запобігання корупції

<i>(Нестерович В. Ф., Федоренко В. Л., Рачинська М. П.)</i>	439
10.1. Поняття лобіювання та його роль у запобіганні корупції (Нестерович В. Ф.)	439
10.2. Міжнародні стандарти регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції (Нестерович В. Ф.)	444
10.3. Північноамериканський досвід законодавчого регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції (Нестерович В. Ф.)	455
10.4. Західноєвропейський досвід законодавчого регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції (Нестерович В. Ф.)	462
10.5. Східноєвропейський досвід законодавчого регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції (Нестерович В. Ф.)	470
10.6. Правові основи і законодавчі ініціативи урегулювання інституту лобіювання в Україні (Федоренко В. Л., Рачинська М. П.)	478
10.7. Легалізація інституту лобіювання в чинному законодавстві як складова запобігання корупції (Федоренко В. Л.)	495

ДОДАТКИ	504
----------------------	-----

Авторський лист	522
------------------------------	-----

ПЕРЕДМОВА

Успіх подальшої розбудови України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави нині, як ніколи раніше, залежить від рішучості політиків, державних діячів та публічних службовців і принциповості кожного громадянина та громадянського суспільства загалом у боротьбі із зовнішнім і внутрішнім ворогом. Одним із найбільш небезпечних внутрішніх супротивників України є корупція, яка унеможливує ефективний економічний, соціальний та гуманітарний розвиток України, уповільнює її європейську інтеграцію, що зрештою грає на руку зовнішнім ворогам нашої держави. Саме тому викорінення корупції нин.

Поєднання професіоналізму та ефективності з патріотизмом, доброчесністю і нетерпінням до корупції, прагненням служити суспільству та державі є визначальною характеристикою сучасного державного службовця та посадової особи і службовця органів місцевого самоврядування. Саме такі ідеали та цінності унормовує новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Крім того, сучасний публічний службовець також повинен мати належні професійні знання, володіти вміннями та навичками, зокрема щодо запобігання і протидії корупції в межах чинного законодавства, а також з урахуванням відповідних міжнародних стандартів та провідних зарубіжних практик.

Поєднання професіоналізму та ефективності з патріотизмом, доброчесністю і нетерпінням до корупції, прагненням служити суспільству та державі є визначальною характеристикою сучасного державного службовця та посадової особи і службовця органів місцевого самоврядування. Саме такі ідеали та цінності унормовує новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Крім того, сучасний публічний службовець також повинен мати належні професійні знання, володіти вміннями та навичками, зокрема щодо запобігання і протидії корупції в межах чинного законодавства, а також з урахуванням відповідних міжнародних стандартів та провідних зарубіжних практик.

Поєднання професіоналізму та ефективності з патріотизмом, доброчесністю і нетерпінням до корупції, прагненням служити суспільству та державі є визначальною характеристикою сучасного державного службовця та посадової особи і службовця органів місцевого самоврядування. Саме такі ідеали та цінності унормовує новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. Крім того, сучасний публічний службовець також повинен мати належні професійні знання, володіти вміннями та навичками, зокрема щодо запобігання і протидії корупції в межах чинного законодавства, а також з урахуванням відповідних міжнародних стандартів та провідних зарубіжних практик.

У 2014–2016 рр. в Україні докорінно змінилася доктринальна, законодавча та управлінська основа державної антикорупційної політики і боротьби з корупцією. Втім, нових наукових та навчальних розробок, корисних для публічних службовців і всіх небайдужих до проблем подолання корупції в Україні, на сьогодні вкрай мало. Зазначене зумовило актуальність і своєчасність пропонуваного вашій увазі дослідження.

Проблеми теорії та практики формування і реалізації державної антикорупційної політики та запобігання і протидії корупції на публічній службі становлять предмет комплексного монографічного дослідження, проведеного авторським колективом Національної академії державного управління при Президентові України спільно з науковими партнерами із Національної академії внутрішніх справ, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії Служби безпеки України, Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка, Київського національного торговельно-економічного університету, Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки, а також зарубіжних колег із Сейму Латвійської Республіки, Бернського Університету (Швейцарія) та Університету Яна Кохановського у м. Кельце (Польща). У роботі над монографією також взяли участь представники Верховної Ради України і Служби безпеки України (СБУ). Значний науковий і практичний потенціал авторського колективу вплинув на якість і змістовність дослідження.

Перший розділ монографії присвячено аналізу засад державної антикорупційної політики в Україні. Висвітлено сутність і зміст категорії «державна антикорупційна політика», її генезис, особливості формування та запровадження в Україні у державно-управлінських і правових реаліях сьогодення. Визначено та систематизовано функції державної антикорупційної політики і механізми їх реалізації в Україні.

Очевидно, що державна антикорупційна політика у демократичних державах світу не буде ефективною та результативною без участі громадян, громадськості та громадянського суспільства в цілому. Саме тому самостійний розділ нашого дослідження присвячено зокрема проблемам теорії та практики реалізації потенціалу партиципаторної демократії в Україні з урахуванням міжнародних стандартів і кращих зарубіжних практик партнерства громадськості з державою щодо боротьби з корупцією в сфері публічної служби.

Крім того, формування та реалізація державної антикорупційної політики, а також запобігання і протидія корупції на публічній службі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування в ХХІ ст. набувають характеру глобальних процесів. Дороговказом Україні у боротьбі з корупцією на сьогодні є насамперед міжнародні стандарти у сфері боротьби з корупцією, наведені у Конвенції ООН проти корупції 2003 р., Кримінальній конвенції РЄ про боротьбу з корупцією 1999 р. й інших міжнародних договорах та документах і систематизовані у монографії.

Не менш важливими, на нашу думку, є і результативні практики боротьби з корупцією в органах публічної влади, поширені у державах-учасниках ЄС, Швейцарії, США, інших демократичних країнах світу. Особливості деяких із зазначених практик розкрито у монографії не лише вітчизняними науковцями, а й експертами та вченими із Латвії, Польщі та Швейцарії.

Нові виклики і загрози, що постали перед Україною у контексті боротьби з корупцією, зумовили нову філософію та завдання державної антикорупційної політики, а також вплинули на розвиток системи суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції. Поряд із традиційними суб'єктами антикорупційної діяльності постають нові – Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Національна поліція, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Державне

бюро розслідувань (ДБР). Автори дослідження не лише розкривають зміст правового статусу цих суб'єктів, а й висвітлюють проблеми їх взаємодії щодо запобігання та протидії корупції на публічній службі.

Загальновідомим є твердження про те, що ефективність протидії правопорушенням залежить не лише від суворості санкцій, а й від їх невідворотності та справедливості покарання. Нове антикорупційне законодавство суттєво оновило систему адміністративно- та кримінально-правової відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією та корупційні злочини, тому значну частину запропонованого вашій увазі дослідження присвячено проблемам відповідальності за корупційні делікти, що можуть бути вчинені публічними службовцями і посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Негативні рейтинги України в оцінюванні індексу сприяння корупції Transparency International CPI-2015 зумовлюють потребу в аналізі та переосмисленні кримінологічних аспектів сучасної корупційної злочинності, насамперед причин та умов її виникнення, а також ролі органів державного управління і місцевого самоврядування, їх посадових осіб у профілактиці корупційної злочинності в Україні. У монографії також проведено дослідження корупційної злочинності на прикладі державного управління в сфері охорони здоров'я.

Центральний розділ монографії присвячено особливостям запобігання та протидії корупції на публічній службі в Україні. У ньому корупцію охарактеризовано як явище, що становить найбільшу загрозу правовим основам державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, визначено та проаналізовано антикорупційний потенціал Закону України «Про державну службу» 2015 р., а також особливості державно-управлінського механізму запобігання та протидії корупції на державній службі.

Значну увагу приділено етичним кодексам як універсальним, важливим і загальновизнаним у всьому світі інструментам запобігання корупції на публічній службі. У монографії висвітлено і надзвичайно актуальні проблеми декларування доходів державних службовців як методу запобігання корупції, зокрема проблему запровадження електронних декларацій, що набула значного суспільного резонансу у Україні в 2016 р.

Очевидно, що подолання корупції на публічній службі неможливе без запобігання та вирішення конфлікту інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. Адже конфлікт інтересів нерідко стає передумовою для корупції на публічній службі, а багато експертів і науковців вважають його однією із форм корупції. Тому автори монографії розглядають позитивні українські та зарубіжні методи і форми запобігання конфлікту інтересів на публічній службі, які сприяють забезпеченню доброчесності публічних службовців в Україні.

Завершується монографія дослідженням лобіювання як важливого чинника запобігання корупції на публічній службі. Наразі в Україні лобіювання не унормовано чинним законодавством, але термін «лобіст» із різними негативними чи позитивними конотаціями отримав поширення не лише у вітчизняному політикумі, а й на публічній службі. Зокрема, про необхідність прийняття спеціального закону про лобіювання зазначено у розділі «Запобігання корупції у представницьких органах влади» Закону України «Про засади державної

антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» від 14.10.2014 № 1699-VII, який зобов'язує законодавця «ухвалити законодавство щодо визначення правових засад лобіювання».¹

Прийняття спеціального закону «Про лобіювання» чи внесення відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI, у випадку впровадження цього інституту спершу у законодавчий процес, дасть змогу не лише оприлюднити замовників лобістських послуг, а й сприятиме підвищенню якості законодавчого процесу, запобіганню корупційних проявів у процесі розробки та прийняття актів чинного законодавства. І якщо Україна робить лише перші кроки щодо унормування лобіювання, то у багатьох державах світу (Велика Британія, Канада, США), у тому числі пострадянських республіках (Грузія), лобіювання стало невід'ємною складовою правотворчих процесів, важливим складником парламентського ландшафту.

Досліджені у цій монографії питання теорії і практики формування та реалізації державної антикорупційної політики, а також запобігання і протидії корупції на публічній службі досить повно, але не вичерпно охоплюють сучасну антикорупційну проблематику в Україні. Це видання є своєрідним прологом щодо подальшого науково-методичного забезпечення процесів запобігання і протидії корупції на публічній службі.

Потреба у такому науково-методичному забезпеченні зумовлена не лише реальними сьогодення, а й міжнародними зобов'язаннями України. Так, п. 50 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р, зобов'язує до «підвищення рівня кваліфікації вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції в рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму».² Зважаючи на викладене, запропоноване вашій увазі видання має з часом отримати свій розвиток і продовження у підручнику з державної антикорупційної політики для публічних службовців.

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2197.

ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

1.1. Соціальна небезпека корупції та її наслідки для держави і суспільства

Корупція в Україні має свої особливості та значно відрізняється від корупції у розвинутих країнах. Без виявлення цих особливостей не можна розробити адекватних заходів протидії їй. Корупція сьогодення має певну специфіку – належить до кризового типу і насамперед породжена кризою сучасного українського суспільства (а не лише недосконалістю кримінальної юстиції), яку здатна поглиблювати, зводячи нанівець будь-які політичні, економічні, правові, моральні реформи в Україні. Саме тому корупція становить реальну загрозу національній безпеці та конституційному устрою України, вона перш за все є основною загрозою українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним, культурним засадам її розвитку. Корупційні зв'язки дедалі більше витісняють правові, етичні відносини між людьми і з аномалії поступово перетворюються на норму поведінки.¹

У відносно молодій державі – Україні, особливо у період її розвитку, корупція не тільки збереглася, а й укорінилася та поширюється в нашому суспільстві. Все це є наслідком виникнення елементів ринкових відносин, коли більшість діє за принципом: «Все можна зробити за гроші», що панує в українському суспільстві та зумовлений кардинальними змінами, які вплинули і на свідомість людей, призвели до падіння рівня моралі населення. Починаючи з перших років незалежності нашої держави й до сьогодні дедалі частішими є масові порушення законності в усіх сферах життя суспільства, уседозволеність у поведінці багатьох осіб, у тому числі й чиновників. Крім того, витрати і прорахунки, допущені у ході реформ, послаблення державного та громадського контролю над злочинністю, відсутність необхідної законодавчої бази перетворили загрозу корумпованості багатьох сфер суспільного життя на реальність.

Упродовж останніх двох десятиріч боротьба з корупцією залишається одним із найпріоритетніших завдань держави, але розроблена і діюча система заходів протидії цьому негативному суспільному явищу не дає очікуваних результатів. Водночас напрацьований іншими країнами досвід запобігання корупції, за допомогою якого принаймні частково можна було б виправити ситуацію, у нашій державі дотепер не застосовується.

Незважаючи на заходи, вжиті державними органами і громадськими організаціями, масштаби корупції в Україні не зменшуються, про це свідчить індекс сприйняття корупції, для обрахунку якого визначають як корумпованість країн і територій, так і їх державного сектора. Така оцінка розкриває рівень сприйняття корупції у державному секторі за шкалою від 0 (надто високий рівень корупції) до 100 (дуже прозорий). Зокрема, за результатами дослідження

¹ Расюк Е. Сучасна антикорупційна політика України // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 7. – С. 31–34.

провідного всесвітнього громадського руху з протидії корупції Transparency International, у 2014 р. (індекс цього року охоплює 175 країн і територій) Україна посіла 142 місце (індекс 2,4) поряд із такими країнами як Коморські Острови, Уганда. Гірше, ніж в Україні, ситуація у Бангладеш, Гвінеї, Лаосі, Папуа-Новій Гвінеї (145), Центральноафриканській Республіці, Парагваї (150), Республіці Конго, Таджикистані (152), Чаді, Демократичній Республіці Конго (154), Камбоджі, Мавританії, Зімбабве (156), Бурунді, Сирії (159), Анголі, Гвінеї-Бісау, Гаїті, Венесуелі, Ємені (161), Еритреї, Ліберії, Узбекистані (166), Туркменістані (169), Іраку (170), Південному Судані (171), Афганістані (172), Судані (173), Північній Кореї, Сомалі (174).¹ Таке становище стало наслідком того, що дотепер не з'ясовано всіх соціальних передумов корупції, не вжито комплексних заходів щодо їх обмеження та нейтралізації, діяльність із протидії корупції здійснюється без визначеної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, дотримання принципу розподілу функцій та відповідальності.

Враховуючи масштаби корупційних діянь і шкоду, завдану державі та українському суспільству, сучасну корупцію в Україні розглядають на трьох рівнях: побутовому – зумовлена надмірною взаємодією пересічних громадян і чиновників; діловому – спричинена надмірною взаємодією влади і бізнесу; політичному – викликана недобросовісною корисливою поведінкою у своїх інтересах верховної влади (законодавчої, виконавчої, судової), що використовує демократичні системи і завдає шкоди (збитків) інтересам виборців. Насамперед у висококорумпованих бюрократичних апаратах більшість державних ресурсів свідомо розподіляють таким чином, щоб їх було легше розікрасти або простіше збирати хабарі, а політика правлячої еліти спрямована на знищення механізмів контролю над корупцією: свободи преси, незалежності системи правосуддя, конкуруючих еліт (опозиції), а зрештою – й індивідуальних прав громадян. Так, іноді поведінка та зовнішній вигляд людини є сигналом для правоохоронних органів до її затримання з метою отримання неправомірної вигоди.

Суспільно небезпечні наслідки корупції є сумарною шкодою, завданою нею суспільним відносинам, тобто усі ті шкідливі, небажані з точки зору суспільства й держави зміни у соціальних цінностях та інтересах, які виникають у результаті вчинення корупційних правопорушень. Отже, соціальні наслідки корупції – це реальна шкода суспільним інтересам, що заподіяна корупційними діяннями і становить сукупність причинно пов'язаних із вчиненням правопорушень прямих та непрямих, безпосередніх й опосередкованих негативних змін, яких зазнають соціальні цінності, а також сукупність економічних та інших витрат суспільства, пов'язаних із запобіганням і протидією корупції. Так, державі й суспільству корупція завдає непоправної шкоди, наслідками якої є:

- неефективний розподіл і витрачання державних коштів та ресурсів;
- неефективність корупційних фінансових потоків для економіки країни;
- втрати податків, коли податкові органи привласнюють собі їх частину;
- втрати часу через створення перешкод, зниження ефективності роботи державного апарату в цілому;
- банкрутство приватних підприємств;
- зменшення обсягу інвестицій у виробництво, уповільнення економічного зростання;
- погіршення якості суспільного сервісу;

¹ Результати дослідження провідного всесвітнього громадського руху з протидії корупції Transparency International. – <http://www.transparency.org>.

- нецільове використання міжнародної допомоги країнам, які розвиваються, що значно знижує її ефективність;
- нерациональне використання здібностей індивідів: замість виробництва матеріальних благ люди витрачають час на непродуктивний пошук ренти;
- посилення соціальної нерівності;
- укрупнення форм організованої злочинності – банди перетворюються на мафію;
- занепад політичної легітимності влади;
- нехтування суспільною мораллю.¹

Варто зазначити, що у сучасному світі є і припустиме терпиме ставлення до корупції, особливо коли відбувається її зрощення з економікою (Індонезія, Таїланд, Корея, Україна). Критики цієї точки зору заперечують, що унаслідок викладених вище причин країни з високим рівнем корупції після періоду зростання ризикують втратити стабільність і потрапити у низхідну спіраль.

Багато зарубіжних і вітчизняних вчених² акцентують, що більшість населення лояльно ставиться до корупції, не розуміючи її небезпеки. Наведене перешкоджає успішній боротьбі із цим явищем. Зважаючи на викладене, слід зауважити, що корупція завдає величезної, інколи непоправної шкоди інтересам суспільства, держави та окремих громадян і призводить до таких наслідків:

- не дає державі змоги виконувати поставлені перед нею завдання (наприклад, призначення на посаду за неправомірну вигоду зумовлює зниження ефективності роботи державних органів та установ і завдає величезних збитків);
- псує інвестиційний клімат, у результаті чого приватному бізнесу залишається лише прагнути до отримання швидкого прибутку (часто – надприбутку) в непередбачуваних умовах, знищує умови для довгострокового інвестування;
- призводить до подорожчання управлінського апарату (хабарництво зрештою відбивається на платниках податків, які змушені платити за послуги у кілька разів більше);
- негативно впливає на управлінський апарат як у державній, так і недержавній сферах, нівелюючи стимули для чесної роботи (загальний рівень етики знижується, кожен задає собі питання, чому саме він має бути єдиним, хто дотримується норм моральності);
- у вищих ешелонах влади, стаючи надбанням гласності, корупція підриває довіру до них, а отже, ставить під сумнів їх легітимність;
- корумпований управлінський персонал психологічно не готовий поступатися своїми особистими інтересами заради процвітання суспільства та держави;
- зводить нанівець правосуддя, оскільки правим виявляється той, у кого більше грошей і менше моральних самозаборон;
- створює загрозу демократії, оскільки позбавляє населення моральних стимулів до участі у виборах;
- негативно впливає на національну економіку країни, заздалегідь ставлячи у нерівне становище корумпованих і чесних підприємців, підриваючи конкуренцію на зовнішньому та внутрішньому ринках (приміром, за оцінкою експертів, корупція збільшує вартість товарів і послуг до 50 %, від чого страждає все населення країни);

¹ Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії // С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко, Г. О. Усатий, Л. М. Усаченко. За редакцією Ю. Г. Кальниша. – К. : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2010. – 88 с.

² Багрий-Шахматов Л. В., Битяк Ю. П., Василевич В. В., Голосніченко І. П., Дудоров О. О., Джужа О. М., Камлик М. І., Коваленко В. В., Колб О. Г., Кузнецова Н. В., Лукомський В. С., Мельник М. І., Невмержицький Є. В., Редька А. І., Терещук О. В., Хавронюк М. І., Шакун В. І. та ін.

– паралізує дії малого і середнього бізнесу (щорічні збитки від корупції у країні, за оцінкою експертів, становлять мільйони доларів США).

Особливо небезпечною корупція є у тих сферах, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність – забезпечення громадської безпеки, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальне господарство тощо, – оскільки саме у цих сферах чиновницький апарат своєю бездіяльністю підриває довіру суспільства до органів державної влади. Так утворюється свого роду «коренева система» корупції, яка живить її верхні ешелони.

Результати досліджень стосовно корупції в системі державної служби як у розвинених, так і в тих країнах, що розвиваються, засвідчили подібність її форм і сфер прояву, зокрема:

- державні закупівлі (тендери на інвестиційні проекти, особливо за участю іноземних корпорацій, завдяки яким чиновники отримують надприбутки та «відкати» з операцій);¹
- позабюджетні рахунки, що створюються із легітимною метою (пенсійні, дорожні фонди тощо), доходи яких акумулюються у кишенях чиновників;
- податкові відносини (податкові пільги тощо);
- продаж сировинних товарів за цінами нижче ринкових;
- об'єднання територій (районування) та децентралізація, що впливають на вартість землі;
- видобуток природних ресурсів;
- продаж державних активів, особливо приватизація державних підприємств;
- земельні відносини (організація ринку землі з подальшим її продажем);
- надання монопольного допуску до певного виду комерційної (особливо експортно-імпоротної) діяльності;
- контроль над тіньовою економікою і нелегальним бізнесом (здирство, захист від переслідування, знищення конкурентів тощо);
- призначення на відповідальні посади в органах влади;
- ліцензування та реєстрація підприємницької (у тому числі банківської) діяльності;
- видача дозволів на розміщення цінних паперів і проведення банківських операцій з бюджетними коштами;
- отримання кредитів (у тому числі й державних цільових);
- митне оформлення імпортованих товарів;
- отримання експортних квот;
- будівництво та ремонт за рахунок бюджетних коштів;
- відкриття і припинення кримінального провадження;
- судова система (прогалини у законодавстві дають змогу тлумачити ті чи інші рішення «на власний розсуд»);
- контроль за безпекою дорожнього руху;
- контроль за дотриманням правил техніки безпеки, пожежної безпеки, санітарного стану установ та організацій;
- контроль за дотриманням умов ліцензування;
- надання житлово-комунальних та інших послуг (житлово-комунальне господарство України);
- нагляд за дотриманням правил полювання та рибальства;
- державна реєстрація, атестація та акредитація недержавних вищих навчальних закладів;

¹ Tanzi V. Corruption around the world // IMF Staff Papers. – 1998. – Vol. 45, № 4. – P. 559. – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>.

- надходження до спеціалізованих загальноосвітніх шкіл;
- прийом у дошкільні виховні заклади;
- прийом на службу (роботу) на високооплачувані посади або такі, що дають змогу мати значний незаконний дохід, у державних і місцевих органах (митні органи, органи податкової інспекції, підрозділи Міністерства внутрішніх справ України (МВС).

Корупція має різноманітні форми, найбільш небезпечним є зрошення злочинних елементів із державними структурами, внаслідок чого чиновник насамперед працює задля особистого збагачення. Також корупція забезпечує приховування злочинних дій окремих осіб, які використовують своє офіційне становище для досягнення домовленостей про отримання допомоги на постійній основі. Найчастіше таке прикриття здійснюється через грошові фонди, сформовані організованими злочинними групами із відрахувань коштів, здобутих злочинним шляхом, спрямованих на підкуп посадових осіб. Такі злочинні групи навмисно прагнуть залучити до свого кола корисних злочинному середовищу осіб – окремих корумпованих працівників державних органів і громадських організацій, які забезпечують:

- створення умов, що перешкоджають організації боротьби правоохоронних органів із корупцією;
- компрометацію або нейтралізацію діяльності працівників різних контролюючих, правоохоронних органів;
- вжиття заходів щодо звільнення членів злочинної групи від кримінальної відповідальності або пом'якшення покарання;
- консультації з правових питань;
- навчання формам і методам діяльності органів МВС, СБУ і прокуратури у боротьбі з організованою злочинністю;
- забезпечення злочинців різного роду документами прикриття.

Слід зазначити, що корупція пов'язана і з розкраданням, рекетом, контрабандою, незаконним обігом наркотиків тощо. Корупція є живильним середовищем і каталізатором організованої злочинності. Корупційні правопорушення вчиняються, як правило, учасниками стійких злочинних об'єднань, чия діяльність спрямована на отримання максимального прибутку зі злочинного бізнесу. Корупція є вкрай негативним соціальним явищем, характерними ознаками якого є масштабність злочинної діяльності, стійкість і системність у різних галузях народного господарства.

Корупція має різні види і способи вираження як економічного, правового, так і змішаного характеру. У тих, хто скоює корупційні правопорушення, безумовно, є покровителі, – впливові особи, які займають відповідальні державні посади. У зв'язку з наведеним злочини цього роду ретельно підготовлені, заздалегідь сплановані, їм притаманні розподіл ролей і рішучість дій. Такі злочинні групи мають чіткий сценарій поведінки їх учасників. Для цих осіб характерними є певні емоційно-вольові властивості – егоїзм, заздрісність, розбещеність, несамокритичність, а для багатьох із них – і слабка воля, неспроможність протистояти «ситуації спокуси».¹

Корумповані особи, як правило, виконують у злочинному співтоваристві ідеологічні, організаційні та управлінські функції, здійснюють пошук нових форм прибутку, шляхів посилення злочинної активності, вивчають новачі у стратегії і тактиці правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, залежно від зміни

¹ Бабаев М. М. Социально-культурные процессы и проблемы преступности в советском обществе // В кн.: Методологические вопросы изучения социальных условий преступности. – М., 1979. – С. 59; Толстых В. И. Образ жизни: понятие, реальность, проблемы. – М., 1975. – С. 162.

соціально-економічних умов вирішують питання, пов'язані з безпекою та управлінням злочинних груп.

Корупція безпосередньо пов'язана з тіньовою економікою, зокрема щодо перерозподілу сфер впливу. Зарубіжний досвід засвідчив, що корупція суттєво впливає на політику та економіку, прикладом цього є Колумбія. Так, фінансовий потенціал тіньової економіки становить фундамент для злочинності, а покровителями або «дахом» є корумповані працівники державного апарату.

Отже, корупція чинить у крайній мірі негативний вплив на морально-політичний клімат у суспільстві, сприяє формуванню негативного ставлення до політичних, економічних і соціальних перетворень. Народ, розчарований у владі, втрачає повагу до закону.¹

Таким чином, підсумуємо соціальну небезпеку корупції та її наслідків для держави і суспільства деякими законодавчими положеннями, наведеними у:

– Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV, а саме: *«На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є: у сфері державної безпеки – поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності»;*²

– Національній антикорупційній стратегії України на 2011–2015 рр.: *«Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер...»;*³

– Антикорупційна стратегія України на 2014–2017 рр.: *«...корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян...».*⁴

1.2. Поняття, сутність і зміст державної антикорупційної політики в Україні

У сучасних умовах корупція стала чинником, який реально загрожує національній безпеці, демократичному розвитку держави та суспільства, конституційному ладу, а саме: підриває авторитет країни, завдає шкоди

¹ Абилкаиров М. Р., Камназаров М. М., Рахметов С. М. Коррупция как социально негативное явление / Научно-исследовательские материалы по противодействию коррупции // <http://supcourt.kz/rus>.

² Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

³ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 // <http://www.president.gov.ua>.

⁴ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, особливо пересічних осіб, порушує принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, руйнує моральні та суспільні цінності, дискредитує державу на міжнародному рівні. Передусім державні організації мають зрозуміти, що корупція є надзвичайно небезпечним явищем. І лише усвідомлення цієї небезпеки зумовлює необхідність створення ефективного національного антикорупційного законодавства, розробки політики та відповідних заходів. Очевидним стало й те, що боротьба з корупцією – питання не лише внутрішньої політики, яке сьогодні безпосередньо пов'язано з тим, наскільки успішною буде діяльність тієї чи іншої країни на міжнародній арені, оскільки рівень корупції є показником конкурентоздатності країни, і міжнародні організації посилюють заходи законодавчого характеру, спрямовані проти корумпованих країн. Тому усебічний і збалансований підхід у боротьбі з корупцією поступово стає загальновизнаним міжнародним стандартом.

Поняття державної антикорупційної політики не визначено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», що є суттєвим недоліком. Тому беручи до уваги власний досвід дослідження феномена корупції у державі та напрацювання інших науковців, зробимо спробу такого визначення. Отже, антикорупційна політика – це постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, удосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури.

Антикорупційна політика України охоплює такі напрями:

- I. стратегія протидії корупції;
 - II. законодавство;
 - III. громадська участь;
 - IV. антикорупційна діяльність органів влади;
 - V. антикорупційна діяльність структур громадянського суспільства.
- Поетапно розкриємо зміст цих напрямів.

I. Як зазначалося вище, корупція стала системною проблемою, що вразила всі верстви суспільства, і боротьба з нею вимагає об'єднання зусиль усіх верств суспільства. За відсутності постійної протидії корупція здатна поширюватися, тому для будь-якої держави взагалі, зокрема й України, ця проблема є особливо актуальною і для здійснення системної антикорупційної політики.

Антикорупційна політика передбачає розробку та вжиття послідовних заходів держави та суспільства з метою усунення (мінімізації) причин і умов, що породжують і живлять корупцію. До таких заходів, зокрема, належать:

- розробка антикорупційної програми на певний період;
- розробка плану заходів, які конкретизують антикорупційну програму;
- контроль за реалізацією антикорупційної програми;
- діяльність спеціального органу з протидії корупції;
- діяльність правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією;
- судова практика у частині застосування відповідальності за корупційні діяння;
- діяльність контролюючих органів;
- моніторинг стану корупції;

– антикорупційна освіта і виховання.

Для розробки антикорупційної програми необхідно з'ясувати пріоритети і послідовність кроків, тобто слід визначити антикорупційну стратегію. Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. передбачає основні напрями протидії, а саме:¹

1) формування та реалізація державної антикорупційної політики, метою якої є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, – статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на ситуацію стосовно запобігання корупції – незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції;

2) запобігання корупції у представницьких органах влади для створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

3) створення доброчесної публічної служби з метою розвитку системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду;

4) запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади, метою якого є запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також на державних підприємствах, забезпечення для суспільства прозорості їх діяльності;

5) запобігання корупції у сфері державних закупівель з метою продовження реформування законодавства про державні закупівлі для усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель;

6) запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції для реформування судової влади в Україні й усунення ризиків корупції у судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції;

7) запобігання корупції у приватному секторі, метою якого є усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

8) доступ до інформації з метою реалізації права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися для виявлення і припинення корупційної практики, дієвий державний контроль за реалізацією відповідного законодавства;

9) приведення до міжнародних стандартів² покарання за корупцію з метою створення системи інструментів, що дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13.05.2014 № 1261-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 28. – Ст. 937 ; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб : Закон України від 23.05.2013 № 314-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 12. – Ст. 183.

злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів;

10) формування у суспільства негативного ставлення до корупції, нетерпимості до її проявів;

11) оцінка результатів та механізму реалізації антикорупційної стратегії, метою якого є перевірка стану її дотримання, насамперед звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії, що включається до національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, проект якої подається спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України щорічно.

II. Антикорупційна політика України у законодавчій сфері здійснюється у трьох напрямках:

1. Розробка та прийняття нормативних актів, виконання яких мінімізує можливість проявів корупції (стратегія верховенства закону). Від влади потрібна певна кваліфікація, як при розробці (переважно це стосується виконавчої влади), так і під час прийняття законів (насамперед щодо депутатів). Потрібно проводити громадську законодавчу експертизу, що передбачає конструктивну взаємодію з органами влади, для чого, у свою чергу, також необхідна певна кваліфікація (рівень культури).

2. Розробка та прийняття нормативних актів, спрямованих на підвищення прозорості влади, запровадження механізмів конкурсності, створення умов для виникнення і розвитку громадської участі (стратегія запобігання). Тут, окрім законодавчої експертизи, громадськість виступає розробником законів, що забезпечує рівень проектної культури при взаємодії із владою.

3. Удосконалення законодавчого процесу (стратегія верховенства закону). У цьому разі основна робота покладається на органи влади, обов'язком яких має стати перевірка ідентичності прийнятого і підготовленого до опублікування тексту, правильності посилань на законодавчі акти тощо. Що стосується некомпетентності депутатів, які приймають, а іноді й розробляють закони, то підвищення освітнього рівня народних обранців – це клопіт і безпосередній обов'язок організаційних відділів представницьких органів.

III. Протидія корупції пов'язана насамперед із проведенням адміністративної реформи, реформи державної служби, органів місцевого самоврядування, системи правоохоронних органів, зі спрощенням адміністративних процедур і зменшення кількості випадків усілякого роду втручання держави у бізнес (стратегія недопущення) – це функція влади.

Основними проблемами, що стають на заваді громадській участі у процесах запобігання корупції, є:

– опір влади: органи влади вкрай неохоче надають громадськості інформацію про свою діяльність щодо процедур прийняття владних рішень, ревниво і недоброзичливо ставляться до спроб громадськості контролювати їх діяльність;

– недостатня мотивація самих структур громадянського суспільства взяти участь у процесах запобігання корупції: відмова брати участь у громадських слуханнях, експертизах, діяльності контрольних органів. Причиною цього є зневіра у власних силах і надія на доброго правителя, тобто переважає суб'єктивний тип політичної культури українців.

Для забезпечення ефективної участі громадськості необхідно вирішити такі проблеми:

– внести відповідні зміни до законодавчих актів та зобов'язати органи влади надавати інформацію, передбачити участь і контроль громадянського суспільства.

Представникам органів влади, окрім цього, пропонується пройти навчання у системі громадянської освіти, де вони отримають відомості про протидію корупції, про користь прозорої влади, соціальне партнерство тощо (зміна типу політичної культури);

- розвивати структури громадянського суспільства;
- розвивати систему громадянської освіти в школах та інститутах, залучати до цієї системи владні структури, створювати спеціальні центри громадянської освіти (стратегія усвідомлення). Основними темами громадянської освіти мають бути: права людини, правова освіта, громадянське суспільство, влада, соціальне партнерство, корупція і її запобігання;
- обмінюватися досвідом і впроваджувати перспективні форми громадської участі в інших регіонах (стратегія запобігання).

IV. У процесі боротьби з корупцією провідна роль належить владі. Так, метою програми реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр., прийнятої Урядом України, є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування і реалізації антикорупційної політики. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265,¹ визначає завдання, заходи, строки виконання, суб'єктів здійснення запобіжних заходів, індикатори виконання та джерела фінансування. Реалізація державної антикорупційної політики (механізм) потребує виконання основних важливих завдань, що стоять перед суб'єктами запобігання корупції та є обов'язковими для виконання, а саме:

- створення інституціонального механізму формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, зокрема започаткування роботи Агентства, сприяння активній діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики;
- створення інструментів отримання достовірної інформації щодо кількісних та якісних показників корупції;
- підготовка нової антикорупційної стратегії;
- встановлення нових форм співпраці з громадськістю у формуванні та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики;
- створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій;
- усунення корупціогенних чинників у діяльності представницьких органів влади;
- створення ефективних механізмів запобігання виникненню, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад;
- створення прозорих засад лобіювання;
- посилення громадського контролю за прийняттям рішення виборними посадовими особами, зокрема шляхом запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень із використанням позитивного вітчизняного досвіду на основі провідної світової практики;
- підвищення рівня прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад;

¹ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

- реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- створення ефективної системи фінансового контролю;
- запровадження механізмів дотримання етичних стандартів особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів);
- забезпечення обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із законодавством щодо доброчесності на публічній службі;
- впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків;
- усунення передумов вчинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур;
- посилення спроможності протидіяти корупції на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 %);
- усунення корупційних чинників у процедурах державних закупівель;
- усунення корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції;
- імплементація стратегії подолання корупції у приватному секторі;
- зменшення можливостей для корупції шляхом підвищення прозорості прийняття рішень і надання доступу до інформації;
- удосконалення законодавства щодо виявлення, розслідування корупційних злочинів та конфіскації злочинних активів;
- удосконалення обліку фізичних і юридичних осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення;
- зміна суспільних уявлень про корупцію.

V. Як зазначено вище, узгоджена діяльність різних структур громадянського суспільства в рамках антикорупційної стратегії і напрямів боротьби з корупцією повинна стати основою запобігання цьому ганебному явищу (усунення причин корупції). Стосовно громадянського суспільства до числа таких причин належать:

- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства;
- слабкість демократичних традицій;
- переважання суб'єктного типу політичної культури.

Структура громадянського суспільства розвивається досить швидко, не менш повільно зростає і кількість проектів, які воно реалізує. Настав час, коли від окремих проектів варто переходити до узгодженої скоординованої програми спільних дій. При цьому необхідно сформувати орган, який би координував дії з реалізації програми, наприклад, координаційну раду. Слід також забезпечити цей орган інструментом, за допомогою якого координація дій громадських організацій буде реальною. Приміром, інструментом такого роду може стати інформаційний ресурс (інтернет-сайт), за допомогою якого і відбуватиметься обмін інформацією, узгодження інтересів та координація діяльності. Основними реальними напрямками боротьби з корупцією є усвідомлення–профілактика–заходи.

1) Стратегія усвідомлення:

- аналіз ситуації і розробка рекомендацій органам влади та громадськості у контексті антикорупційної політики;

– громадянська освіта та створення нових інститутів: центрів громадянської освіти, центрів публічної політики;

- побудова антикорупційних мереж;
- контроль за доступом до інформації;
- підтримка незалежних ЗМІ.

2) Стратегія профілактики:

- тиск на владу для забезпечення її прозорості (насамперед – прозорий бюджет, прозорий виборчий процес, прозорі процедури);
- участь громадськості у процесі підготовки, прийняття і контролю виконання владних рішень через громадські ради, громадську експертизу;
- впровадження кодексів корпоративної етики органів влади та бізнесменів.

3) Стратегія верховенства закону (захід):

- громадська законодавча експертиза та моніторинг законодавства;
- правова допомога і захист;
- впровадження нових інститутів: регіональний омбудсман, юридичні клініки.

1.3. Принципи державної антикорупційної політики в Україні

Здійснення державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на певних принципах, до яких належать: демократизм; верховенство права; законність; системність; комплексність; достовірність, об'єктивність, конкретність, точність; практична спрямованість і радикальність заходів; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; оперативність; дієвість; плановість; ефективність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням. Отже, дещо детальніше:

1) Принцип демократизму (масовості) антикорупційної політики передбачає активну участь громадськості у здійсненні державної політики в цій сфері, що забезпечує неупереджене, неоднобоке її проведення та більш повне втілення провідного світового досвіду і вітчизняних напрацювань у боротьбі з корупцією.

2) Принцип верховенства права означає, що при здійсненні державної антикорупційної політики людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. У правовій державі не може бути інших засобів боротьби з корупцією, крім правових. Протидія корупції може бути успішною лише за умови, що вона ґрунтується на правовій основі. Зважаючи на викладене, засоби боротьби з корупцією, які хоча і можуть виявитися ефективними, однак суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства, є неприйнятними.¹

3) Принцип законності передбачає, що всі антикорупційні заходи повинні базуватися на положеннях Конституції та законів України. Жодні міркування не можуть виправдати застосування антикорупційних заходів, які не відповідають закону. Відсутність законодавчої основи для вжиття таких заходів є підставою для розробки і прийняття відповідних нормативно-правових актів.²

4) Принцип системності дає змогу дослідити корупційні явища і процеси як складні системи із функціонально-структурною будовою елементів, з'ясувати

¹ Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність // Закони і коментарі : Навч. посіб. / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2001. – С. 11–15.

² Михайленко П. П. Значение принципа законности и его обеспечение при расследовании преступлений // Проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью / НДІ «Проблеми человека». – К., 1998. – С. 306–310.

взаємозв'язок та взаємозумовленість їх складових. Тобто під системним корупційним аналізом розуміють сукупність наукових методів і практичних прийомів вирішення складних корупційних проблем. Цей принцип базується на застосуванні категорії системи як єдності пов'язаних між собою елементів, які спільно діють для досягнення єдиної мети. Системність як поняття кібернетичного порядку потребує дослідження об'єкта як єдиного цілого, єдиної системи, що охоплює інші складові, які перебувають у визначеній взаємодії: об'єкта, який є частиною іншої, більш високого рівня системи, в якій він взаємодіє з іншими підсистемами. Отже, системність вимагає взаємопов'язаності заходів протидії корупції, певного субординаційного характеру і порядку виконання (головні та другорядні, негайні для виконання і розраховані на перспективу, одноразові й такі, що мають здійснюватися постійно), підпорядкованості стратегічній меті антикорупційної діяльності. Важливим при цьому є вичленення головної проблеми протидії корупції і концентрації основних зусиль зокрема на її вирішенні. Це може бути проблема прийняття відповідного закону, утворення певного державного органу, проведення адміністративної реформи, вдосконалення системи контролю за прибутками та витратами осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тощо.¹

5) Принцип комплексності протидії корупції безпосередньо пов'язаний із принципом системного підходу, хоча має більш вузьке значення. Він передбачає всебічне дослідження причинних взаємозалежностей, комплексну оцінку вхідних параметрів функціонально-структурної будови, їх змін у та розвиток на досліджуваному об'єкті у просторі й часі, за кількісними та якісними ознаками і вихідні параметри цього процесу. У полі зору аналітика повинні бути не лише основні результати, а й побічні. Цілісність системи, що характеризується визначеною завершеністю, припускає й відокремлений аналіз її складових. Отже, принцип комплексності протидії корупції передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (соціального, політичного, економічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру), оперативно-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, які здійснюються у різних соціальних сферах різними суб'єктами, із визначенням пріоритету профілактичних заходів загально-соціологічного і спеціально-кримінологічного характеру.²

6) Принцип достовірності, об'єктивності, конкретності, точності полягає в тому, що аналіз має базуватися на достовірній, перевіреній інформації, що реально відображає об'єктивну дійсність, а його висновки повинні бути обґрунтовані точними аналітичними розрахунками. Достовірність та об'єктивність аналітичних досліджень слід розуміти як відсутність арифметичних помилок у розрахунках, правильне застосування методики обрахування окремих показників, впливу певних факторів тощо. Оскільки протидія корупції здійснюється у контексті загальної соціально-економічної ситуації в країні, вибір достатніх антикорупційних засобів має відповідати визначеній меті та суспільній небезпеці корупційних проявів. Також цей принцип вимагає співвіднесення заходів протидії корупції із закономірностями і тенденціями розвитку корупції у державі, її впливом на економічні, політичні, соціальні процеси.

¹ Щедрин Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности : Учеб. пособие. – Красноярск, 1999. – С. 7.

² Сервецький І. В. Боротьба з організованою злочинністю та корупцією в Україні – умови розвитку економічних відносин і теоретичних аспектів // Економіка України: реалії, перспективи розвитку ринкових відносин: аналітичні розробки, пропозиції науковців та практичних працівників. – Т. 20. – К., 2000. – С. 682–689.

7) Принцип практичної спрямованості та радикальності безпосередньо пов'язаний із принципом достовірності, об'єктивності, конкретності, точності, вимагає реального, а не декларативного характеру здійснюваних заходів. Це не повинна бути політична кампанія, такі заходи мають безпосередньо впливати на фактори, що детермінують корупцію. Практична спрямованість антикорупційних заходів потребує чіткого визначення суб'єктів протидії, їх завдань і повноважень, конкретності заходів та строків їх виконання тощо.

8) В основу принципу наукової обґрунтованості покладено глибоке пізнання об'єктивної реальності функціонування антикорупційної системи, впливу об'єктивних факторів її зміни та розвитку, застосування наукової методики та організації аналітичних досліджень. Рівня науковості методики можна досягти завдяки розвитку методології аналізу та застосуванню його сучасних організаційних систем, новітніх досягнень у теорії та методиці корупційних досліджень. Цей метод передбачає здійснення антикорупційної діяльності на науковій основі – із застосуванням сучасних досягнень науки, техніки, позитивного світового досвіду, із залученням фахівців у галузі теорії права, конституційного, фінансового, адміністративного, кримінального, податкового права, кримінології, соціології, психології тощо. Наведений принцип зобов'язує забезпечити повноту і всебічність кримінологічної інформації в країні, регіоні, галузі, установі, а тому зокрема передбачає постійний моніторинг органів державної влади та органів місцевого самоврядування стосовно стану та динаміки корупційних процесів. Такий моніторинг необхідний для оцінки ефективності реалізації у державі антикорупційної політики, зміни її пріоритетів відповідно до ситуації з корупцією, розробки і запровадження нових антикорупційних заходів.¹

9) Економічна доцільність передбачає економічну обґрунтованість антикорупційних заходів із точки зору як їх економічної ефективності, так і можливих негативних побічних наслідків, а також реальної економічної можливості їх впровадження. Планувати і розробляти можна лише ті заходи, які на сучасному етапі, беручи до уваги своє економічне становище, держава спроможна втілити в життя. Проте економічний раціоналізм не означає мінімізації витрат на протидію корупції. Такі витрати мають бути зумовлені економічними можливостями держави і водночас бути достатніми.

10) Принцип оперативності полягає у тому, що корупційний аналіз повинен здійснюватися лише тоді, коли виникає потреба виявити причини недоліків у роботі державних структур чи громадянського суспільства та розробити шляхи посилення ефективності антикорупційної політики. Оперативність означає вміння чітко та швидко проводити аналіз, приймати відповідні управлінські рішення.

11) Принцип дієвості антикорупційної політики має на меті якісний аналіз корупції, активний вплив на здійснення державної політики у відповідних сферах та її результати, своєчасне виявлення недоліків та упущень у роботі, інформування про це керівництва держави. Тобто необхідним є практичне застосування результатів економічного аналізу для управління. Крім того, своєчасна та доречна аналітична інформація дає можливість оперативно оцінити минулі, теперішні чи майбутні події, вжити необхідних заходів для виправлення ситуації або її поліпшення. Дані аналізу мають не просто констатувати факти минулих подій та надавати їм оцінку, насамперед вони повинні бути інформацією, яка використовується для прогнозування корупційних подій, майбутнього стану корупції у державі, результатів протидії їй.

¹ Корнієнко М. В. Проблеми боротьби з корупцією та шляхи їх розв'язання // Науковий вісник НАВС України. Науково-теоретичний журнал. – Ч. 2. – № 1, 2003. – С. 3–13.

Принцип дієвості передбачає також обмеження зайвої інформації, непотрібної для прийняття управлінських рішень.

12) Принцип плановості антикорупційної політики полягає у чіткому спрямуванні й плануванні державної діяльності у цій сфері з обов'язковим дотриманням строків виконання, передбаченого фінансування, форм контролю за достовірністю отриманих результатів.

13) Принцип ефективності антикорупційної політики означає, що витрати на її проведення мають бути мінімальними з одночасним забезпеченням оптимальної глибини аналізу та його комплексності. З цією метою, крім доцільності організації, ефективність антикорупційної політики передбачає широке використання провідних методик, засобів, які полегшують організацію її здійснення. У першу чергу застосовуються більш раціональні методи збирання та зберігання даних, у практику корупційного аналізу впроваджуються використання комп'ютерної техніки та інших технічних засобів.

14) Принцип взаємодії владних структур з інститутами суспільства, населенням вимагає поєднання зусиль у протидії корупції владних структур і суспільних інституцій. Протидія корупції – не лише справа держави, це справа всього суспільства. Кожен суспільний інститут має виконати свою функцію, в межах повноважень вжити всіх можливих антикорупційних заходів. Обмеження протидії корупції правоохоронною діяльністю відповідних державних органів виключає виконання основних завдань і досягнення мети антикорупційної діяльності.

15) Принципами протидії корупції можна визнати також інші базові положення, зокрема: демократизацію управління суспільством; оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб; входження до міжнародної системи протидії корупції та розвиток усебічного співробітництва з іноземними державами.

Зменшення рівня корупції в Україні можливе лише за умови дотримання принципів, на яких ґрунтується державна антикорупційна політика, а також дослідження та запровадження зарубіжного досвіду боротьби із цим негативним явищем, насамперед успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Вивчення закордонних програм, що на практиці довели свою ефективність, відкриває величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного дієвого механізму протидії корупції.¹

1.4. Генезис антикорупційного законодавства України

Зовсім нещодавно ухвалення та впровадження антикорупційної політики стало обов'язковим для переважної більшості країн світу. Тому у багатьох із них досі немає належним чином скоординованих і в усіх аспектах задовільних антикорупційних стратегій. Причинами цього є недостатня обізнаність у сфері корупційних проблем, незрозуміла самовпевненість, заперечення або й терпимість до корупції, відсутність емпіричних даних і наукових досліджень тощо.

У нашій країні, незважаючи на те, що питання корупції досліджено багатьма вітчизняними вченими у різних галузях права, до цього часу не визначено

¹ Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні // Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка». – № 10(92) // http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikorupsijsna-politika-v-ukrajini&catid.

системної державної антикорупційної політики. І лише зараз завдяки консолідації виконавчої і законодавчої влади ця політика вибудовується.

Засади антикорупційної політики держави наведено у Конституції України та у ратифікованій нею Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 (ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V), Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 174 (прийнята РС 04.11.1999), Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173 (прийнята РС 27.01.1999), Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15.05.2003 ETS 191 (ратифікований Законом України від 18.10.2006 № 253-V); крім того, наша держава приєдналася до Стамбульського плану дій антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР); Верховною Радою України ратифіковано інші закони та міжнародні договори.¹

Коротко охарактеризуємо деякі положення основних зазначених нормативно-правових актів:

– Конституція України становить сукупність фундаментальних, юридично незаперечних норм, які поширюються на всі без винятку сфери суспільства, а також визначає соціально-політичне обличчя держави, фіксує вихідні принципи їх функціонування й розвитку. Ці незаперечні норми не можуть порушуватися, а отже, і корупція як негативне соціальне явище не має права на існування у суспільстві;

– основними цілями Конвенції ООН проти корупції,² що набрала чинності для нашої держави 01.01.2010, є: сприяння вжиттю та посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне і дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння і підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги у запобіганні корупції та боротьбі з нею, зокрема у поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами та державним майном. Ратифікувавши цю Конвенцію, держава взяла на себе певні зобов'язання, у тому числі розробити і здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприятиме участі суспільства і відображатиме принципи правопорядку, належного управління державними справами та державним майном, чесності й невідчужуваності, прозорості та відповідальності; зобов'язалася створити орган або органи, які здійснюватимуть запобігання корупції за допомогою, зокрема, проведення державної політики, про яку йшлося вище, та у належних випадках – здійснення нагляду і координації реалізації такої політики; поглиблення та поширення знань із питань запобігання корупції;³

– Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 174, ратифікована Україною 16.03.2005, що набула чинності для нашої держави 01.01.2006,⁴ має на меті правовий захист осіб, яким заподіяно шкоди внаслідок корупційних дій, для надання таким особам змоги захищати свої права та інтереси, у тому числі можливості отримання компенсації за заподіяну шкоду. Цивільна конвенція визначає заходи, яких слід вжити на національному рівні (визначення корупції,

¹ Расюк Е. В. Антикоррупционная политика Украины – один из приоритетов запобігання та протидії корупції // Актуальні проблеми кримінологічної політики в Україні [текст] : матеріали міжвузівської наук.-теорет. конф. (м. Київ, 25 квіт. 2012 р.) – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – С. 48–53.

² Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

³ Пункт 1 ст. 5 та п. 1 ст. 6 гл. 2 Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003, ратифікованої Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

⁴ Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 № 2476-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 266.

компенсація за заподіяння шкоди внаслідок корупційних дій, відповідальність сторін і держави, контрибутивна вина, позовна давність, дійсність угод, захист працівників, рахунки та аудит, збирання доказів, тимчасові заходи), міжнародне співробітництво та контроль за виконанням вимог Цивільної конвенції (контроль покладено на Групу держав проти корупції (ГРЕКО));¹

– Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173, ратифікована Україною 18.10.2006,² що набрала чинності для нашої держави 01.01.2010, має на меті досягнення єднання між її членами, активізацію співробітництва у здійсненні спільної кримінальної політики, спрямованої на захист суспільства від корупції, зокрема ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів. У Кримінальній конвенції наголошено, що корупція загрожує правопорядку, демократії та правам людини, руйнує належне управління, чесність і соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку, загрожує стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства. З урахуванням спрямованості на ефективну боротьбу з корупцією Кримінальна конвенція вимагає розширення, активізації та поліпшення міжнародного співробітництва у кримінальних справах. Також зважаючи на основні позитивні події на міжнародному рівні, розуміння та співробітництво у справі боротьби із корупцією, у тому числі заходи ООН, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Світової організації торгівлі, Організації американських держав, ОЕСР і ЄС, беручи до уваги Програму дій проти корупції,³ відзначаючи важливість участі держав, які не є членами РЄ, у діяльності Ради, спрямованій проти корупції, а також їх внесок у реалізацію Програми дій проти корупції, відзначаючи також Резолюцію № 1,⁴ схвалена Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173 передбачає скоординоване визнання (визначення) злочинів, пов'язаних із корупцією, посилення співробітництва щодо переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні таких злочинів, а також ефективний механізм подальших дій, відкритий для держав-членів і держав, які не є членами РЄ, на рівних засадах;

– Додатковий протокол до Кримінальної конвенції ETS 191,⁵ ратифікований Україною 18.10.2006,⁶ що набрав чинності для нашої держави 01.01.2010, доповнює Кримінальну конвенцію у контексті запобігання і боротьби з корупцією та передбачає ширше застосування Програми дій проти корупції 1996 р. Зокрема, у цьому документі: а) надано дефініції «арбітр», «арбітражна угода», «присяжний засідатель»; б) визначено заходи, яких необхідно вжити на національному рівні; в) визначено поняття дачі або одержання хабара арбітром, хабарництва іноземних арбітрів,

¹ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 ETS 174 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 592.

² Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.

³ Програма дій проти корупції, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи у листопаді 1996 р. на виконання рекомендацій Дев'ятнадцятої Конференції міністрів юстиції європейських країн (Валлетта, 1994 р.).

⁴ Резолюція № 1, ухвалена на Двадцять першій Конференції міністрів юстиції європейських країн (Прага, 1997 р.).

⁵ Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 № 253-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 498.

⁶ Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.

національних та іноземних присяжних засідателів; г) передбачено контроль за виконанням Протоколу, який покладається на ГРЕКО;¹

– Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією антикорупційної мережі ОЕСР має на меті координацію дій щодо зниження на території країн-членів рівня корупції і подальше запобігання та протидію їй. В Україні національним координатором з питань реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР призначено заступника Міністра юстиції,² основним завданням якого є організація роботи, пов'язаної із забезпеченням реалізації цього плану дій. Зокрема, на виконання основного завдання Координатор: вживає заходів до координації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією Стамбульського плану дій, та отримує в установленому порядку від них відповідну інформацію; проводить моніторинг реалізації Стамбульського плану дій; організовує наради з питань забезпечення реалізації Стамбульського плану дій в Україні та підготовку звітів для подання до Координаційної групи Стамбульського плану дій; забезпечує взаємодію з Координаційною групою та бере участь у її засіданнях; налагоджує співробітництво з національними органами країн – членів Стамбульського плану дій, що здійснюють координацію робіт, пов'язаних із реалізацією Стамбульського плану дій;

– Антикорупційними законами України (втратили чинність) «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 № 3207-VI³ визначено основні засади запобігання і протидії корупції у публічній та приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави, а також приведення у відповідність до міжнародних стандартів законодавства України у цій сфері. Варто наголосити, що цей крок є досить важливим у розвитку державної антикорупційної політики, але зазначені вище закони є недосконалими, оскільки містять дуже багато суперечностей і декларативних тез, зокрема: 1) автори Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» послуговуються не зовсім логічним підходом до визначення термінів (ст. 1),

¹ Група держав проти корупції (ГРЕКО) – міжнародна організація, створена РЄ для моніторингу відповідності законодавства і правозастосовчої практики держав-учасниць антикорупційним стандартам РЄ. ГРЕКО була заснована РЄ 01.05.1999. Метою ГРЕКО є допомога державам-членам в антикорупційних зусиллях шляхом виявлення за допомогою процедур взаємних оцінок недоліків діючих національних антикорупційних механізмів. У своїй діяльності ГРЕКО керується Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, 22 Керівними принципами РЄ по боротьбі з корупцією, а також власними практичними напрацюваннями. Відповідно до Статуту ГРЕКО будь-яка держава, що підписала і ратифікувала Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією або Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, автоматично стає членом ГРЕКО і бере на себе зобов'язання проходити процедури оцінки ГРЕКО. Наразі членами ГРЕКО є 46 держав, у тому числі всі країни РЄ, а також США.

² Про національного координатора з питань реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 553-р // <http://zakon2.rada.gov.ua>.

³ Про засади запобігання і протидії корупції в Україні : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404 ; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.

зазначають про застосування принципу права замість його норм (ст. 3), наводять розширений перелік суб'єктів відповідальності, що дає змогу з формальних підстав притягувати таких осіб до юридичної відповідальності (ст. 4), пропонують досить заплутану систему суб'єктів, які здійснюють запобігання і протидію корупції, із дублюванням їх функцій і незрозумілою координацією діяльності (ст. 5), встановлюють заборони щодо зловживання службовим становищем, сумісництва тощо (ст.ст. 6, 7), передбачають спеціальну перевірку кандидатів на посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (ст. 11), декларування майна, рахунків і доходів (ст. 12), запровадження кодексів поведінки (ст. 12), примушування владних інституцій до прозорості (ст. 16), участь громадськості (ст. 18), звільнення корупціонерів з роботи (ст. 22), контроль і нагляд (ст.ст. 27–29); декларації – законодавство у сфері запобігання і протидії корупції (ст. 2), запроваджують обмеження стосовно осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 10), встановлюють заборону на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 17), передбачають державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (ст. 20).¹ Але зазначений Закон все ж таки значно кращий за попередній Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 № 356/95-ВР,² що визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь, який повністю себе вичерпав; 2) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» після свого прийняття був наповнений змістом, отримавши фактично нову редакцію;

– чинні антикорупційні закони України: 1) «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», який відповідно до ст.ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції визначає основні напрями та заходи скоординованої державної антикорупційної політики щодо запобігання і протидії корупції;³ 2) «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII,⁴ який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень; 3) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14.10.2014 № 1701-VII, яким внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП),⁵ Господарського кодексу України (ГК),⁶ Закону України «Про державну

¹ Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». – К. : Атіка, 2011. – С. 7, 8.

² Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 226.

³ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁶ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // <http://zakon.rada.gov.ua>.

реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 № 755-IV,¹ Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV² щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб і публічних діячів;³ 4) «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII,⁴ що визначає правові основи організації та діяльності НАБУ як державного правоохоронного органу, на який покладається запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також недопущення вчинення нових. Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці; 5) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18.04.2013 № 221-VII,⁵ яким внесено зміни до КУпАП і Кримінального кодексу України (КК); 6) «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII,⁶ який визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні;

– інші закони України, що стосуються сфери запобігання та протидії корупції, зокрема: 1) Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 № 3341-XII,⁷ який визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю; 2) Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII,⁸ спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти,

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

² Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14.10.2014 № 1701-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2048.

⁴ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.04.2013 № 221-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 10. – Ст. 119.

⁶ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

⁷ Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

⁸ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50–51. – Ст. 2057.

перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями; 3) Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII,¹ який регулює суспільні відносини, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті; 4) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР,² який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 5) закони України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI,³ «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV,⁴ «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III⁵ та багато інших («Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-XII, «Про прокуратуру» від 02.07.2015 № 578-VIII, «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII, «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI, «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII тощо), адже корупція у нашій країні охоплює усі сфери суспільних відносин;

– укази Президента України, якими: 1) створено Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, затверджено Положення про антикорупційний комітет та ухвалено його склад;⁶ 2) схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.,⁷ метою якої є зниження рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних і громадських структур, за участю міжнародних організацій. 3) затверджено Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які

¹ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

³ Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.

⁴ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

⁵ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

⁶ Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26.02.2010 № 275 ; Питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26.03.2010 № 454 ; Про питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 01.09.2011 № 890 ; Про деякі питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 16.03.2012 № 201 ; Про внесення змін до Положення про Національний антикорупційний комітет : Указ Президента України від 30.05.2012 № 362 ; Про внесення змін до Положення про Національний антикорупційний комітет : Указ Президента України від 12.10.2012 № 598 ; Про внесення змін до п. 7 Положення про Національний антикорупційний комітет : Указ Президента України від 01.02.2013 № 59 ; Про зміни у складі Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 21.03.2013 № 149 ; Про зміни у складі Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 31.12.2013 № 719 // <http://www.president.gov.ua>.

⁷ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 // <http://www.president.gov.ua>.

претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування,¹ в якому визначено, що спеціальній перевірці підлягають відомості щодо: притягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; факту, чи піддана особа або піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення; достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; наявності в особи корпоративних прав; стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації; громадянства; інших відомостей, вимога щодо подання яких установлена законом;

– чинні укази Президента України, якими, зокрема, скасовано низку попередніх: «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014,² згідно з яким при Президентові України створюється консультативно-дорадчий орган, основними завданнями якого є: підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції; оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій ГРЕКО, ОЕСР, інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері; сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції;

– постанови Кабінету Міністрів України (зазначимо лише основні), згідно з якими: 1) створено підрозділ, орган виконавчої влади або ж введено посаду спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції в усіх органах виконавчої влади України (від міністерства і до районної державної адміністрації);³ 2) затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр.,⁴ метою якої є впровадження механізмів зменшення рівня корупції в Україні відповідно до положень Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., яка схвалена Указом Президента України від 21.10.2011 № 1001 та містить цілу низку завдань і заходів на їх виконання; 3) затверджено Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,⁵ де однією з підстав для проведення службового розслідування визначено виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного правопорушення або порушення вимог

¹ Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування : Указ Президента України від 25.01.2012 № 33/2012 // <http://www.president.gov.ua/documents/14428.html>.

² Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 // <http://www.president.gov.ua>.

³ Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1422 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁴ Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁵ Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 // <http://www.kmu.gov.ua>.

Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення; 4) затверджено Порядок підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції;¹ 5) внесено зміни та визнано такими, що втратили чинність, деякі акти Кабінету Міністрів України,² зокрема внесено зміни до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 № 114 щодо корупції та корупційних правопорушень; 6) затверджено Порядок інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення,³ яким визначається механізм подання такої інформації відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», а також передбачено узагальнення цієї інформації; 7) затверджено Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям,⁴ яким передбачено процедуру передачі таких дарунків органів;

– чинні постанови Кабінету Міністрів України, якими, у тому числі, скасовано деякі із зазначених вище, зокрема: «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.»,⁵ метою якої є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики; «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 04.12.2013 № 949,⁶ згідно з яким Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики є посадовою особою, на яку покладається виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади; «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17.07.2014 № 295;⁷ «Питання запобігання та виявлення корупції» від 04.09.2013 № 706, якою

¹ Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1094 // <http://www.kmu.gov.ua>.

² Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 № 1126 // <http://www.kmu.gov.ua>.

³ Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1072 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁴ Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁵ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

⁶ Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2013 № 949 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁷ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 № 295 // <http://www.kmu.gov.ua>.

затверджено Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції;¹ «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13.06.2000 № 950;² «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.05.2015 № 301,³ відповідно до якої внесено зміни та визнано такими, що втратили чинність, деякі акти Кабінету Міністрів України,⁴ зокрема внесено зміни до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 № 114 щодо корупції та корупційних правопорушень, та ін.;

– постанови Пленуму Верховного Суду України, зокрема: «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.1998 № 13;⁵ «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» від 23.12.2005 № 13;⁶ «Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень» від 26.12.2003 № 15;⁷ «Про судову практику в справах про хабарництво» від 26.04.2002 № 5;⁸

– кодекси України, зокрема: КУпАП, КК, Кримінальний процесуальний кодекс України (КПК), Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, Цивільний кодекс України (ЦК), ГК тощо;

– відомчі накази Міністерства юстиції України (Мін'юст), Національного агентства з питань державної служби (Нацдержслужба) або Головного управління державної служби України (Головдержслужба), Міністерства фінансів України (Мінфін), МВС, СБУ, Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ), прокуратури, митної, податкової, прикордонної, пенітенціарної служб щодо запобігання та протидії корупції в Україні.

Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на рівні державної влади та місцевого самоврядування шляхом підвищення прозорості їх діяльності, додержання прав і свобод людини та громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення. Досягнення цієї мети можливе шляхом реалізації

¹ Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 // <http://www.kmu.gov.ua>.

² Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 № 950 // <http://www.kmu.gov.ua>.

³ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 301 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁴ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 № 1126 // <http://www.kmu.gov.ua>.

⁵ Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.05.1998 № 13 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁶ Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23.12.2005 № 13 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁷ Про судову практику у справах про перевищення влади або службових повноважень : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 № 15 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁸ Про судову практику в справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

антикорупційної політики, яка передбачає поступове зниження рівня корупції у державі та налагодження дієвого механізму запобігання і протидії корупції в Україні. Виходячи із цього, слід визначати стратегічні й тактичні цілі протидії корупції, ставити завдання перед конкретними органами державної влади, обирати засоби протидії корупції.

Ефективна боротьба проти корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення (комплексу нормативно-правових приписів, що регулюють механізми запобігання корупції, а також визначають відповідальність за вчинення корупційних порушень), формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також її подолання. Побудова такої інституційної системи має відповідати міжнародним стандартам (зокрема конвенціям ООН та РЄ проти корупції, а також рекомендаціям ГРЕКО та Стамбульського плану дій антикорупційної мережі ОЕСР) і провідній світовій практиці, враховуючи при цьому особливості української юридичної системи.

Отже, підсумовуючи викладене у цьому підрозділі, констатуємо, що керівництво країни поступово вибудовує антикорупційну політику України – про це зазначено й у результатах моніторингу ГРЕКО, де, крім іншого, акцентовано створення спеціалізованих судів для розгляду касацій (що за формою відповідає практиці ЄС), створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (здійснює процедуру першого призначення судді та визначає фахову відповідність суддів їх посаді згідно з європейськими стандартами), набрання чинності антикорупційними законами та іншими законами України («Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII, «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002 № 249-IV). Водночас для забезпечення ефективності антикорупційної політики слід: постійно моніторити та удосконалювати чинне законодавство, зокрема усувати суперечності та прогалини; прийняти кодекси поведінки публічних службовців; врегулювати шляхом прийняття відповідного закону питання конфлікту інтересів чиновників, пов'язаних спільними родинними або діловими інтересами із бізнесом; забезпечити державний фінансовий контроль публічної служби.

Проте лише законодавчого забезпечення недостатньо для ефективної антикорупційної політики в Україні, оскільки необхідно вжити й інших надзвичайно важливих антикорупційних заходів, наприклад, організаційних, політичних, юридичних та ін.

1.5. Функції державної антикорупційної політики

Основні функції державної антикорупційної політики характеризують її соціальне призначення і практичну цінність. До функцій державної антикорупційної політики залежно від рівнів здійснення належать такі:

1) інформативно-прогностична функція – збір, накопичення, опрацювання інформації, необхідної для здійснення ефективної протидії корупції (визначення основних напрямів реагування та конкретних заходів усунення негативних причин та умов); організація проведення та оприлюднення об'єктивного статистичного аналізу корупції у державі, окремому регіоні, конкретному районі, населеному

пункті (з'ясування та висвітлення реальної ситуації щодо корупції на території України); систематичний аналіз різних сфер життєдіяльності, охоплених корупцією; прогнозування поширення корупції на території країни та в окремих її регіонах на перспективу (збір, накопичення, опрацювання інформації, що дає змогу визначити перспективні напрями протидії корупції як соціальному явищу);

2) ідеологічно-виховна функція має на меті забезпечення загальної ідейної спрямованості антикорупційної політики, обґрунтування її змісту, визначення шляхів, засобів і методів антикорупційної діяльності. Формування у суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції, що становить передумову ухвалення спільно з інститутами громадянського суспільства плану заходів, орієнтованого на різні соціальні та вікові групи, спрямованого на комплексне вирішення проблеми толерантного ставлення до корупції. Ця функція має прояв у: регулярному проведенні інформаційних кампаній для формування психологічної установки у населення не сприймати корупцію як спосіб подолання труднощів; підвищенні рівня правової свідомості населення, зокрема в частині обізнаності громадян щодо своїх прав і свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту; роз'ясненні найбільш важливих антикорупційних заходів, що здійснюються у державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, у тому числі в частині визначення видів і форм корупційної поведінки; системному запровадженні проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки у тих чи інших ситуаціях із можливими корупційними ризиками; запровадженні культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень; подоланні пасивності суспільства щодо протидії корупції, залученні широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності;

3) запобіжно-регулятивна функція покликана коригувати у специфічних формах взаємозв'язок особи і суспільства, впливати на поведінку людей та суспільні інтереси. Іншими словами, ця функція має не лише перешкоджати розвитку одних і допомагати удосконаленню інших суспільних відносин, але й вирішувати протиріччя, що виникають між особою і суспільством, сприяти утвердженню взаємозв'язку особи та суспільства. Антикорупційна політика має на меті узвичаїти таку поведінку людей, яка відповідала б вимогам антикорупційного законодавства та інших нормативно-правових актів. Зазначена функція має прояв у: розробці заходів запобігання та протидії корупції; визначенні зусиль і засобів, необхідних для ефективної протидії корупції; фінансуванні й матеріально-технічному забезпеченні антикорупційних заходів; практичній реалізації комплексних і цільових програм та інших антикорупційних заходів, спрямованих на детермінанти корупції; аналіз стану антикорупційної діяльності в цілому у державі та регіонах із метою визначення її ефективності та внесення необхідних коректив у профілактичну роботу; надання населенню правових роз'яснень чинного законодавства з питань недопущення протиправної поведінки та відповідальності за вчинення правопорушень, зокрема й корупційних; патріотичне, моральне, духовне виховання і пропаганда чесного способу життя як засіб відвернення громадян від корупції та корупційних правопорушень;

4) організаційно-охоронна функція полягає у забезпеченні захисту суспільних інтересів і соціальних цінностей громадян та держави від корупційних посягань. Специфіка цієї функції зумовлена тим, що антикорупційна політика спрямована на недопущення корупції і чинників, що її провокують, а також передбачає можливість застосування не лише переконання, але й примусу до осіб, які не бажають стати на шлях виправлення.

Розглянувши функції державної антикорупційної політики, визначимо основні цілі (які можуть конкретизуватися залежно від етапів розвитку суспільства, напрямів, рівнів, видів, методів тощо):

- створення системи запобігання корупційним проявам на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики, періодичний перегляд і забезпечення відповідності актуальним корупційним викликам та загрозам;

- забезпечення доброчесності законодавчої, виконавчої і судової влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів (етичні стандарти, запобігання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру, антикорупційні програми, викриття корупції, доступ до інформації тощо), створення інституціонального забезпечення їх дотримання;

- ефективне виявлення та розслідування корупційних злочинів, конфіскація майна, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних злочинів;

- формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, перетворення громадянина на ключового носія політичної волі у сфері подолання корупції.

Специфіка цілей державної антикорупційної політики допомагає відмежувати цей вид діяльності від інших напрямів та засобів протидії корупції. Із наведених вище цілей випливають і завдання державної антикорупційної політики, тобто цілі визначають шляхи вирішення й створюють, певним чином, умови для реалізації завдань.

Так, завданнями державної антикорупційної політики є:

- формування та реалізація цієї політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію і чинники, що її зумовлюють, запровадження ефективного моніторингу і координації реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства;

- зменшення впливу корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

- створення ефективних механізмів запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечення контролю за дотриманням правил доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворення із цієї метою НАЗК;

- посилення ефективності діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції стосовно переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечення ефективної роботи НАБУ;

- сприяння усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, формування нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

- розширення можливостей для доступу до суспільно важливої інформації;

- формування у суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищення рівня довіри населення до влади;

- забезпечення виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема у рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, ГРЕКО, Антикорупційної мережі ОЕСР для Східної Європи та Центральної Азії, імплементації критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та Угоди про асоціацію між

Україною та ЄС, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне навести такі основні висновки: в Україні створена і діє законодавча база, необхідна для ефективної протидії корупції, зокрема в частині відповідальності за корупційні правопорушення. Ця законодавча база передбачає цілий комплекс кримінально-, адміністративно-, цивільно-правових, дисциплінарних та інших заходів впливу з метою притягнення до відповідальності практично будь-якої посадової особи органу державної влади, яка допустила те чи інше зловживання владою чи посадовим становищем (від порушення обмежень, встановлених для державних службовців і неподання декларації до одержання хабара та участі у діяльності організованих злочинних угруповань). Для поліпшення ефективності діяльності з протидії корупції необхідно, по-перше, удосконалити чинне законодавство (у тому числі й прийняти науково обґрунтований пакет антикорупційних законодавчих актів); по-друге, всебічно використовувати позитивний закордонний досвід протидії корупції; по-третє, залучити до розробки і запровадження антикорупційних програм широкі верстви населення та суспільні інститути; по-четверте, покращити превентивну діяльність щодо протидії корупції.¹

1.6. Механізм реалізації державної антикорупційної політики в Україні

Створення нових засад реалізації державної антикорупційної політики в Україні та належного впровадження нового базового антикорупційного законодавства вимагає реалізації подальших реформ та усунення однієї з основних причин незадовільної ситуації у цій сфері, зокрема фрагментарності й недосконалості законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури.

Засади державної антикорупційної політики в Україні визначено Антикорупційною стратегією на 2014–2017 рр.² Її метою є створення у нашій державі системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, якими вона зумовлена, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на ситуацію стосовно запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції. Механізм реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр.³ дасть змогу знизити рівень корупції в Україні, підвищити рівень довіри населення до влади, збільшити обсяг іноземних інвестицій в економіку держави, а також створити основу для подальшої антикорупційної реформи. Складовими механізми її реалізації передбачається розробка та схвалення деяких законів, зокрема щодо:

– засад організації та діяльності спеціально уповноваженого органу, відповідального за вжиття комплексу заходів із формування та реалізації антикорупційної політики;

¹ Шевченко О. В. Основні принципи протидії корупції // Питання юридичної теорії і практики // http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik05_09.pdf.

² Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

³ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

- утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів;
- виконання рекомендацій ГРЕКО в частині посилення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній;
- створення правових засад лобіювання;
- посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборними посадовими особами, зокрема через механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень;
- проведення перевірок публічних службовців на доброчесність;
- внесення змін до законів і підзаконних нормативно-правових актів у частині запровадження стандартів ОЕСР з корпоративного управління на державних підприємствах від 22.04.2004 у діяльність державних підприємств в Україні;
- внесення змін до Конституції та законів України, спрямованих на реформування судоустрою та статусу суддів на основі європейських стандартів;
- внесення до Конституції та законів України змін, спрямованих на реформування прокуратури на основі європейських стандартів;
- внесення змін до КК у частині недопущення можливості звільнення від відповідальності та покарання, зокрема з передачею на поруки, у зв'язку з дієвим каяттям, випробуванням, осіб, які вчинили корупційні злочини; приведення змісту ст. 368² КК у відповідність до положень ст. 20 Конвенції ООН проти корупції та запровадження цивільно-правових механізмів позбавлення незаконно набутого майна;
- врегулювання питань управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, з метою збереження його вартості, а також утворення спеціалізованого підрозділу (органу), уповноваженого на розшук майна, яке може бути конфісковано.

Основними положеннями Закону України «Про запобігання корупції»¹ визначено засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, урегульовано превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах, а також передбачено утворення НАЗК як ключового елемента інституційного забезпечення державної антикорупційної політики. Також Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України»² та Законом України «Про запобігання корупції» внесено зміни до кримінального законодавства щодо законодавчих підстав для кримінального переслідування найбільш небезпечних проявів корупції. Таким чином, імплементація цих базових антикорупційних актів дасть можливість сформувати систему запобігання та протидії корупції, що в свою чергу суттєво зменшить гостроту проблеми корупції.

Механізм реалізації державної антикорупційної політики передбачає створення системи запобігання корупційним проявам на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики, періодичний перегляд і забезпечення відповідності актуальним корупційним викликам та загрозам. Від

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

ефективності такого механізму залежать: подальше виконання функцій у сфері антикорупційної політики нового органу (НАЗК), що створюється в Україні; якісний аналіз даних про корупцію, які є основою формування антикорупційної політики; ефективне і своєчасне коригування антикорупційної політики, що здійснюється системою уповноважених органів (Верховна Рада України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, НАЗК) на основі моніторингу; участь громадськості у формуванні, моніторингу та реалізації антикорупційної політики.

Створюючи механізм реалізації державної антикорупційної стратегії, Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.,¹ метою якої є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики. Провідними напрямками реалізації цієї політики є:

- ґрунтування антикорупційної політики в Україні на основі достовірних даних про корупцію, періодичного перегляду цієї політики з метою забезпечення її відповідності актуальним корупційним викликам і загрозам;

- забезпечення доброчесності органів законодавчої, виконавчої та судової влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів (етичні стандарти, запобігання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру, антикорупційні програми, викриття корупції, доступ до інформації тощо) та створення інституційного забезпечення їх дотримання;

- розробка механізму, який забезпечуватиме ефективне виявлення та розслідування корупційних злочинів, конфіскацію майна, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягнення до відповідальності за вчинення корупційних злочинів;

- формування у суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, перетворення громадянина на ключового носія політичної волі у сфері подолання корупції.

З урахуванням основних напрямів здійснення антикорупційної політики Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.² передбачено низку перспективних заходів, у числі яких:

- створення, розробка (прийняття) законодавчого забезпечення та організація діяльності НАЗК;

- розробка, затвердження та впровадження загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН та забезпечення організації щорічних досліджень стану корупції згідно із загальнонаціональною методикою оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, затвердженою Кабінетом Міністрів України;

- проведення дослідження кількісних та якісних показників корупції в Україні, стану виконання Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в

¹ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

² Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» і державної програми з її реалізації;

- розробка та схвалення проекту нової антикорупційної стратегії на основі аналізу корупційних ризиків, стану виконання чинної стратегії, думки громадськості та висновків міжнародної експертизи, а також затвердження плану заходів на її виконання;

- розробка, схвалення та затвердження спільного з громадськістю меморандуму щодо принципів партнерства у сфері антикорупційної політики та забезпечення його виконання;

- розробка, прийняття та забезпечення виконання рекомендацій ГРЕКО у частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій (розробка відповідного проекту закону);

- приведення виборчого законодавства у відповідність до демократичних міжнародних стандартів щодо наявності корупційних ризиків (антикорупційна експертиза нормативно-правових актів);

- проведення аналізу практики ефективності застосування законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України, депутатів місцевих рад (розробка механізму запобігання виникненню, врегулювання конфлікту інтересів, розробка методичних рекомендацій, проведення інформаційної кампанії);

- розробка і прийняття законодавства про лобіювання;

- розробка та прийняття законодавства щодо громадського обговорення суспільно важливих рішень (публічні консультації);

- підвищення рівня прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад, зокрема шляхом практичної реалізації положень про забезпечення доступу громадян до засідань представницьких органів, оприлюднення інформації про діяльність комітетів Верховної Ради України та місцевих рад (протоколів засідань), оприлюднення в інтернеті інформації про народних депутатів України та депутатів місцевих рад (про фінансування їх діяльності, відрядження, помічників; декларацій депутатів про доходи, майно, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо), забезпечення безперешкодного доступу до інформації про кошториси представницьких органів і звітів про використання коштів. Вжиття із цією метою заходів щодо сприяння прийняттю проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів України» (від 23.12.2014 реєстр. № 1591);

- забезпечення реалізації законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» у новій редакції;

- розробка та впровадження методичних рекомендацій щодо виявлення, запобігання і врегулювання конфлікту інтересів;

- запровадження у тестовому режимі розділу на офіційному веб-сайті НАЗК, що дає можливість подавати декларацію особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом її заповнення на веб-сайті НАЗК;

- запровадження Єдиного державного реєстру декларацій (затвердженої форми) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також оприлюднення відповідної інформації та надання доступу до неї згідно із законом;

- затвердження загальних правил поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, підготовка методичних рекомендацій щодо розробки галузевих кодексів чи стандартів професійної етики;
- розробка, схвалення та прийняття проекту закону щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- створення на офіційному веб-сайті НАЗК розділу для повідомлень про факти корупції з інформацією щодо гарантій державного захисту викривачів;
- підготовка методичних матеріалів та організація проведення цільових тренінгів для службовців державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування щодо вимог антикорупційного законодавства (підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації), а також запровадження електронної системи оцінювання рівня відповідних знань;
- запровадження виконання антикорупційних програм в органах виконавчої влади відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»: затвердження методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, рекомендацій щодо усунення типових корупційних ризиків, методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм і типових антикорупційних програм органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; забезпечення затвердження антикорупційних програм у центральних і місцевих органах виконавчої влади; організація надання методичної допомоги, в тому числі шляхом оперативного надання роз'яснень стосовно найбільш типових проблем, що виникають під час підготовки антикорупційних програм; проведення тренінгів для працівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання і виявлення корупції щодо аналізу корупційних ризиків та підготовки антикорупційних програм;
- підвищення ефективності антикорупційної експертизи: затвердження на основі результатів аналізу ефективності проведення антикорупційної експертизи нової редакції методології її проведення, забезпечення періодичного перегляду цієї методології, запровадження спеціального навчального курсу з питань проведення антикорупційної експертизи;
- впровадження спеціального навчального курсу з питань запобігання і протидії корупції у секторі безпеки та оборони: розробка програми спеціального навчального курсу з питань запобігання і протидії корупції для працівників сектору безпеки та оборони;
- проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції у Міністерстві оборони України (Міноборони), Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України, МОЗ, Міністерстві екології та природних ресурсів, Міністерстві аграрної політики та продовольства України, Міністерстві освіти і науки України (Міносвіти);
- подання за результатами аналізу світового досвіду діяльності інституту генеральних інспекторів пропозицій щодо запровадження посад уповноважених осіб НАЗК у центральних органах виконавчої влади або на державних підприємствах, діяльність яких пов'язана із високими ризиками корупції (в межах граничної чисельності працівників таких органів і підприємств);
- сприяння прийняттю та реалізації законів про адміністративну процедуру та про адміністративний збір, у зв'язку з чим вбачається за необхідне подати до Кабінету Міністрів України проекти законів України «Про адміністративну процедуру» і «Про адміністративний збір»;

– здійснення практичних заходів щодо усунення корупційних чинників в адміністративних процедурах, зокрема забезпечення: розвитку інтегрованих прозорих офісів – центрів надання адміністративних послуг, визначення за результатами реалізації пілотних проектів доцільності передачі органам місцевого самоврядування повноважень із надання базових адміністративних послуг, у тому числі щодо реєстрації місця проживання та видачі документів, які посвідчують особу, реєстрації суб'єктів господарювання і прав на нерухоме майно, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія;

– забезпечення затвердження антикорупційних програм і призначення уповноважених осіб на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 %) відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», надання методичної допомоги у затвердженні антикорупційних програм на державних, комунальних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 %), проведення перевірки (під час перевірки відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування) дотримання Закону України «Про запобігання корупції» у частині затвердження та виконання антикорупційних програм на державних підприємствах, у господарських товариствах (у яких державна частка перевищує 50 %);

– забезпечення запровадження в Україні стандартів і рекомендацій ОЕСР з корпоративного управління на державних підприємствах, із цією метою слід подати до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо плану дій із запровадження в Україні стандартів та рекомендацій ОЕСР з корпоративного управління на державних підприємствах;

– внесення змін до законодавства в частині поширення на посадових (службових) осіб державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна частка перевищує 50 %) вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо недопущення та врегулювання конфлікту інтересів, забезпечення фінансового контролю, для чого слід проаналізувати провідний світовий досвід, розробити відповідний законопроект та подати його до Кабінету Міністрів України;

– створення відкритого для публічного доступу реєстру державних підприємств, господарських товариств (у яких державна частка перевищує 50 %) з інформацією про кінцевих вигодонабувачів, результати діяльності підприємств;

– забезпечення доопрацювання проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо удосконалення системи державних закупівель та електронних закупівель)» з урахуванням пропозицій громадськості та сприяння його прийняттю Верховною Радою України, а також практична реалізація цього законопроекту;

– забезпечення розробки, прийняття та реалізації стратегії реформування сектору юстиції до 2019 р. і державної програми її реалізації за сприяння проекту «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», який запроваджується за фінансової підтримки ЄС, у зв'язку з чим слід підготувати проект стратегії реформування сектору юстиції до 2019 р., який передбачатиме узгоджений комплекс заходів із реформування судової системи, органів прокуратури та інших органів кримінальної юстиції, зокрема МВС, поліпшення доступу до правосуддя;

– організація навчання суддів і працівників апарату судів з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства на періодичній основі;

– забезпечення проведення дослідження щодо дотримання суддями антикорупційного законодавства, виявлення основних корупційних ризиків у всіх формах судочинства;

– затвердження типової антикорупційної програми юридичної особи та методичних рекомендацій щодо запобігання корупції у приватному секторі;

– створення спільної робочої групи із числа представників НАЗК і бізнесу для налагодження співпраці та спільного вжиття заходів щодо: проведення кампанії, спрямованої на інформування представників бізнесу про вимоги нового Закону України «Про запобігання корупції», підготовки пропозицій до стратегії, яка матиме на меті імплементацію антикорупційних стандартів приватним сектором, поширення інформації про антикорупційне законодавство, практику його застосування, створення спеціальних програм, спрямованих на забезпечення доступу підприємців до необхідної інформації, зокрема про адміністративні процедури, права та обов'язки підприємців, формування «нульової толерантності» до корупції, заохочення інформування про факти корупції;

– проведення тренінгів для уповноважених з антикорупційних програм осіб;

– подання пропозицій щодо застосування «пактів доброчесності», зокрема в інфраструктурних або інших проектах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (уряд, бізнес, громадськість) механізму контролю за плануванням і реалізацією таких проектів, цільовим та ефективним витрачанням відповідних коштів;

– проведення моніторингу реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»; подання пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері;

– запровадження в Україні стандартів відкритих даних (визначення переліку наборів відомостей, придатних для подальшої автоматизованої обробки, в тому числі стосовно суспільно важливої інформації (інформація про державні закупівлі, декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дані Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, Єдиного реєстру об'єктів державної власності, Державного реєстру телерадіоорганізацій тощо), та їх оприлюднення органами влади): сприяння прийняттю Верховною Радою України проекту Закону щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних (від 19.02.2015 реєстр. № 2171), подання Кабінетові Міністрів України проекту акта, що визначатиме засади оприлюднення в інтернеті урядових відкритих даних, створення єдиного державного веб-порталу відкритих даних та забезпечення його функціонування;

– вжиття заходів щодо реалізації Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 № 183-VIII, зокрема затвердження порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів і визначення суб'єкта, уповноваженого адмініструвати цей веб-портал, у зв'язку з чим вбачається за доцільне подати проект відповідного акта до Кабінету Міністрів України, створити та забезпечити функціонування єдиного державного веб-порталу використання публічних коштів;

– дослідження питання підвищення прозорості діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема шляхом попереднього оприлюднення проектів рішень Кабінету Міністрів України та подання пропозицій за результатами вивчення питання;

– проведення аналізу доступності публічних реєстрів, які містять суспільно важливу інформацію, подання пропозицій щодо розкриття даних із таких реєстрів з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних, спрощення доступу (у тому числі шляхом здешевлення);

– подання до Кабінету Міністрів України проекту закону про прозорість видобувних галузей, яким визначатиметься порядок розкриття інформації про

внесення платежів до державного і місцевого бюджетів суб'єктами господарювання, що мають право на видобуток корисних копалин або використання природних ресурсів, і доходів, пов'язаних із розробкою національних природних ресурсів, які отримує держава, а також надання іншої інформації для підготовки щорічних звітів відповідно до вимог Стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI);

- забезпечення участі України у міжнародних ініціативах прозорості та імплементації стандартів міжнародних ініціатив, зокрема: щорічна підготовка та оприлюднення звіту про платежі компаній і доходи держави від видобувних галузей відповідно до Стандарту EITI, імплементація Стандарту EITI, реалізація проектів у рамках Програми Ініціативи із прозорості у будівельній галузі (CoSt), подання до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо розширення участі України в CoSt;

- проведення аналізу практики застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації», підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства, зокрема з урахуванням необхідності утворення (визначення) незалежного органу щодо нагляду за дотриманням положень Закону;

- забезпечення внесення змін до законодавства щодо удосконалення режиму спеціальної конфіскації, зокрема імплементації Директиви ЄС від 03.04.2014 № 2014/42/EU про арешт та конфіскацію предметів злочинної діяльності та доходів від неї в ЄС, усунення суперечностей у КК щодо застосування спеціальної конфіскації, повернення в Україну активів, які є предметом злочинної діяльності або набуті внаслідок такої діяльності, для чого слід подати відповідний проект закону до Кабінету Міністрів України;

- прийняття нових правил здійснення ефективного управління коштами та майном, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, із цією метою вбачається за необхідне подати відповідний проект закону до Кабінету Міністрів України;

- створення ДБР як органу, що здійснює заходи у сфері протидії корупції (крім тих, що належать до компетенції НАБУ), у сфері протидії організованій злочинності та має право ведення досудових розслідувань злочинів у зазначених сферах, а також право досудового розслідування особливо тяжких злочинів і злочинів, вчинених працівниками органів правопорядку (що передбачає прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань», розробку та запровадження плану заходів з його реалізації);

- забезпечення ефективного виконання вимог законодавства щодо застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру;

- проведення аналізу законодавства України та практики його застосування в частині відповідності Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях та стандартам Робочої групи ОЕСР з боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях;

- опрацювання за результатами аналізу питання щодо приєднання України до Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних операціях та Робочої групи ОЕСР з боротьби з хабарництвом у міжнародних комерційних операціях;

- дослідження наявності корупційних чинників під час застосування КК і КПК, проведення антикорупційної експертизи цих кодексів; підготовка за результатами дослідження звіту, пропозицій та проектів відповідних нормативно-правових актів;

- забезпечення внесення змін до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, з метою обліку

юридичних осіб та забезпечення передачі функцій з ведення Реєстру від Мін'юсту до НАЗК;

- проведення у 2015, 2016 і 2017 рр. опитування населення з метою виявлення динаміки стосовно сприйняття корупції;

- прийняття спільно з інститутами громадянського суспільства плану заходів щодо комплексного вирішення проблеми толерантного ставлення населення до корупції, орієнтованого на різні соціальні та вікові групи;

- регулярне проведення інформаційних кампаній, спрямованих на формування у населення несприйняття корупції як способу вирішення проблем; вжиття комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня правової свідомості населення, зокрема обізнаності громадян щодо своїх прав і свобод, механізму їх реалізації та правових способів захисту, роз'яснення найбільш важливих антикорупційних заходів, що здійснюються в державі, положень законодавства про запобігання та протидію корупції, у тому числі в частині визначення видів і форм корупційної поведінки, моделей правильної поведінки в ситуаціях з можливими корупційними ризиками; вжиття заходів, спрямованих на заохочення повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень;

- сприяння запровадженню у загальноосвітніх навчальних закладах вивчення питань, пов'язаних із корупцією, її небезпекою та відповідальністю за корупцію, а також проведення тренінгів з питань антикорупційного законодавства для працівників таких закладів: проведення дослідження з метою визначення, з якого віку і в якому обсязі доцільно включати до навчальних програм у загальноосвітніх навчальних закладах інформацію щодо корупції; підготовка методичних матеріалів для проведення тренінгів для працівників загальноосвітніх навчальних закладів, проведення для зазначених працівників тренінгів з питань антикорупційного законодавства, запровадження вивчення у загальноосвітніх навчальних закладах антикорупційного законодавства.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

2.1. Антикорупційна функція громадянського суспільства

Поширена у науковому та експертному середовищі думка про те, що корупція шкодить розвитку держави, буде неповною, якщо не згадати про ті збитки і поразки, які корупційна злочинність та інші прояви корупції спричиняють людині та громадянському суспільству в цілому. Адже людина, її законні інтереси, права та свободи і, у першу чергу, право брати участь в управлінні державними справами, залишаються традиційною та найбільш вразливою мішенню для корупції. До того ж, корупція здатна спричинити деградацію громадянського суспільства, уповільнити і навіть унеможливити його розвиток, а також згорнути усі процеси демократизації в країні.

Автори підручника «Демократизація» з Оксфордського університету М. Стів Фіш і Дж. Віттенберг виокремлюють такі три категорії країн світу: а) країни усталеної демократизації (Індія, Кіпр, Польща, Сербія, Україна та ін.); б) держави нестабільної демократизації (Албанія, Боснія, Грузія, Туреччина та ін.); в) держави безуспішної демократизації (Бангладеш, Джибуті, Киргизія, Нігерія, Таджикистан та ін.). Вчені також справедливо стверджують, що «центральною драмою сучасної світової політики» є «повернення демократизації назворот» і визначають основні причини руйнування демократії в сучасному світі (повільний розвиток економіки і феномен «вуглецевих демократій»; історичні та геополітичні чинники; радикалізований іслам; схильність населення до популізму і перманентних радикальних виступів; безконтрольне посилення президентської влади та армії тощо).¹ Втім, наведений перелік негативних чинників буде неповним без зазначення у ньому корупції, яка вихолощує та спотворює демократію як цінність і процедуру.

Так, професор Колумбійського університету Н. Урбінати, переосмислюючи роботи А. де Токвіля, зазначає: «цінність сучасної демократії ґрунтується на тому, що вона дає громадянам змогу змінювати свої рішення та лідерів, не ставлячи під питання політичний порядок».² Натомість корупція дозволяє політичним лідерам скільки завгодно трансформувати демократичні інститути на свою користь, породжуючи різні спотворені типи демократії, зокрема популістську, плєбісцитарну тощо.

Наразі більшість зарубіжних країн і міжнародних організацій і досі вважають Україну державою, де процеси демократизації, на відміну від багатьох інших пострадянських республік, мають помітні успіхи. Насамперед, завдяки Помаранчевій революції 2004 р. і Революції гідності 2014 р., а також через

¹ Демократизация: учебн. пособ. / сост. и науч. ред.: К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Ф. Инглхарт, К. Вельцель ; пер. с англ. под науч. ред. М. Г. Миронюка ; предисл., сост. указателя М. Г. Миронюка ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – С. 426–430, 448.

² Урбинати Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / Н. Урбинати / пер. с англ. Д. Кралечкин ; Научн. редактор. перев. В. Софронов. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2016. – С. 26.

здатність політиків йти на чесні та прозорі вибори і нерідко програвати їх, не консервуючи свою владу в будь-який спосіб. Але статус демократичної, а отже, і перспективної держави може бути втрачено Україною у разі капітуляції громадянського суспільства та держави перед корупцією. Беручи до уваги те, що Україна минулого року зайняла 130 місце у рейтингу сприяння корупції Transparency International CPI-2015,¹ загроза суспільному розвитку (у 2015 р. Україна посіла аж 123 місце за «індексом щастя») та процесам демократизації в Україні зберігає свою актуальність.

Натомість демократія як найбільш сприятливий для розвитку громадянського суспільства режим є водночас і визначальною умовою ефективного розвитку держави. У цьому сенсі слід погодитися з думкою професора Тюбінгенського університету О. Хьоффе, що саме «... демократії, з їх законодавством, надійним судочинством і (переважно) некорумпованою виконавчою владою явно перевершують недемократичні режими».² При цьому ефективними сучасні демократичні держави є за наявності розвиненого громадянського суспільства, спроможного боротися з корупцією та перемагати її. Тобто йдеться про актуальність антикорупційної функції громадянського суспільства у демократичних державах XXI ст.

Сама історія громадянського суспільства має давню історію та ще більш давні витоки. Громадянське суспільство та уявлення про нього сформувалися історично і становлять синтез гуманістичних учень та досвіду організації спільного життя людей. Очевидно, що певні прототипи саморегулятивних людських колективів існували ще у перших державах світу (Елам, Єгипет, Ванланг, Шан-Інь та ін.). У цьому сенсі варто погодитися із М. В. Денисюком, що «громадянське суспільство виникає разом і поряд з державою, бо ані перше, ані друге не здатні до самостійного, а тим паче взаємовиключного співіснування».³

Разом із тим сучасні уявлення про громадянське суспільство, як власне, і демократію, у Західній правовій традиції пов'язують насамперед із вченнями Аристотеля, обґрунтованими у VI ст. до н. е. в його «Політиці». У цій відомій роботі мислитель обґрунтував не лише категорії *koinonia politike* («політична спільнота») і *polis* («суспільство»), що з часом трансформувалися у римському праві в більш звичні для сучасників категорії «*politica communicatio*» і «*societas civilis*» – «громадянське суспільство», а й висновок про те, що об'єднання людей відбувається «заради самого життя, скріплюючи державне спілкування».⁴ Таким чином, Аристотель вважав спільноту вільних громадян, об'єднаних у політичне суспільство, основою полісу та невід'ємною складовою держави.

В епоху Відродження та Реформації ідеї громадянського суспільства, подібні ідеям демократії, конституції тощо, були реставровані та отримали нового звучання. Так, у XVII–XIX ст.ст. під впливом робіт Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Б. Спінози, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, А. Фергюсона, А. де Токвіля, І. Канта, Г. Гегеля та інших мислителів громадянське суспільство стало

¹ Україна зайняла 130 місце у рейтингу сприяння корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-zanyala-130-mesto-reytinge-vospriyatiya-1453879663.html>. – Назва з екрана.

² Хьоффе О. Есть ли будущее у демократии? О современной политике / О. Хьоффе ; пер. с нем. под ред. В. С. Малахова. – М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – С. 310.

³ Денисюк М. В. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Монограф. / М. В. Денисюк. – К. : Атіка, 2015. – С. 18.

⁴ Аристотель. Политика / Аристотель ; пер. с греч., предисл. и послесл. С. А. Жебелева ; примеч. и коммент. А. И. Доватура. – М. : Академический проект, 2015. – С. 83.

раціональною альтернативою феодальному становому суспільству, а соціальна активність громадян почала визнаватися джерелом позитивних трансформацій у суспільстві та державі на користь людини.

Так, Дж. Локк у своїй роботі «Два трактати про врядування» запроваджує термін «спільнотворення», яким позначає формування громадянського суспільства. При цьому мислитель пояснює, що він має на увазі під спільнотворенням – «не демократію чи будь-яку іншу форму врядування, а будь-яку незалежну спільноту, яку латиняни позначали словом *civitas*». Таким чином, Дж. Локк одним із перших відокремив громадянське суспільство як суб'єкт від демократії як політичного режиму та визначив мету його формування: «прагнення мирно та безпечно користуватися своєю власністю, головним знаряддям та засобом чого слугують закони».² При цьому Дж. Локк вважав, що для жодної людини, яка перебуває у громадянському суспільстві, не може бути винятків із законів буття цього суспільства.³

Діяльнісний компонент формування громадянського суспільства та його природне прагнення жити не за велінням влади, а за законом суспільства наголошував і шотландський мислитель А. Фергюсон: «Правила деспотії писані для урядів, що стоять над зіпсованими людьми», – писав мислитель. Натомість «люди, які переслідують у суспільстві різні цілі та дотримуються різних поглядів, забезпечують широкий розподіл влади і волею випадку приходять до громадянського устрою, більш сприятливого для людської природи, аніж ті, до яких здатна прийти людська мудрість».⁴ В ідеалі такий громадський устрій потребував свого унормування в законах.

Г. Гегель пов'язував громадянське суспільство, яке вважав другим етапом розвитку «моральної субстанції» від сім'ї до держави, формою забезпечення життєдіяльності суспільства і реалізації громадянських прав,⁵ поєднуючи у такий спосіб розвиток громадянського суспільства з утвердженням та реалізацією прав людини, що стало можливим після їх конституювання.

Із появою перших декларацій і білів про права та свободи людини, а також утвердженням перших конституцій громадянське суспільство трансформується із певної світоглядної цінності на суб'єкт правовідносин, наділений певними правами та обов'язками. Зокрема, ще у преамбулі Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 р. визначено таку категорію як «громадянський союз», а ст.ст. 11, 14, 15 тощо встановлюють правові характеристики громадянського суспільства.

Зокрема, з-поміж різноманітних функцій громадянського суспільства у ст. 15 зазначеної Декларації, що і донині зберігає свою чинність як складова Конституції Франції, виокремлено контрольну функцію: «Суспільство має право вимагати звіту у кожної посадової особи щодо ввіреної їй сфери управління».⁶ Саме

¹ Лок Дж. Два трактати про врядування / Джон Лок ; пер. з англ. : О. Терех, Р. Димирець. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – С. 198.

² Лок Дж. Два трактати про врядування / Джон Лок ; пер. з англ. : О. Терех, Р. Димирець. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – С. 200.

³ Лок Дж. Два трактати про врядування / Джон Лок ; пер. з англ. : О. Терех, Р. Димирець. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – С. 176–179.

⁴ Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Адам Фергюсон ; пер. с англ. ; под ред. М. А. Абрамова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. – С. 336.

⁵ Гегель Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – С. 342–343.

⁶ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : Учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 7-е изд. – М. : Wolters Kluwer Russia, 2010. – С. 137.

а) підпорядкування громадянського суспільства та його членів закону, б) участь громадськості в управлінні державними справами, а також в) звітність органів публічної влади перед громадянами стали, поряд із г) визнанням природного права громадян на добровільні асоціації визначальними сутнісними рисами громадянського суспільства у його нинішньому розумінні.

Сучасні вчені по-різному визначають сутність і зміст громадянського суспільства. Так, свого часу відомий український вчений і громадський діяч Л. П. Юзьков, автор одного із перших проєктів Конституції України, вважав, що конституційні основи громадянського суспільства слід визначити таким чином, щоб «громадянське суспільство підпорядкувати людині. А державу – суспільству та людині. А не навпаки, як це десятиліттями було у нас: і суспільство, і людина – для держави».¹

Відомий правозахисник В. В. Речицький розумів громадянське суспільство як сферу добровільних, особистих, соціальних та економічних відносин і структур, відокремлених від державних установ, що забезпечує простір свободи для всіх її членів,² наголошуючи при цьому насамперед на правозахисному потенціалі громадянського суспільства.

Нерідко громадянське суспільство репрезентується як процес і результат діяльності його інститутів у правозахисній сфері. Зокрема, на думку М. В. Денисюка, громадянське суспільство є комплексом номінально незалежних від держави формалізованих або неформалізованих структур, зв'язків між ними, норм і цінностей, що у своїй сукупності здатні впливати на державні інститути з метою захисту прав і свобод людини і громадянина.³

Комплексний підхід щодо сутності та змісту громадянського суспільства пропонує О. С. Лотюк. На думку цієї вченої, громадянське суспільство є історично сформованою, цілісною системою самостійних та завершених суспільних відносин і незалежних від держави суб'єктів, що в легітимний спосіб забезпечують, на засадах рівного партнерства з державою, реалізацію та захист конституційних прав і свобод людини, її законних інтересів, утвердження демократії та верховенство права, а також беруть участь в управлінні державними справами, впливають на конституційну правотворчу і правозастосовну діяльність. Його основними сутнісними ознаками є: самоврядність, добровільність, самодостатність, плюралістичність, відкритість тощо.⁴ Є й інші визначення категорії «громадянське суспільство».

Узагальнюючи результати наукових досліджень громадянського суспільства у вітчизняній і зарубіжній науці та адаптуючи їх до предмета цієї монографії, можна зробити висновок, що громадянське суспільство – це процес і результат діяльності громадян і формалізованих та неформалізованих інститутів громадянського суспільства (громадськості) з метою утвердження та захисту прав і свобод людини, а також участі в управлінні державними справами та здійснення

¹ Антологія української юридичної думки : В 10 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 9 : Юридична наука радянської доби / упорядники: В. Б. Авер'янов, О. М. Костенко, В. П. Нагребельний, В. Ф. Погорілко та ін. ; відп. ред. В. П. Нагребельний. – К. : Вид. дім «Юридична книга», 2004. – С. 344.

² Речицький В. Свобода и государство / В. Речицкий ; Харьковская правозащитная группа. – Х. : Фолио, 1998. – С. 26–27.

³ Денисюк М. В. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Монографія / М. В. Денисюк. – К. : Атіка, 2015. – С. 29.

⁴ Лотюк О. С. Конституційні засади розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : Монографія / О. С. Лотюк. – К. : Ліра-К, 2015. – С. 294.

контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема щодо упередження корупції на публічній службі.

Таким чином, громадянське суспільство є добровільною, відкритою, самоорганізованою та функціональною спільнотою соціально активних громадян та інститутів громадянського суспільства, їх об'єднань і асоціацій, які взаємодіють з державою, стимулюють її розбудову та, водночас, виступають запобіжниками щодо неефективного державного управління та корупції.

Сучасне громадянське суспільство, на відміну від громадянського суспільства XVIII–XIX ст.ст., і навіть громадянського суспільства 70–80-х рр. XX ст., є багатофункціональним суб'єктом державотворення та правотворення. І якщо раніше функції громадянського суспільства формувалися в силу його соціальної активності та апіорі визнавалися, то на сьогодні ці функції отримують своє закріплення не лише в актах конституційного законодавства, а й у міжнародному праві. Стосовно цього справедливим буде твердження О. В. Скрипнюка, що громадянське суспільство досягає свого законодавчого впорядкування і регулювання відносин із державою.¹

Аналіз чинного законодавства (Конституція та закони України, інші акти чинного законодавства) та міжнародних договорів (Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Конвенція ООН проти корупції та ін.) і документів (Європейська конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій ETS 124 1986 р., Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ 1990 р., Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій Комісії із зацікавленими сторонами (COM(2002)704) 2002 р. тощо) дає змогу дійти висновку про унормування у національному законодавстві та міжнародному праві значної кількості функцій громадянського суспільства та його інститутів. Наведене є підставою для виокремлення різних функцій громадянського суспільства, тобто напрямів і видів впливу громадянського суспільства на трансформаційні процеси у традиційному трикутнику «людина–суспільство–держава».

Так, О. В. Скрипнюк, аналізуючи місію та функції громадянського суспільства, вважає, що: *по-перше*, громадянське суспільство є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів; *по-друге*, інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності конституційних прав і свобод людини, дають їм упевненість у своїх силах, служать опорою у їхньому можливому протистоянні з державою; *по-третє*, громадянське суспільство та його інститути систематизують і надають урегульованості протестам і вимогам людей, що в іншому разі могло би мати руйнівний характер, і в такий спосіб утворюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади; *по-четверте*, громадянське суспільство виконує функцію захисту інтересів певної групи в її суперництві з іншими групами інтересів, дає шанс різним соціальним групам «бути почутими нагорі».²

На думку фахівців із державного управління О. Якубовського і Т. Бутирської, основними функціями громадянського суспільства є: 1) продукування норм і

¹ Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України : Монографія / О. В. Скрипнюк. – К. : Інститут держ. і прав. ім. В. М. Корещького НАН України, 2000. – С. 377.

² Основи демократії : навч. посібн. / авт. кол. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій. Вид. 2-е, стереотипне. – К. : Ай Бі, 2004. – С. 456.

цінностей, що держава потім скріплює своєю санкцією; 2) інтегрування суспільства, зокрема шляхом надання цивілізованого вигляду суспільним конфліктам (та «гасіння» їх у такий спосіб); 3) утворення середовища, в якому формується розвинений соціальний індивід; 4) вплив на державу, формування її відповідно до демократичних норм та інтересів громадян.¹ При цьому остання із зазначених функцій, очевидно, може диференціюватися на інші предметні функції.

Змістовну класифікацію функцій громадянського суспільства пропонує О. С. Лотюк, яка обґрунтовано зауважує, що єдиним об'єктивним критерієм класифікації функцій громадянського суспільства в цілому (а не як суми функцій інститутів громадянського суспільства) є об'єкт і предмет його впливу на суспільні відносини, протилежною стороною яких виступає людина, суспільство, держава. Наведений методологічний підхід дав змогу О. С. Лотюк виокремити такі функції громадянського суспільства: а) установча функція щодо визначення цілей і пріоритетів розвитку суспільства та держави; б) функція легітимації рішень і правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; в) функція громадського контролю за діяльністю органів державної влади та їх посадових осіб; г) правозахисна функція; г) правотворча функція щодо ініціювання і функція громадської експертизи проєктів актів законодавства; д) правозастосовна функція щодо реалізації легітимних інтересів суспільства у державній політиці; е) функція кадрового рекрутингу політиків, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, бізнес-персоналу тощо.²

Запропоновані О. С. Лотюк функції громадянського суспільства мають системний, але не вичерпний характер. Отже, перелік запропонованих вченою функцій можна було б доповнити антикорупційною функцією громадянського суспільства та його інститутів. На це безпосередньо вказують і міжнародні зобов'язання України. Так, ст.ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції передбачено проведення державами-учасницями, у тому числі й Україною, таких заходів щодо боротьби з корупцією як активне долучення громадянського суспільства та його інститутів до формування і реалізації антикорупційної політики, а також до поширення в суспільстві знань щодо запобігання та протидії корупції.³ Схожі завдання щодо партнерства держави і громадянського суспільства у сфері запобігання та протидії корупції визначають й інші міжнародні договори і документи.

Отже, антикорупційну функцію громадянського суспільства слід розуміти як важливий напрям легітимного впливу громадянського суспільства на формування та реалізацію державної антикорупційної політики, зокрема щодо утвердження і впровадження антикорупційних стратегій, здійснення контролю за доброчесністю посадових та службових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оприлюднення фактів корупції на публічній службі, проведення просвітницької та інформаційно-аналітичної роботи у сфері боротьби з корупцією. Очевидно, що масштабність антикорупційної функції громадянського суспільства передбачає і множинність суб'єктів її реалізації – профільних інститутів громадянського суспільства.

¹ Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: Монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 22.

² Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні / О. С. Лотюк: дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2015. – С. 302.

³ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003: ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

Можна передбачити, що перехід від атрибутивного до функціонального громадянського суспільства, від «громадянського суспільства – символу» до «громадянського суспільства – дії» позначився не лише утвердженням партнерських зв'язків між останнім і державою, а й функціональною диференціацією громадянського суспільства. Так, на сьогодні окрім поділу інститутів громадянського суспільства за організаційно-правовими формами їх діяльності, визначеному в Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, іншими актами чинного законодавства, на: громадські організації; професійні та творчі спілки; організації роботодавців; благодійні організації; волонтерські організації; релігійні організації; органи самоорганізації населення; недержавні ЗМІ; інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, ці інститути можна розмежовувати і відповідно до їх магістральних функцій – правозахисні; культурно-просвітницькі; спортивні; освітні; лікарські; природоохоронні; благодійні; підприємницькі; антикорупційні; міжнародні та інші.

При цьому значної популярності в Україні набувають саме соціально активні антикорупційні інститути громадянського суспільства з ключовою інтелектуальною компонентою з розробки та супроводження антикорупційних законопроектів, методик запобігання корупції, науково-аналітичних досліджень проблем протидії корупції, масштабні та об'єктивні антикорупційні журналістські розслідування тощо. Серед таких інститутів громадянського суспільства нині можна назвати громадську організацію «Центр протидії корупції», інтернет-ресурс, що підтримується багатьма ЗМІ та Фондом «Відродження» «Наші гроші» та ін.

Важливим, хоча і малодослідженим на сьогодні в Україні елементом громадянського суспільства є громадські рухи, які нерідко ототожнюються з громадськістю у цілому. Власне, громадські рухи становили рушійну силу Помаранчевої революції 2004 р. і Революції гідності 2014 р.

На відміну від багатьох держав Західної Європи та Америки, де антивоєнні та студентські рухи сприяли у другій половині ХХ ст. відродженню теорії і практики громадянського суспільства, в Україні першими прикладами успішних громадських рухів, які сприяли утвердженню дієвої політичної опозиції, стали «Україна без Кучми» (2001 р.) і «Повстань Україно!» (2002–2003 рр.) із наступним ребрендингом останнього в 2013 р.

Зазначені громадські рухи, по суті, мали не лише продемократичну, а й антикорупційну спрямованість. Адже на відміну від більшості держав Латинської Америки, Африки, Південної Азії, які пережили недемократичні режими, узурпація влади в Україні наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. відбувалася: а) з метою використання персональної влади для особистого збагачення за рахунок держави; б) без радикального згортання демократичних прав і свобод громадян та інститутів демократії. Із цього часу антикорупційні громадські рухи в Україні, з різним ступенем підтримки серед громадян, набули популярності.

Досить відомими стали й антикорупційні громадські рухи, до яких долучилися соціально активні громадяни (citizenship), ситуаційно об'єднані для боротьби з корупцією і викриття корумпованих посадових осіб в органах державної влади та

¹ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

органах місцевого самоврядування. У числі таких громадських рухів у 2014–2016 рр. варто назвати «ЧЕСНО!», «Антикорупційний рух», «Народний контроль» та ін. Більшість із них із часом формалізувалися у громадські організації і політичні партії, хоча зберегли традиційні для громадських рухів форми та методи діяльності, пов'язані зі створенням широких соціальних мереж, активним використанням мирних зібрань, залученням для висвітлення фактів корупції ЗМІ тощо.

Найбільш масовим і популярним наразі в Україні став громадський «Рух за очищення», організований М. Саакашвілі та підтриманий широким колом політиків і громадських діячів, а також інститутів громадянського суспільства. Зокрема, за змістом Маніфесту метою руху є «зміна корумпованих політичних еліт»,¹ а також широка мобілізація громадськості для формування та реалізації державної антикорупційної політики. Антикорупційні форуми, проведені з осені 2015 р. у багатьох великих містах України, а також в окремих районах Донецької та Луганської областей, де проводиться АТО, сприяли популяризації антикорупційної діяльності громадянського суспільства і формуванню соціальної антикорупційної мережі.

Водночас західні вчені акцентують увагу на найбільшій загрозі для масових громадських рухів сучасності – соціальному популізмі, який не може вважатися тотожним «народним рухам» і часто не призводить до реальних змін у державній політиці та державному управлінні. Так Н. Урбинаті, проаналізувавши два наймасштабніших громадських рухи ХХІ ст. у США *Occupy Wall Street* («Захопи Уол-стріт») і *Tea Party* («Чайна партія»), дійшов висновку, що «для перетворення популізму із громадського руху на форму управління державною владою потрібні органічна популяризуюча ідеологія і лідер, який прагне перетворити народне невдоволення та протести на стратегію мобілізації мас заради завоювання демократичного уряду. Без організаційного наративу і керівництва, яке стверджує, що їх громада і є справжнім вираженням всього народу в цілому, народний рух залишається саме тим, чим він є – таким, що має повне право на існування, рухом протесту й критики певного тренду в суспільстві, що порушує демократичні принципи».² У нашому випадку йдеться про тренд опанування публічною владою для особистого збагачення з метою подальшої еміграції власника набутих корупційним способом коштів разом зі своїми статками за кордон.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що антикорупційна функція громадянського суспільства є однією із найважливіших для людини, суспільства, держави і бізнесу в Україні. При цьому систематична участь інститутів громадянського суспільства у форсуванні прийняття ключових антикорупційних законів і документів, а також проведення просвітницької антикорупційної роботи серед громадян є важливою, але не вичерпною функцією громадянського суспільства. Очевидно, що сучасне громадянське суспільство в Україні через свої громадські організації та рухи має продукувати нові антикорупційні ідеї та нових громадських лідерів, спроможних вести чіткий антикорупційний наратив і трансформувати його в зміст антикорупційних стратегій та законів, формувати нетерпимість до корупції у всіх сферах суспільного і державного життя, оприлюднювати факти корупції та здійснювати громадський контроль за

¹ Маніфест Руху за очищення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://anticorr.org.ua/rukhn-za-ochishhennya/manifest-rukhu-za-ochishhennya>. – Назва з екрана.

² Урбинаті Н. Искаженная демократия. Мнение, истина и народ / Н. Урбинаті / пер. с англ. Д. Кралечкин ; Научн. редактор. перев. В. Софронов. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2016. – С. 249–250, 251.

розслідуванням і засудженням корупційних деліктів. В іншому разі нагальний запит громадянського суспільства на боротьбу з корупцією може трансформуватися на стихійні виступи.

Важливі інструменти реалізації антикорупційної функції громадянського суспільства на сьогодні створює і Закон України «Про державну службу» 2015 р.,¹ який передбачає широке залучення громадськості до конкурсного відбору громадян на державну службу та щорічну оцінку діяльності державних службовців.

2.2. Поняття громадськості, її роль у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні

Події, які відбулися в Україні упродовж 2013–2015 рр., засвідчили потужний потенціал громадськості у вирішенні державних і суспільних справ, особливо у сприянні проведенню реформ. Громадськість стала тією рушійною силою, яка у складний для держави та суспільства час змогла зберегти і забезпечити продовження європейського розвитку України, консолідацію Української нації, а також суттєво допомогла захисту територіальної цілісності та державного суверенітету України. Підтвердженням цього є неймовірні за своїми масштабами та допомогою Збройним Силам України волонтерський і добровольчий рухи. Окрім цього, однією зі сфер, на яку громадськість дедалі частіше звертає увагу та спрямовує свої зусилля, є формування і реалізація державної антикорупційної політики в Україні.

Цікаво, що протягом XIX ст., коли відбулося етимологічне утвердження поняття «громадськість», воно почало застосовуватися для визначення групи людей або навіть колективного суб'єкта суспільства з явною вказівкою на такі п'ять позитивних якостей: 1) прогресивність; 2) самоорганізованість; 3) згуртованість; 4) ініціативність; 5) небайдужість. Поняття «громадськість» розумілося як певний прошарок або група людей, об'єднаних спільною діяльністю, позицією чи думкою. Особливість вжиття цього поняття у XIX ст. полягала у тому, що громадськість протиставлялася суспільству, відокремлюючи у такий спосіб провідну частину суспільства від світської, аристократичної або салонної. Тому громадськістю почали називали прогресивну частину суспільства – людей, котрі цінували та намагалися робити громадські вчинки, натомість суспільством зневажливо називали вищий світ, орієнтований виключно на естетичну поведінку і вишукані манери.²

Вжиття слова «громадськість» у такому значенні зробило це поняття у певному сенсі унікальним і послужило подальшим орієнтиром у розвитку наукової думки та нормативно-правових підходів до розуміння проблеми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики загалом та її антикорупційної складової зокрема. Якщо звернутися до розуміння поняття громадськості у сучасних юридичних виданнях, то фактично у всіх визначеннях очевидна його конотація з ініціативною частиною суспільства, яка активно бере участь у вирішенні державних і суспільних справ та є мотивовано вираженням

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

² Волков В. Общественность: забытая практика гражданского общества / В. Волков // ProetContra. – 1997. – № 4. – С. 83.

людьми спільним інтересом, благом або цінністю. Тому громадськість починає кореспондуватися з публічним виміром колективу, тим, що є публічно доступним, спільно вираженим у визнаних суспільством цінностях і благах. На сьогодні дедалі важче, а іноді – просто неможливо відокремити громадське від того, що є державним або пов'язано з органами публічної влади, перебуваючи в їхньому розпорядженні чи компетенції. Змістовні рамки громадського та державного із поглибленням демократичних перетворень щоразу взаємопроникають дедалі глибше.

Доволі вдале визначення громадськості для розуміння її ролі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики було запропоновано і обґрунтовано ще у першій половині ХХ ст. представником американського прагматизму Д. Дьюї. Громадськістю, на думку вченого, передусім є активна аудиторія, тобто будь-яка група людей, що за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів або переживань. Отже, група громадськості формується на основі визнання певного зла, яке може завдати шкоди спільному інтересу певного кола людей.¹ Схоже розуміння громадськості можна віднайти й у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 01.10.2009, в якому цей термін використовується для позначення організованого громадянського суспільства (*organized civil society*). Ним визнаються об'єднання волонтерів, некомерційних організацій, асоціацій, фондів, благодійних організацій, а також спільноти або групи активістів за географічним положенням або за інтересами.²

Перевіривши ситуативний підхід щодо розуміння громадськості на матеріалі цілого ряду проблемних ситуацій, зокрема під час її участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, американський вчений Д. Груніг запропонував виокремити чотири види громадськості, а саме:³

- 1) громадськість, що реагує на всі проблеми, тобто проявляє свою активність з будь-якого питання;
- 2) байдужа чи індіферентна громадськість, яка не виявляє жодної активності;
- 3) громадськість, згуртована довкола однієї проблеми, що є активною лише з приводу обмеженого та вузького кола пов'язаних між собою питань;
- 4) громадськість, яка об'єдналася довкола певної резонансної проблеми та розпочинає активні дії лише після її висвітлення ЗМІ, завдяки чому ця проблема стає відомою майже всім і перетворюється на предмет широкого обговорення у суспільстві.

Крім цього, Д. Груніг звернув увагу на три фактори ситуативного характеру, які завдяки насамперед комунікації, спілкуванню людей між собою перетворюють латентну (приховану) громадськість на активну. Серед цих факторів учений називає:

1. Усвідомлення проблеми – засвідчує, якою мірою люди відчують зміни у ситуації і в такий спосіб усвідомлюють потребу в інформації.
2. Усвідомлення обмежень – визначає, наскільки люди відчують тиски внаслідок дії зовнішніх факторів і шукають шляхи виходу із конкретної проблемної ситуації, яка склалася. Якщо люди вважають, що здатні щось змінити або вплинути на проблемну ситуацію, вони шукатимуть додаткову інформацію для складання плану дії.

¹ Королько В. Г. Основы публичной рилейшиниз / В. Г. Королько. – М. : «Рефл-бук»; К. : «Ваклер», 2000. – С. 136.

² Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasbourg, 2009. – P. 5.

³ Gruning J. E. Excellence in Public Relations and Communications Management / Ed. by James E. Gruning. – Hillsdale, NJ : Lawrence Erlbaum Associates. – P. 135–139.

3. Рівень проникнення – засвідчує, якою мірою люди бачать себе залученими до проблемної ситуації та відчувають її вплив на собі. Іншими словами, чим більше вони бачать себе пов'язаними із ситуацією, тим активніше спілкуватимуться, шукатимуть нову інформацію із цього приводу.¹

Отже, зупинимось на викладених вище поняттях і розумінні громадськості, оскільки вони дають змогу загалом побачити різні підходи щодо визначення цієї категорії. Наведені поняття з різних нормативно-правових і наукових джерел засвідчують багатогранність та складність розуміння громадськості. Тому для надання відповідної юридичної дефініції та усвідомлення ролі громадськості у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики вбачаємо за доцільне виокремити її сутнісні ознаки.

Першою ознакою є те, що громадськість складається з організованої сукупності людей та їхніх організацій, які утворюють соціально активну частину суспільства. На наш погляд, із позицій юридичної техніки положення цієї ознаки краще втілити у такому формулюванні: громадськість складається з фізичних чи юридичних осіб, а також їх об'єднань, які діють згідно з чинним законодавством України. Таке формулювання дає можливість більш точно підійти до правового регулювання суб'єктного складу громадськості під час її участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

Так, застосовуючи термін «юридичні особи» при наданні дефініції, слід чітко зазначити вид юридичних осіб, які утворюють поняття «громадськість». Це детерміновано, у першу чергу, тим, що відповідно до ст. 81 ЦК юридичні особи залежно від порядку їх створення поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчим актом Президента України, органів державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування.² Наведене виключає їх із поняття «громадськість» і чітко засвідчує представницький характер діяльності перед органами публічної влади. Тому, на наше переконання, до громадськості належать лише юридичні особи приватного права, які створюються на підставі установчих документів відповідно до чинного законодавства України.

Другою ознакою громадськості є добровільні засади її участі у суспільно-політичному житті країни загалом й у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики зокрема. Здебільшого фізичні та юридичні особи приватного права згуртовуються через конкретні спільні інтереси у певній сфері, у контексті цієї наукової роботи – довкола запобігання корупції, що у свою чергу визначає основні напрями подальшого розвитку. Громадськість як активне соціальне утворення у певний момент об'єднує всіх тих, хто стикається зі спільною проблемою, яка стосується суспільних інтересів, хто разом шукає шляхи її вирішення. Тому фактором, який перетворює просту сукупність осіб на громадськість, є наявність і визнання певної проблеми, наприклад корупції, яка може завдати шкоди спільному інтересу певного кола людей.

Третьою ознакою громадськості є мета участі у суспільно-політичному житті країни – захист своїх законних прав, свобод та інтересів у різних сферах життя: політиці, економіці, культурі, охороні здоров'я; забезпечення умов праці та освіти,

¹ Gruning J. E. Excellence in Public Relations and Communications Management / Ed. by James E. Gruning. – Hillsdale, NJ : Lawrence Erlbaum Associates. – P. 138–140.

² Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

підвищення соціальних стандартів тощо, тобто вжиття соціально активним утворенням сукупності правових, організаційних і технічних заходів, що мають на меті запобігти порушенням прав певної соціальної категорії. Організаційно-правовою формою захисту громадськістю своїх законних прав, свобод та інтересів є участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, у тому числі через здійснення контролю за виконанням органами публічної влади, їх посадовими та службовими особами актів чинного законодавства.

Таким чином, керуючись викладеним вище, пропонуємо визначити поняття «громадськість» як організовану сукупність фізичних та юридичних осіб приватного права, а також їх об'єднань, яка на добровільних засадах бере участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, у тому числі через здійснення контролю за виконанням органами публічної влади, їх посадовими та службовими особами актів чинного законодавства.

Попри беззаперечну позитивну роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, наразі постала низка перепон системного характеру, які суттєво стримують потенціал громадськості у цій сфері. Одна із основних проблем сучасних демократій, про яку зазначено у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, полягає у відстороненні громадян від політичних процесів. У цьому контексті, як і в багатьох інших, громадянське суспільство є важливим елементом демократичного процесу. Воно надає громадянам разом із представниками політичних партій і лобі альтернативний спосіб донесення різних поглядів і забезпечення різних інтересів у процесі прийняття рішень. У своїй рекомендації CM/Res (2007) від 14.10.2007 Комітет міністрів РЄ визнав важливість внеску неурядових організацій у розвиток і реалізацію демократії та прав людини, зокрема шляхом підвищення поінформованості населення, участі у громадському житті та забезпечення прозорості та підзвітності органів державної влади.¹

Про вагомий роль громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики зазначено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». Зокрема, відповідно до цього Закону однією з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр. як основного програмного документа в антикорупційній сфері послужила, серед іншого, відсутність механізму моніторингу та оцінки її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом і в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість. Не виконано в Україні також вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається переважно у формі недовірих консультацій для формального виконання вимог законодавства. Таким чином, в Україні фактично відсутня чітка законодавча та інституційна основа для формування і реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

У зв'язку з наведеним у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» метою формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні

¹ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasbourg, 2009. – P. 3.

визначено створення системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на ситуацію стосовно запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.¹

Попри залучення громадськості до діяльності спеціалізованого органу із запобігання корупції не менш важливою є також участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики на рівні законодавчого органу. Парламент відповідно до порівняльного аналізу «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», опублікованого Міжпарламентським Союзом спільно з Програмою розвитку ООН у квітні 2012 р., є важливим інструментом взаємодії між громадянами та владою. Законодавчий орган ніколи не був більш життєво необхідним, ніж сьогодні та залишається єдиним органом, призначеним конкретно для того, щоб консолідувати та формулювати інтереси всієї нації. Стратегічні ролі, такі як прийняття і скасування законів, а також контроль за виконавчою владою, можуть виконувати тільки парламенти. Головний виклик, з яким стикаються парламенти в усьому світі – необхідність поступової еволюції, забезпечення стратегічних та ефективних відповідей на зміни у вимогах громадськості до представництва її інтересів.²

Таким чином, участь громадськості відіграє вагомую і важливу роль у розробці й реалізації державної антикорупційної політики. Через стійкі та ефективні формати відносин між громадськістю та органами публічної влади формується співпричетність і співвідповідальність щодо змін у політичному, соціальному, економічному житті країни. З урахуванням викладеного вже давно постала практична необхідність створення інституційних і правових механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики загалом і антикорупційної її складової зокрема.

Основними організаційно-правовими передумовами ефективної участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні слід назвати:

- 1) підвищення інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, вчасного інформування ними про свої рішення, надання вичерпних пояснень про наміри;
- 2) забезпечення доступності та підзвітності органів публічної влади, особливо з тих питань, що стосуються безпосередньо громадян;
- 3) подальше вдосконалення чинного законодавства, що забезпечить дієві механізми для участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики;
- 4) налагодження стійких форм конструктивного діалогу між громадськістю та владою щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики на принципах партнерства та взаємодії.

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot; Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. – Denmark, 2012. – P. 4.

2.3. Міжнародні стандарти участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики

Першим міжнародним документом, який визначив засади участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Цей міжнародний документ було ухвалено 23–25.06.1998 у рамках діяльності Європейської економічної комісії ООН. Досить часто Конвенцію називають Оргуською за місцем її підписання (м. Оргус, Данія). Україна підписала її 25.06.1998, а вже 06.07.1999 Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію Законом України № 832-XIV.¹ Конвенція набрала чинності 30.10.2001. Незважаючи на те, що цей міжнародний документ стосувався питань участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ним було закладено міжнародні принципи, які стали визначальними для подальшого встановлення міжнародних стандартів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики загалом та антикорупційної її складової зокрема.

У преамбулі Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, визначено такі міжнародні стандарти участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики:

1. Для забезпечення можливості відстоювати своє право і виконувати свій обов'язок громадяни повинні мати доступ до інформації та право брати участь у процесі прийняття рішень, при цьому громадянам може бути надана необхідна допомога для здійснення своїх прав.

2. Удосконалення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість прийнятих рішень та процесу їх виконання, сприяє поліпшенню поінформованості громадськості щодо наявних проблем, надає громадськості можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік таких інтересів.

3. Необхідно сприяти підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень і посиленню громадської підтримки рішень.

4. Слід забезпечити поінформованість громадськості щодо процедур участі в процесі прийняття, вільний доступ до відповідних механізмів і можливість ними скористатися.

5. Окремі громадяни, неурядові організації та приватний сектор можуть відігравати важливу роль у справі охорони навколишнього середовища.

6. Варто заохочувати всебічну поінформованість громадськості щодо прийнятих рішень з урахуванням важливості використання у цьому контексті ЗМІ, електронних та інших засобів зв'язку, що з'являться у майбутньому.

7. Слід забезпечити доступність дієвих механізмів судочинства для громадськості, у тому числі організацій, з метою забезпечення захисту її інтересів і дотримання законності.²

¹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : ратифікована Законом України від 06.07.1999 № 832-XIV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 1191.

² Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : ратифікована Законом України від 06.07.1999 № 832-XIV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 1191.

Виходячи із того, що корупція вже давно не є виключно локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн, постала нагальна потреба у прийнятті спеціалізованого міжнародного документа, що визначив би засади участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Таким міжнародним документом стала Конвенція ООН проти корупції. У Преамбулі цього міжнародного акта зазначено, що запобігати корупції та викорінювати її – обов’язок усіх держав і що для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі держави повинні співпрацювати одна з одною за підтримки та участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, – громадянського суспільства, неурядових організацій та організацій, що функціонують на базі громад.¹

Конвенція ООН проти корупції визначає такі засади участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики:

1. З урахуванням необхідності боротьби з корупцією кожна держава-учасниця вживає, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, таких заходів, які можуть бути необхідними для посилення прозорості в її державному управлінні, у тому числі стосовно її організації, функціонування та, у належних випадках, процесів прийняття рішень. Ці заходи можуть включати, *inter alia*, таке: спрощення адміністративних процедур у належних випадках для полегшення доступу громадськості до компетентних органів, які приймають рішення (ст. 10).

2. Кожна держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею (ст. 13).

3. Участь громадськості слід заохочувати за допомогою таких заходів: а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; с) вжиття заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізації програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах; d) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але лише ті, що передбачені законом і є необхідними: i) для поваги прав або репутації інших осіб; ii) для захисту національної безпеки, або публічного порядку, або охорони здоров’я чи моральності населення.

4. Кожна держава-учасниця вживає належних заходів для забезпечення того, щоб відповідні органи з протидії корупції, про які йдеться в цій Конвенції, були відомі населенню, і забезпечує доступ до таких органів для надання їм повідомлень, у тому числі анонімно, про будь-які випадки, які можуть розглядатися як злочин відповідно до цієї Конвенції (ст. 13).

5. Кожна держава-учасниця вирішує питання про заохочення своїх громадян та інших осіб, які зазвичай проживають на її території, щодо повідомлення

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

національним слідчим органам та органам прокуратури про вчинення будь-якого злочину, визначеного цією Конвенцією (ст. 39)¹.

З метою імплементації положень цієї Конвенції на національно-правовий ґрунт у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» одним із заходів визначено розробку проекту акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щорічне проведення із залученням громадськості досліджень щодо сприйняття корупції та рівня довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах.²

Справжнім досягненням у встановленні міжнародних засад участі громадськості загалом і у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики зокрема стало прийняття Конференцією міжнародних неурядових організацій РЄ на своєму засіданні 01.10.2009 Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. У цьому документі наведено обґрунтування, схему і засоби розширення участі громадськості. Кодекс підготовлений досвідченими представниками громадянського суспільства, детально доопрацьований під час загальноєвропейських консультацій, випробуваний, прокоментований членами національних та міжнародних неурядових організацій і вже використовується активістами та представниками органів влади. Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ і Парламентська асамблея РЄ (далі – ПАРЄ) привітали Кодекс кращих практик: Конгрес готовий зробити свій внесок у його просування та застосовувати цей документ у своїй роботі, а ПАРЄ, зі свого боку, наголосила особливу важливість використання в процесі участі електронних засобів.³

Конференція міжнародних неурядових організацій РЄ підготувала зручний для користувача, структурований і прагматичний документ, розрахований на суб'єктів прийняття рішень та організоване громадянське суспільство, у тому числі неурядові організації. У Кодексі наведено перелік кращих практик, зокрема у сфері участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Він не є обов'язковим, не встановлює правил і не вимагає механізмів застосування. Кодекс пропонує всім учасникам демократичних процесів керівні принципи, що впливають із конкретного практичного досвіду діалогу та співпраці між неурядовими організаціями й органами державної влади. Кінцева мета полягає у сприянні їх взаємодії та у розширенні можливостей і участі громадян у демократичних процесах на місцевому, регіональному та національному рівнях.

Цільовою групою Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень 2009 р. є дві великі групи суб'єктів: 1) національні неурядові організації, у тому числі регіональні та місцеві організації в державах-членах РЄ та Білорусії, а також організації, що діють на європейському та міжнародному рівнях; 2) органи державної влади, зокрема парламент, уряд та органи державного управління на місцевому, регіональному і національному рівнях. Ціль масштабна,

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

² Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

³ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasbourg, 2009. – P. 3.

але передбачається, що певні частини Кодексу кращих практик можна буде застосовувати на всіх рівнях державного управління загалом і під час формування та реалізації державної антикорупційної політики.

У Кодексі кращих практик участі громадськості визначено два основних його завдання:

1) сприяти створенню позитивних умов для неурядових організацій у державах-членах РЄ та Білорусії шляхом визначення на європейському рівні набору загальних принципів, директив, інструментів і механізмів участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень. Передбачається, що Кодекс кращих практик виконуватиметься на місцевому, регіональному та національному рівнях. Кодекс ґрунтується на сучасному досвіді неурядових організацій з усієї Європи, які діляться своєю позитивною практикою та дієвими методами взаємодії з органами державної влади;

2) бути актуальним та ефективним інструментом для неурядових організацій від місцевого до міжнародного рівня в їх діалозі з парламентом, урядом та органами влади. Кодекс повинен стати інтерактивним та практичним інструментом і, таким чином, бути корисним як для неурядових організацій, так і для органів влади в усіх країнах Європи. На підтримку застосування Кодексу кращих практик також буде створено банк навчальних прикладів і додатковий набір практичних інструментів.¹

Варто звернути увагу, що у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» одним із основних заходів формування та реалізації державної антикорупційної політики визначено забезпечення імплементації міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень 2009 р., та перехід до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство.²

Серед міжнародних документів варто також виокремити міжнародні акти рекомендаційного характеру, що стосуються визначення засад участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики на місцевому рівні. Йдеться передусім про Рекомендацію Rec(2001) 19 Комітету міністрів РЄ «Про участь громадян у публічному (громадському) житті на місцевому рівні», ухвалену Комітетом міністрів 06.12.2001 на 776-му засіданні заступників міністрів. Так, у цьому міжнародному документі зазначено про необхідність посилення ролі громадськості у діяльності органів місцевого самоврядування, зумовлену, зокрема:

1) еволюцією очікувань громадськості, зміною форми місцевої політики та її потребою у більш безпосередніх, гнучких та ad hoc методах участі у публічному житті;

2) зниженням рівня довіри громадян до їх представницьких органів, що вимагає від владних інституцій для збереження своєї легітимності в ухваленні рішень по-новому відповідати на запити суспільства;

3) наявністю значної кількості заходів для активізації участі громадян у публічному житті та визнанням можливості їх адаптації до специфіки місцевих громад;

¹ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – P. 3–4.

² Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

4) правом громадян на висловлення своєї думки під час ухвалення особливо важливих рішень, що стосуються більшості громадян і мають наслідком виникнення довгострокових зобов'язань та ухвалення певного вибору, який неможливо скасувати, що є одним із демократичних принципів, притаманним для усіх держав-членів РЄ;

5) можливістю прямої реалізації зазначеного права на місцевому рівні, при цьому необхідно забезпечувати більш безпосередню участь громадян в управлінні місцевими справами з одночасним збереженням ефективності такого управління;

6) важливістю діалогу між громадянами та місцевими депутатами для місцевої демократії, оскільки він посилює легітимність місцевих демократичних інституцій та ефективність їх роботи.¹

Помітна роль у встановленні міжнародних засад участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики належить міжнародним документам, прийнятим у цій сфері ПАРЕ та Комітетом міністрів РЄ. До їх числа слід віднести такі акти: 1) Резолюція ПАРЕ «По боротьбі з корупцією» № 1214 (2000); 2) Рекомендація ПАРЕ № 1516 (2001), Резолюція ПАРЕ № 1264 (2001) і Резолюція ПАРЕ «Про фінансування політичних партій» № 1546 (2007); 3) Резолюція ПАРЕ «Про корпоративну етику у Європі» № 1392 (2004); 4) Резолюція ПАРЕ «Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблеї Ради Європи» № 1554 (2007); 5) Резолюція ПАРЕ № 1547 (2007) і Рекомендація ПАРЕ «Про стан демократії і прав людини у Європі» № 1791 (2007); 6) Резолюція Комітету міністрів РЄ «Про консультативний статус міжнародних неурядових організацій у Раді Європи» № 8 (2003); Резолюція Комітету міністрів РЄ «Про статус партнерства між Радою Європи, та відповідно національними неурядовими організаціями» № 9 (2003).²

Таким чином, провідні міжнародні організації роблять вагомі та цілеспрямовані кроки щодо встановлення міжнародних стандартів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а також вживають заходів щодо їх імплементації на національному рівні. Віднесення громадськості на рівні міжнародних документів до одного з основних суб'єктів щодо запобігання корупції говорить, передусім, про визнання важливості ролі та потенціалу громадськості у запобіганні та подоланні корупції, яка вже давно перетворилася на проблему транснаціонального характеру.

2.4. Правове регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні

Правове регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні здійснюється на трьох рівнях: 1) конституційному; 2) законодавчому; 3) підзаконному. Розглянемо їх більш детально.

1. Конституційний рівень. Основоположні засади участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики визначено у

¹ Recommendation Rec(2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life : Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies. – Strasbourg, 2001. – P. 4.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying) : Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 2, 9.

Конституції України. Зокрема, Основний Закон гарантує, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34); громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36); громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 38); усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40); кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55) тощо.¹

2. Законодавчий рівень. Важливою передумовою утвердження участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики стало прийняття низки законів України, які створили умови та визначили конкретні форми такої участі. Беручи до уваги велику кількість законів України, які регулюють участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, з метою приведення їх до єдиної системи вбачаємо за доцільне виокремити три великі групи.

1) Закони, які визначають загальні засади участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики і можуть бути застосовані, у тому числі, й щодо її антикорупційної складової. До цієї групи слід віднести закони України: «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII,² «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV,³ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV,⁴ «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України» від 01.07.2010 № 2411-VI,⁵ «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI,⁶ «Про Кабінет Міністрів України» від

¹ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

³ Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

⁴ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

⁵ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

⁶ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 26.

27.02.2014 № 794-VII,¹ «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII,² «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII,³ «Про Регламент Верховної Ради України»,⁴ «Про державну службу»,⁵ «Про місцеве самоврядування в Україні»,⁶ «Про судоустрій і статус суддів»,⁷ «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁸ тощо.

Хрестоматійним у числі законів першої групи є Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України». Згідно зі ст. 5 цього Закону основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень.⁹

2) *Закони, які визначають окремі форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.* До цієї групи слід віднести такі закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII,¹⁰ «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 № 2782-XII,¹¹ «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII,¹² «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 45/95-ВР,¹³ «Про

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

² Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

⁴ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

⁵ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42; № 43; № 44–45. – Ст. 529.

⁸ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

⁹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

¹⁰ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

¹¹ Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

¹² Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

¹³ Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР,¹ «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР,² «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР,³ «Про здійснення державних закупівель»,⁴ «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» від 17.04.2014 № 1227-VII⁵ тощо.

Закони другої групи передусім спрямовані на забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади, поінформованості суспільства про їх діяльність, а також можливості громадськості донести своє бачення з приводу того чи іншого питання формування та реалізації державної антикорупційної політики. Зрозуміло, що чим вищим буде ступінь прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади, тим менше буде місця для корупційних проявів у їх діяльності. Крім того, політика щодо підвищення транспарентності органів публічної влади сприяє зниженню недовіри до них із боку суспільства, стимулює участь громадськості у цьому процесі, підтримує інтеграцію громадськості до формування та реалізації антикорупційної державної політики. Водночас, що вкрай важливо, ця відкритість переконує суб'єктів громадської активності у можливості позитивних змін, додатково стимулюючи у такий спосіб громадськість співпрацювати з органами публічної влади, у тому числі й у частині протидії та запобігання корупції.

Вагомим чинником щодо забезпечення транспарентності органів публічної влади є висвітлення їх діяльності ЗМІ. Зокрема, згідно зі ст. 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» ЗМІ відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII, та не мають права чинити на них будь-який тиск або втручатися в їх виробничий процес. ЗМІ можуть проводити власне дослідження та аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати.⁶

Особливо актуальним питання відкритості та прозорості постало у діяльності державних підприємств. Так, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.»

¹ Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.

² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

³ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

⁴ Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.

⁵ Про Суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України від 17.04.2014 № 1227-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 27. – Ст. 904.

⁶ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

наголошено, що закупівлі за кошти підприємств виведено за межі прозорих процедур, а політика щодо запобігання корупції фактично не проводиться. Це спричиняє виникнення конфліктів інтересів (наприклад, укладення контрактів із пов'язаними з менеджментом державних підприємств юридичними особами), непрозорий кадровий добір, що призводить до роботи на одному підприємстві близьких родичів або некомпетентних осіб, наближених до керівництва державного підприємства, ведення власного бізнесу за рахунок ресурсів державного підприємства. Крім того, діяльність державних підприємств є непрозорою, громадськість не має змоги отримати інформацію про мету та підстави їх утворення, економічний ефект від їх діяльності, надане державою майно та фінансові зобов'язання і результати діяльності цих підприємств.¹

Отже, вкрай важливим та своєчасним кроком стало ухвалення у новій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель», положення якого суттєво підвищили прозорість державних закупівель та урізноманітнили форми участі громадськості у цьому процесі. Зокрема, згідно зі ст.ст. 7 і 8 цього Закону нормативно-правове забезпечення державного регулювання та контролю у сфері державних закупівель здійснює Уповноважений орган. Основними функціями Уповноваженого органу, серед іншого, є: 1) взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи державних закупівель; 2) інформування громадськості про політику та правила державних закупівель. Закон також досить детально визначив порядок здійснення громадського контролю у сфері державних закупівель. Так, за змістом ч. 2 ст. 27 цього Закону до участі у процедурі розкриття пропозицій конкурсних торгів замовником допускаються всі учасники або їх уповноважені представники, а також представники ЗМІ та уповноважені представники громадських об'єднань.²

3. Спеціальні закони щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики. До цієї групи слід віднести такі закони України: «Про доступ до публічної інформації»,³ «Про очищення влади»,⁴ «Про запобігання корупції»,⁵ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.»,⁶ «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 № 1188-VII.⁷ Слід акцентувати, що третя група законів була розроблена Кабінетом Міністрів України та ухвалена Верховною Радою України завдяки тісній співпраці, а досить часто – навіть тиску на органи публічної влади України з боку міжнародного демократичного співтовариства, ключове місце у якому посіли ЄС та США.

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.

³ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 1491.

⁴ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 82. – Ст. 2317.

⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁶ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

⁷ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31. – Ст. 841.

Лейтмотивом до прийняття третьої групи законів послужили, у першу чергу, незадовільний стан національного антикорупційного законодавства у частині залучення органами публічної влади громадськості до протидії та запобігання корупції в Україні, відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування і реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

Тому цілком логічним є те, що серед основних заходів Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр. було наведено вимогу щороку проводити із залученням громадськості дослідження стосовно сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах. Окрім цього, зазначеним Законом було передбачено необхідність визначення на законодавчому рівні засад організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Такий орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства шляхом залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.¹

На виконання наведеного вище законодавчого положення було ухвалено Закон України «Про запобігання корупції», згідно з яким створено НАЗК, що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом і забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. До повноважень НАЗК відповідно до п.п. 16, 17 ст. 11 цього Закону, серед іншого, належать: інформування громадськості про здійснювані НАЗК заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.²

3. Підзаконний рівень. Розвиток правового регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики знайшов своє досить детальне продовження на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Одним із перших нині чинних підзаконних правових актів, який надав громадськості можливість брати участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, стала постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».³ Водночас більш системний підхід до визначення участі громадськості у діяльності органів виконавчої влади втілено у постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996.

Зокрема, цією урядовою постановою визначено порядок та основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Консультації з громадськістю

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробці проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або у подальшій його роботі.¹

Сприяло заохоченню участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики ухвалення загальнонаціональними органами публічної влади підзаконних актів програмного характеру з питань розвитку в Україні громадського сектору. Ключовим у цьому напрямі стало прийняття Указу Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24.03.2012 № 212/2012. Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.²

Стратегія визначила такі завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та шляхи їх реалізації у сфері запобігання та протидії корупції:

1) забезпечення умов для активізації участі громадян у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень, здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо запобігання та протидії корупції, підвищення прозорості діяльності цих органів;

2) створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та забезпечення врахування їх рекомендацій;

3) забезпечення взаємодії з інститутами громадянського суспільства у поширенні ідеї нетерпимості до проявів корупції, у пропагуванні переваг правомірної поведінки в усіх сферах суспільного життя.

На виконання зазначеного вище Указу Президента України деякі органи публічної влади почали вживати заходів щодо активізації участі громадськості у

¹ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

² Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 13. – Ст. 322.

формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом взаємодії громадськості з новоствореними спеціальними антикорупційними інституціями. Так, 04.12.2013 було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з антикорупційної політики», якою визначено посадову особу, на котру покладається виконання завдань щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади – Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики. До компетенції цієї посадової особи належить, у тому числі: 1) забезпечення ефективної взаємодії з об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики, інформування громадськості про стан реалізації державної антикорупційної політики; 2) здійснення заходів, пов'язаних із залученням до формування та реалізації державної антикорупційної політики інститутів громадянського суспільства, співпраця з ними та сприяння співпраці з ними органів виконавчої влади.¹

Подальше утвердження участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики передбачено такими підзаконними правовими актами:

1) *акти Президента України*: Указ Президента України «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25.01.2012 № 32/2012,² Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, затверджене Указом Президента України від 25.01.2012 № 32/2012,³ Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014⁴ тощо;

2) *акти Кабінету Міністрів України*: постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 № 555,⁵ постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29.06.2011 № 771,⁶ постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.»,⁷ розпорядження Кабінету

¹ Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2013 № 949 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 4. – Ст. 96.

² Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 25.01.2012 № 32/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 4. – Ст. 114.

³ Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства : затверджено Указом Президента України від 25.01.2012 № 32/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 4. – Ст. 114.

⁴ Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 41. – Ст. 1736.

⁵ Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1669.

⁶ Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 № 771 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210.

⁷ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» від 22.04.2009 № 448-р¹ тощо;

3) *акти міністерств*: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18.12.2003 № 168;² наказ Мін'юсту «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 18.03.2015 № 383/5;³ наказ МВС «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17.11.2015 № 1465⁴ тощо.

Таким чином, для правового регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики прийнято досить велику кількість актів чинного законодавства України різної юридичної сили. Безперечно, наведений вище перелік не є вичерпним і містить лише основні нормативно-правові акти у сфері участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. У цьому контексті позитивним є те, що упродовж 2014–2015 рр. загальнонаціональними органами публічної влади прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які надають громадськості дієві механізми та визначають конкретні форми її участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.

Водночас незважаючи на реформаторський потенціал нормативно-правових положень чинного законодавства України у цій сфері суспільних відносин, під час їх реалізації громадськість зіткнулася із системними бюрократичними перепонами щодо її активної участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. З огляду на певні чинники, навіть попри розширення правового регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, наразі, на жаль, йдеться переважно про формалізовану суб'єктність громадськості у частині запобігання та протидії корупції. Особливо це помітно, якщо простежити, як вітчизняні органи публічної влади враховують рекомендації та пропозиції, надані громадськістю, та як вдосконалюються нормативно-правові акти з огляду на експертну і громадську думку.

До цього також слід додати, що більшість проблем у правовому регулюванні участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні все ж таки полягають у площині практики правозастосування чинного законодавства у цій сфері суспільних відносин. Як результат, ефективність задекларованих заходів, спрямованих на посилення ролі громадськості під час формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, суттєво знижується. Це у свою чергу жодним чином не сприяє становленню конструктивних партнерських відносин на постійній основі між органами публічної влади та громадськістю стосовно запобігання та протидії корупції в Україні.

¹ Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 № 448-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 84. – С. 5.

² Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.

³ Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 17.11.2015 № 1465 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3073.

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18.03.2015 № 383/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 715.

Тому вкрай необхідним є створення належних конституційно-правових умов, які забезпечать ефективний механізм участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Гарантії забезпечення сприятливих умов, як зазначено у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень 2009 р., ґрунтуються на таких принципах: верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична воля, сприятливе законодавство, чіткі процедури, довгострокова підтримка, наявність ресурсів для розвитку громадянського суспільства та спільний простір для діалогу і співпраці.¹

2.5. Форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні

Змістовною складовою участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, безумовно, є форми, через які здійснюється така участь. Поняття «форма» відповідно до Сучасного тлумачного словника української мови походить від латинського слова «forma» та дослівно означає зовнішність, устрій. Нині під цим поняттям розуміють: 1) контури, зовнішні межі предмета, які визначають його зовнішній вигляд; 2) спосіб організації чогонебудь; 3) спосіб існування певної внутрішньої структури, зовнішнє вираження; 4) спосіб виявлення будь-якої дії; 5) усталений зразок чогонебудь.² Розкриття участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики в Україні через конкретні форми її здійснення є вкрай важливим як з теоретичної, так і практичної точки зору, оскільки саме форми визначають способи та методи здійснення такої участі.

Правова сутність зазначених форм впливає із реалізації базових конституційних прав і свобод людини та громадянина, про що вже зазначалося у попередньому підрозділі. Саме тому участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні де-юре може бути реалізована навіть за відсутності спеціального правового регулювання відповідних форм. Однак його наявність робить діяльність такого роду більш регламентованою, прозорою та інституційною, що, безперечно, стимулює розвиток громадських ініціатив і значно збільшує їх роль та вагу у формуванні й реалізації державної антикорупційної політики в Україні.

Необхідність спеціального правового регулювання форм участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики в Україні є тим паче актуальною, зважаючи на той факт, що у нашій державі, як і в більшості пострадянських країн, донедавна громадськість фактично майже не мала легальних можливостей участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Це, у першу чергу, є негативним спадком Радянського Союзу, де напрями розвитку державної політики розроблялися і приймалися у вузькому колі посадових осіб вищої партійної номенклатури, після чого відповідну стратегію формально одноставно затверджували на засіданні відповідної ради.

¹ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – Р. 6.

² Сучасний тлумачний словник української мови : 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2006. – С. 906.

Конституційним законодавством із перших років проголошення незалежності України було запроваджено демократичний та прозорий характер діяльності органів публічної влади. Водночас неготовність і неспроможність громадськості через нерозвиненість українського громадянського суспільства до конструктивної взаємодії під час формування та реалізації державної антикорупційної політики так і не дозволили повною мірою реалізувати демократичний потенціал вітчизняного конституційного законодавства у цій сфері суспільних відносин. Фактично до жовтня 2014 р. законодавче регулювання форм участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики мало сегментарний характер та визначалося положеннями понад двадцяти законів і такою ж кількістю підзаконних актів.

Значним досягненням у законодавчому регулюванні зазначених форм участі стало прийняття 14.10.2014 Закону України «Про запобігання корупції». Зокрема, у ст. 21 цього Закону досить детально визначено форми участі громадськості у заходах із запобігання корупції. Так, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни у діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, НАЗК, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких було вчинено ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

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

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

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

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

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

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

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

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.¹

Не заперечуючи визначених у Законі України «Про запобігання корупції» форм участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики, вважаємо за необхідне все ж таки певною мірою їх уточнити. На наш погляд, варто виокремити вісім форм такої участі:

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

1. Направлення звернення громадян щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики. Направлення звернення громадян щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики є дуже важливим інструментом у цій сфері, оскільки інститут звернень надає громадянам можливість: 1) брати опосередковану участь у визначенні пріоритетних напрямів роботи органів публічної влади, насамперед під час формування та реалізації державної антикорупційної політики; 2) є джерелом інформації щодо запобігання та протидії корупції; 3) виступає правовим засобом вираження та захисту громадянами своїх прав і законних інтересів у частині запобігання і протидії корупції. Недарма у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» зазначено, що оцінка ефективності Антикорупційної стратегії здійснюватиметься, серед іншого, з урахуванням зростання відсотку громадян, готових повідомляти про факти корупційних проявів, а також громадян, які заявили про факти корупції, що мали стосовно них місце, компетентним органам.¹

Основним законодавчим актом, який регламентує порядок направлення звернень, є Закон України «Про звернення громадян», що регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права вносити органам державної влади, об'єднанням громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Звернення громадян щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», може бути висловлене в письмовій або усній формі у вигляді:

а) пропозиції (зауваження) – звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів всіх рівнів, посадових та службових осіб, а також висловлюються думки щодо урегульованості суспільних відносин і умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і суспільного життя, соціально культурного та інших сфер діяльності держави і суспільства;

б) заяви (клопотання) – звернення громадян з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України й іншими законами їх прав і інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства, а також недоліки діяльності підприємств, організацій, установ незалежно від форми власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб, а також вираження думки щодо поліпшення їх діяльності;

в) скарги – звернення з вимогою про відновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, посадовими та службовими особами.²

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

Попри наявність чітко визначеного законодавчого порядку направлення звернень громадян загалом та щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики зокрема, ця сфера суспільних відносин отримала також спеціальне законодавче регулювання. Так, у Законі України «Про запобігання корупції» визначено три засади петиційної участі громадськості щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики:

1) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, НАЗК, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких було вчинено ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості (ст. 21);

2) за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку (ст. 67);

3) у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики серед іншого мають відображатися відомості про визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення (ч. 2 ст. 20).¹

Поширенню направлення звернень громадян як форми участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики сприяло прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 № 577-VIII, яким запроваджено використання громадськістю електронних інструментів у цій сфері.² Зокрема, згідно зі ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян», громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронною петицією через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.³

Першим органом державної влади в Україні, який практично втілює у життя викладене вище законодавче положення, став Глава держави. Так, 28.08.2015 розпочав роботу спеціальний розділ «Електронні петиції» веб-сайта Президента

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 № 577-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 35. – Ст. 341.

³ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

України, доступний за електронною адресою petition.president.gov.ua. Для того, щоб підтримати електронну петицію або створити нову, потрібно зареєструватися на сайті. Для цього слід заповнити форму на сторінці «Реєстрація», після чого для активації облікового запису перейти за посиланням, наведеним в електронному листі, що надійшов на електронну поштову адресу користувача, зазначену під час реєстрації. Після того, як обліковий запис буде активовано, користувач може увійти на сайт, щоб створювати або підтримувати петиції.

Електронна петиція, адресована Президентові України, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25 тис. підписів громадян протягом не більше трьох місяців із дня оприлюднення петиції. Якщо електронна петиція в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів, то після завершення строку збору підписів на її підтримку вона розглядається як звичайне звернення громадян. Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється у розділі електронних петицій на сторінці «На розгляді» не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на її підтримку. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше 10 робочих днів від дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

2. Підготовка запитів та одержання від органів публічної влади інформації про їх діяльність щодо запобігання корупції. Ефективний доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади, інші суб'єкти, як зазначено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», є важливою передумовою для запобігання корупції, виявлення та припинення корупційних діянь. Особливе значення має інформація, яка становить суспільний інтерес, а саме – відомості про використання публічних коштів, розпорядження державним або комунальним майном, особисті доходи, майно, видатки та зобов'язання фінансового характеру публічних службовців. Доступ до інформації є необхідним інструментом для проведення журналістських розслідувань, стимулювання громадянської активності в антикорупційній сфері.¹

Основним нормативно-правовим актом, який визначає порядок підготовки запитів і одержання від органів публічної влади відомостей про їх діяльність та інформації, що становить суспільний інтерес, є Закон України «Про доступ до публічної інформації». За змістом ст. 1 цього Закону публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Запит на інформацію від органів публічної влади інформації про їх діяльність щодо запобігання корупції здійснюється у формі прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні.

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Крім цього, Закон України «Про доступ до публічної інформації» також передбачає, що розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації. До їх числа згідно зі ст. 13 цього Закону належать суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання.¹

Змістовно доповнює Закон України «Про доступ до публічної інформації» положення ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни у діяльності щодо запобігання корупції мають право запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції. Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.²

3. *Участь громадськості у формуванні органів публічної влади.* Участь громадськості у формуванні органів публічної влади здійснюється у двох формах: 1) *безпосередня участь* – громадськість має право висувати власні кандидатури для участі у конкурсі на зайняття вакантної посади в органі публічної влади, представники громадськості входять до складу конкурсної комісії, яка займається відбором кандидатів на зайняття вакантної посади в органі публічної влади; 2) *опосередкована участь* – громадськість має право бути лише присутньою під час здійснення відбору на зайняття вакантної посади в органі публічної влади, а також висвітлювати через ЗМІ цю процедуру. Головною метою залучення громадськості до процесу формування органів публічної влади є зменшення корупційних ризиків на етапі відбору та призначення посадових осіб, а також підвищення відкритості та прозорості кадрової політики.

Чинне законодавство України передбачає, що громадськість має право брати безпосередню або опосередковану участь у формуванні:

а) *органів публічної влади на посади державних службовців.* Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII визначає такі засади участі громадськості у відборі та призначенні державних службовців:

1) *участь громадськості у Комісії з питань вищого корпусу державної служби,* яка є постійно діючим колегіальним органом та серед іншого проводить конкурс

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 1491.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А», вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду. До складу Комісії входять чотири представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації (ст. 14);

2) на своєму засіданні зазначена вище Комісія приймає рішення про утворення комітету з відбору кандидатів на відповідну посаду та комітету з дисциплінарних проваджень з розгляду відповідних питань, а також визначає осіб із числа членів Комісії, які до них входять. Комітети Комісії для вирішення питань, що належать до їх повноважень, можуть залучати з правом дорадчого голосу у тому числі представників профільних наукових установ і навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях (ст. 16);

3) конкурс на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б» та категорії «В» проводить конкурсна комісія у складі не менше п'яти осіб, утворена керівником державної служби в державному органі. При цьому до складу конкурсної комісії можуть залучатися на конкурсній основі представники громадських об'єднань, які діють згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (ст. 27);

4) для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ у складі не менше шести членів. До складу дисциплінарної комісії можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом. Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб (ст. 69);¹

б) *Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)*. Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції», Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабінетом Міністрів України на посади членів НАЗК кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України та яка здійснює організацію і проведення конкурсу. До складу конкурсної комісії входять: чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції, які відбираються в порядку, визначеному Положенням про конкурс. Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього на засіданні конкурсної комісії проголосували не менше шести членів конкурсної комісії;²

в) *Національної поліції України*. Так, згідно зі ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію» для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії. До складу поліцейської комісії апарату

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

центрального органу управління поліції входять п'ять осіб, серед яких двоє представників громадськості, рекомендованих Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, із числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. До складу поліцейської комісії територіальних органів поліції входять п'ять осіб, серед яких двоє представників громадськості, обраних відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою із числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет;¹

г) *органів прокуратури*. Громадськість має право брати участь у спеціальній перевірці кандидата на посаду прокурора. Зокрема, за змістом ч. 5 ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» громадські організації та фізичні особи можуть подавати до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів інформацію щодо доброчесності кандидатів на посаду прокурора протягом одного місяця з дня офіційного оприлюднення списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит. Під час здійснення перевірки згідно з ч. 6 ст. 46 цього Закону член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів має право ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їх копії, опитувати прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію.²

Громадськість має брати участь й у формуванні складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка є колегіальним органом, що визначає рівень фахової підготовки осіб, котрі виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади. Відповідно до ст. 74 Закону України «Про прокуратуру» до складу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше 10 років, з яких: 1) п'ятьох прокурорів призначає всеукраїнська конференція працівників прокуратури; 2) двох осіб (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; 4) трьох осіб призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури;³

г) *органів судової влади*. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає дві форми участі громадськості під час формування суддівського корпусу: 1) на засідання Пленуму Верховного Суду України, на якому, серед іншого, обираються на посади та звільняються з посад Голова Верховного Суду України, заступники Голови Верховного Суду України, можуть бути запрошені представники наукових установ, громадських організацій, ЗМІ та інші особи

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

² Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

³ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

(ч. 4 ст. 46); 2) Вища кваліфікаційна комісія суддів України зобов'язана забезпечити прозорість відбіркового та кваліфікаційного іспитів. На кожному із цих етапів та під час перевірки робіт можуть бути присутніми представники ЗМІ, громадських об'єднань, судді, адвокати, представники органів суддівського самоврядування, а також кожний кандидат на посаду судді, який брав участь у складенні відповідного іспиту (ч. 2 ст. 68).¹

Активізувало антикорупційну участь громадськості на етапі формування органів судової влади прийняття Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», який сприяв створенню правових передумов для самоочищення судової влади за безпосередньої участі громадськості. Так, згідно зі ст.ст. 2, 4 цього Закону перевірка суддів проводиться протягом одного року з дня формування складу Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, яка складається із 15 членів. Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та Верховна Рада України призначають до Тимчасової спеціальної комісії по 5 членів – представників громадськості, які є громадянами України та мають вищу юридичну освіту;²

д) участь громадськості у діяльності консультативно-дорадчих органів, які створені при органах публічної влади. Важливою організаційно-правовою формою участі громадськості у розробці та реалізації державної антикорупційної політики є діяльність різного роду консультативно-дорадчих органів, які утворюються для злагодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних, регіональних та місцевих органів публічної влади. На сьогодні консультативно-дорадчі органи функціонують фактично у кожній демократичній країні та є невід'ємною частиною органів публічної влади. Демократичний поступ у більшості держав світу засвідчив, що консультативно-дорадчі органи за умови ефективного правового їх регулювання сприяють конструктивній взаємодії влади та громадськості у напрацюванні оптимальних шляхів подальшого державного і суспільного розвитку.

Поширення практики створення органами публічної влади консультативно-дорадчих органів загалом та у частині формування і реалізації державної антикорупційної політики зокрема зумовлено такими позитивними чинниками:

1. Консультативно-дорадчі органи поліпшують як якісний, так і кількісний виміри участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, що у свою чергу збільшує рівень довіри до прийнятих у такий спосіб рішень та до органів публічної влади.

2. Консультативно-дорадчі органи збільшують прозорість, демократичність та інформативність під час формування та реалізації державної політики за рахунок висловлення громадськістю думок, ідей та альтернатив щодо того чи іншого проекту рішення органу публічної влади.

3. Консультативно-дорадчі органи сприяють пошквалюванню діалогу між владою та громадськістю, а також створюють для численних груп громадськості форум для узгодження різних поглядів щодо змісту того чи іншого напряму державної політики з метою визначення консолідованої позиції перед владою під час його затвердження.

4. Консультативно-дорадчі органи є ефективною та зручною організаційно-правовою формою, що дає змогу в суспільстві, характерним для якого є глибокий

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42; № 43; № 44–45. – Ст. 529.

² Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31. – Ст. 841.

політичний, соціальний або етнічний поділ, знизити напругу та деполітизувати процес формування і реалізації державної політики.¹

Поняття консультативно-дорадчого органу отримало своє закріплення та визначення у чинному законодавстві України, що засвідчує визнання на офіційному рівні важливості функціонування такого роду установ при органах публічної влади. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 17.06.2009 № 599 консультативно-дорадчим органом є утворений Кабінетом Міністрів України постійно діючий або тимчасовий орган Кабінету Міністрів України, який утворюється ним для забезпечення здійснення своїх повноважень.²

Більш детальне визначення консультативно-дорадчого органу надано у постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», за змістом якої ним визнано громадську раду – тимчасовий колегіальний виборний орган, утворений для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики.³ Наведене розуміння консультативно-дорадчого органу у цій урядовій постанові стало модельним під час його визначення підзаконними нормативно-правовими актами центрального, регіонального та місцевого рівнів в Україні.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» передбачено, що громадська рада відповідно до покладених на неї завдань:

1) готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

2) готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;

3) подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган;

5) здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка перебуває у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;

6) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

¹ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – P. 7–8.

² Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 45. – Ст. 1511.

³ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

7) збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

8) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.¹

Серед консультативно-дорадчих органів України варто виокремити два їх види, створені при спеціалізованих органах публічної влади, що формують та реалізують державну антикорупційну політику:

– *консультативно-дорадчі органи, створені при НАЗК*. Так, згідно зі ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» громадський контроль за діяльністю НАЗК забезпечується через Громадську раду при Агентстві, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України із 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК визначається Кабінетом Міністрів України. Громадська рада заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, затверджує щорічні звіти про його діяльність, надає висновки за результатами експертизи проектів актів НАЗК, делегує для участі в засіданнях НАЗК свого представника з правом дорадчого голосу. НАЗК готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при НАЗК оприлюднюються на його офіційному веб-сайті. Громадська рада згідно зі ст. 55 цього Закону також залучається до проведення ним антикорупційної експертизи;²

– *консультативно-дорадчі органи з питань люстрації*. Зокрема, за змістом ч. 1 ст. 5 Закону України «Про очищення влади» Мін'юст не пізніше ніж протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом утворює дорадчий громадський орган з питань люстрації при Мін'юсті для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації), до складу якого повинні входити представники ЗМІ та представники громадськості.³

Таким чином, громадськість шляхом участі у діяльності консультативно-дорадчих органів, створених при органах публічної влади, має можливість впливати на формування та реалізацію державної антикорупційної політики в Україні. Разом із тим слід виокремити низку проблем, які суттєво знижують ефективність діяльності консультативно-дорадчих органів у цій сфері:

1) невизначення у чинному законодавстві України уніфікованої процедури створення та діяльності консультативно-дорадчих органів на рівні різних органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України (НБУ) тощо) призводить до фрагментарного правового регулювання порядку створення та діяльності консультативно-дорадчих органів при загальнонаціональних органах державної влади;

2) формальний підхід щодо створення та діяльності консультативно-дорадчих органів у частині запобігання та протидії корупції, коли такі органи створюються лише для видимості залучення громадськості до формування та реалізації

¹ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

державної антикорупційної політики в Україні без належної їх участі у цьому процесі;

3) поширення практики створення органами публічної влади та їх посадовими особами «кишенькових» консультативно-дорадчих органів, до яких залучається «своя» або «зручна» громадськість. Це дає змогу органам публічної влади контролювати та потрібним чином скеровувати участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні через її діяльність у консультативно-дорадчих органах;

4) епізодичний і безсистемний характер роботи консультативно-дорадчих органів через неготовність самої громадськості використовувати на постійній основі консультативно-дорадчі інструменти для формування та реалізації державної антикорупційної політики в Україні;

5) низький ступінь врахування рекомендацій консультативно-дорадчих органів при формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, а також залежність цих органів від політичної волі посадових і службових осіб органів державної влади, при яких вони створені;

е) участь громадськості у проведенні громадських обговорень щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики. Участь у проведенні громадського обговорення щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики – це передусім легальний спосіб і можливість для кожного виявити свою громадянську активність та долучитися до процесів вирішення державних і суспільних справ. Спільно з'ясовуючи можливі наслідки та порівнюючи аргументи різних варіантів вибору, учасники можуть дійти у ході проведення громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів таких рішень, які раніше навіть не передбачалися. Головними завданнями при цьому, на думку німецького вченого Ю. Хабермаса, є забезпечення рівного доступу до громадського обговорення, вільної участі у ньому всіх громадян та їх об'єднань, створення ефективних інститутів і механізмів як самого громадського обговорення, так і врахування його результатів під час прийняття нормативно-правових актів.¹

У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень 2009 р. зазначено про такі переваги громадського обговорення:

1. Захист – гарантування розгляду потреб та інтересів зацікавлених сторін, яких стосується цей проєкт правового акта, та на основі цього здійснення впливу на суб'єктів прийняття рішень до голосування.

2. Поліпшення поінформованості – інформування членів, споживачів і ключових груп громадян про процес створення проєкту правового акта.

3. Експертиза та рекомендації – проведення аналізу та дослідження з питань, що розглядаються з метою інформування та впливу на суб'єктів прийняття рішень.

4. Інновація – напрацювання рішення шляхом впровадження нових підходів, практичних заходів і конкретних моделей, які будуть корисними для конкретних груп громадян.

5. Контроль – моніторинг розробки проєкту для забезпечення демократичності, прозорості та оптимальної ефективності процесу його прийняття.²

¹ Habermas J. Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. – Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1992. – S. 123.

² Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process (CONF/PLE (2009) CODE 1) : Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. – Strasburg, 2009. – P. 10–12.

Однією із перших країн, яка унормувала проведення громадських обговорень на законодавчому рівні, є США, де порядок їх проведення було визначено ще Актом про адміністративну процедуру 1946 р. (Administrative Procedure Act). Цей документ зобов'язав федеральні органи виконавчої влади залучати громадськість до розробки нормативно-правових актів шляхом проведення їх громадського обговорення. Відповідно до § 553 цього Акта федеральний орган виконавчої влади, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір, зазначивши у ньому: інформацію про час, місце та характер відкритих слухань із розробки акта; посилання на орган, під чийм наглядом пропонується запровадити цей акт; умови та зміст пропонованого акта або ж опис включених до нього тем і питань.¹

Зі здобуттям незалежності України поняття «громадське обговорення» поступово отримує закріплення й у чинному законодавстві, переважно на рівні підзаконних актів, а згодом – і нормативно-правове визначення. Зокрема, публічне громадське обговорення відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» є безпосередньою формою проведення консультацій з громадськістю. Громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.²

За змістом Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проектів нормативно-правових актів тощо). Суб'єктами громадського обговорення є: органи державної влади; підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, суб'єкти підприємницької діяльності, які планують або здійснюють господарську діяльність; ЗМІ; зацікавлена громадськість.³

Аналогічне визначення поняття «громадське обговорення» закріплено і в Положенні про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи, затвердженому наказом Державної митної служби України від 10.09.2004 № 658. Однак у цьому Положенні визначено інших суб'єктів громадського обговорення, до числа яких, зокрема, віднесено громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, які

¹ Administrative Procedure Act // Public Law. – 79-404 – June 11, 1946. – 60 Stat. 237.

² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

³ Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 357.

створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання.¹

У постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» чітко визначено, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

1) стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;

2) передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;

3) визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо їх виконання);

4) стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

5) визначають порядок надання адміністративних послуг;

6) стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

7) передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

8) стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

9) стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).²

Про важливу роль проведення громадських обговорень щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики наголошено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». У цьому Законі визначено необхідність проведення щорічних слухань у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, підготовленого спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднення звіту разом із висновками і рекомендаціями парламентських слухань.³ Логічним продовженням зазначеної вище законодавчої вимоги стало прийняття Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. Так, у цій Державній програмі акцентовано необхідність

¹ Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи : Наказ Державної митної служби України від 10.09.2004 № 658 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 39. – Ст. 2601.

² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

³ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

прийняття законодавства щодо громадського обговорення суспільно важливих рішень (публічних консультацій).¹

Наразі чинне законодавство України передбачає проведення громадських обговорень у рамках реалізації та формування державної антикорупційної політики у таких формах:

1) законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів, передбачених ч. 3 цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах (ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції»);²

2) нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції. Нормативно-правові акти з обмеженим доступом оприлюднюються у випадках та в порядку, визначених законом. Проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України (ч.ч. 5, 6 ст. 51 Закону України «Про Національну поліцію»);³

є) *участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади та іншої їхньої оцінки.* Нормативно-правове утвердження громадських експертиз суттєво розширило можливості громадськості безпосередньо брати участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики за рахунок проведення оцінки ефективності роботи органів публічної влади. Досить влучно із цього приводу висловлюються зарубіжні вчені Д. Озборн і Т. Геблер, які зазначають, що не вимірюючи результатів, не можна відрізнити успіх від невдачі. Якщо не можна побачити успіх, то не можна і навчитися з нього. Якщо не можна визначити невдачу, то не можна і виправити її, а завоювати підтримку людей можна лише продемонструвавши результати.⁴ Саме тому проведення громадської експертизи у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики є більш ніж затребуваним.

Правове урегулювання проведення громадської експертизи у різних сферах суспільного життя українського суспільства – екологічній, судовій, науковій, науково-технічній розпочалося ще на початку 90-х рр. XX ст. Водночас першим кроком до комплексного врегулювання засад проведення громадської експертизи стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження

¹ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

⁴ Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : Навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – С. 2.

Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Цей Порядок насамперед визначає, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього письмового запиту із зазначенням: 1) його найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності); 2) предмета і мети громадської експертизи; 3) переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; 4) адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону та електронної адреси (за наявності).¹

Найбільшим недоліком зазначеної постанови Кабінету Міністрів України стало те, що вона має обов'язковий характер лише для органів виконавчої влади. На інші органи публічної влади, які беруть активну участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні, її дія, на жаль, не поширюється. Тому для забезпечення належного дотримання принципів урядування, демократичності, прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади вбачаємо за доцільне поширити правове регулювання проведення громадських експертиз також і на сферу діяльності інших органів публічної влади. Зважаючи на те, що відповідно до ст. 92 Конституції України засади органів публічної влади визначаються виключно законами,² пропонуємо врегулювати порядок проведення громадської експертизи спеціальним законом та передбачити процедуру її здійснення для всіх органів публічної влади України.

Прийняття нового антикорупційного законодавства України сприяло врегулюванню деяких питань здійснення антикорупційної громадської експертизи. Зокрема, згідно зі ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза. Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу. За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюється за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері. НАЗК здійснює періодичний перегляд законодавства стосовно наявності у ньому корупціогенних норм і надає Мін'юсту пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи. До

¹ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

² Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

проведення зазначеного моніторингу НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу.¹

Отже, аналіз чинного законодавства України дає змогу виокремити три види громадських антикорупційних експертиз діяльності органів публічної влади залежно від часу проведення:

1. *Прелімінарні антикорупційні громадські експертизи* – аналіз та оцінювання діяльності органів публічної влади здійснюються на стадії її планування та проектування. Предметом прелімінарних громадських антикорупційних експертиз є проекти планів, програм, концепцій і нормативно-правових актів, що розробляються органами публічної влади. Проведення цього виду громадських експертиз у рамках участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики надає можливість виявляти проблемні та найбільш суперечливі моменти у майбутній реалізації планів, програм, концепцій та нормативно-правових актів ще на початковій стадії, коли здійснюються їх ініціювання та розробка. Це, у свою чергу, дає можливість запобігти потенційним корупційним ризикам, ймовірним труднощам і перешкодам, які можуть виникнути під час їх подальшої реалізації.

2. *Поточні антикорупційні громадські експертизи* – аналіз та оцінювання діяльності органів публічної влади здійснюються одночасно з її проведенням. Предметом поточних антикорупційних громадських експертиз є ефективність виконання прийнятих органами публічної влади планів, програм, концепцій та нормативно-правових актів. Проведення цього виду громадських експертиз у рамках участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики дає змогу на основі сьогоденної діяльності органів публічної влади своєчасно виявити проблемні моменти корупційного характеру у ході виконання раніше прийнятих планів, програм, концепцій і нормативно-правових актів, надати конкретні практичні пропозиції та рекомендації щодо усунення недоліків з їх реалізації.

3. *Ретроспективні антикорупційні громадські експертизи* – передбачають аналіз та оцінювання вже здійсненої діяльності органів публічної влади. Предмет ретроспективних антикорупційних громадських експертиз становлять отримані результати від виконання уже реалізованих органами публічної влади планів, програм, концепцій та нормативно-правових актів. Проведення цього виду громадських експертиз у рамках участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики дає змогу з'ясувати основні причини і фактори корупційного характеру, які сприяли або, навпаки, завадили органам публічної влади належним чином реалізувати прийняті плани, програми, концепції та нормативно-правові акти, а також врахувати їх у подальшій діяльності органів публічної влади. Цей вид антикорупційної громадської експертизи зумовлює найбільший спротив з боку органів публічної влади, оскільки за результатами її проведення досить часто виявляються корупційні зловживання посадових і службових осіб, які мали місце у діяльності цього органу публічної влади.

Окрім громадських антикорупційних експертиз важливою антикорупційною формою участі громадськості у діяльності органів публічної влади є громадське оцінювання їх діяльності. На законодавчому рівні порядок громадського

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

оцінювання передбачено лише для суддів. Зокрема, згідно зі ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» громадськість має право проводити регулярне оцінювання судді упродовж перебування на посаді з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання. Регулярне оцінювання судді з боку громадськості може проводитися громадськими об'єднаннями шляхом незалежного оцінювання роботи судді у відкритих судових засіданнях. Результати незалежного оцінювання роботи судді в судовому засіданні фіксуються в анкеті, що містить інформацію про тривалість розгляду справи, дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, культуру спілкування, неупередженість судді, рівень задоволення поведінкою судді учасниками процесу, зауваження щодо ведення процесу, інші відомості. Заповнена анкета незалежного оцінювання роботи судді в судовому засіданні включається до суддівського дос'є;¹

ж) участь громадськості в інформуванні населення з питань протидії та запобігання корупції. Головною метою участі громадськості в інформуванні населення з питань запобігання корупції є передусім збільшення відсотку осіб, які негативно ставляться до корупційних проявів, а також активізація їх діяльності щодо протидії та запобігання корупції. Загалом поінформованість суспільства є одним із найважливіших чинників його прогресивного розвитку та невід'ємною умовою участі громадськості в інформуванні населення з питань запобігання корупції. Забезпечення громадян, їх об'єднань та органів публічної влади інформацією, необхідною для реалізації ними своїх функцій, здійснюється, з одного боку, шляхом постійного технологічного вдосконалення висвітлення діяльності органів публічної влади, а з іншого – шляхом своєчасного правового регулювання засад цього процесу. Конституційно-правовим підґрунтям участі громадськості в інформуванні населення з питань запобігання корупції є, передусім, основоположне право людини на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, збирання, зберігання, використання і поширення інформації.

На сьогодні це право відповідно до ст.ст. 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16.12.1966 передбачає свободу мати чи приймати переконання, шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір.² Свобода вираження поглядів згідно зі ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. полягає у свободі дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.³ Міжнародний стандарт цього права знайшов своє відображення у всіх демократичних конституціях. Винятком не стала і Конституція України,

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42; № 43; № 44–45. – Ст. 529.

² Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 : ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19.12.1973 № 2148-VIII // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 44–52.

³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 : ратифікована Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР разом із першим протоколом та протоколами №№ 2, 4, 7 та 11 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

ст. 34 якої кожному гарантовано право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.¹

Важливість права на свободу вираження для участі громадськості в інформуванні населення з питань запобігання корупції слушно сформульовано у думці лорда Стейна, висловленій стосовно рішення Палати лордів у справі «R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms and another». Так, за його словами, «...свобода вираження становить найвище право у демократії. Її цінність має інструментальний характер, оскільки вона слугує досягненню багатьох важливих цілей. По-перше, свобода вираження сприяє самореалізації індивідів. По-друге, найкращим доказом правдивості є сприйняття думки у процесі конкуренції на ринку ідей. По-третє, свобода думки є тілом і кров'ю демократії. Вільний обмін інформацією та ідеями визначає політичну дискусію. Він є «ременем безпеки», оскільки люди більш готові підкоритися рішенням, що суперечать їхнім інтересам, якщо вони у принципі мали можливість на них вплинути. Свобода вираження діє як гальмо зловживанню владою з боку посадовців і сприяє виявленню помилок в урядуванні».²

Інформування населення щодо корупційних проявів на публічній службі завжди давало поштовх для більш якісного формування та реалізації державної антикорупційної політики. Зокрема, один із перших таких прикладів можна простежити у США наприкінці XIX – на початку XX ст., коли завдяки активній антикорупційній діяльності громадськості було здійснено серію гучних викриттів сенаторів.³ Ці викриття призвели до неабиякого обурення американського суспільства, що змусило федеральну владу США суттєво вдосконалити антикорупційну політику. Уособленням антикорупційної діяльності громадськості став рух макрейкерів (muckrakers), «розгрібачів бруду», як їх назвав Президент США Т. Рузвельт.⁴ Макрейкерство – це рух прогресивних журналістів, витоки якого сягають кінця XIX ст., коли у пресі з'явилися твори М. Твена («Позолочений вік», 1873 р.), Г. Джорджа («Прогрес та бідність», 1879 р.), Е. Беллами («Погляд назад», 1888 р.), Г. Ллойда («Багатство проти суспільства», 1894 р.), а також низка статей інших авторів, опублікованих на сторінках журналу «Арена», який видавався Б. Флауером. Вони викривали латентні зв'язки великого бізнесу та влади, корупцію у Конгресі США й урядових установах при прийнятті нормативно-правових актів. Американський вчений А. Брайнклі зауважує, що макрейкери перетворилися на потужну політичну силу, яка набула ознак загальнонаціонального руху.⁵

Окремі питання участі громадськості в інформуванні населення з питань запобігання корупції відображено в оновленому вітчизняному антикорупційному законодавстві. Зокрема, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» акцентовано

¹ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Станіслав Шевчук. – Вид. 2-ге, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – С. 421.

³ Tarr D., O'Connor A. Congress A to Z. – Third Edition. – Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1999. – P. 284.

⁴ Johnson P. A History of the American People. – New York: Harper Collins Publishers, 1997. – P. 601.

⁵ Brinkley A. The Unfinished Nation. A Concise History of the American People. – Second Edition. – New York: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1997. – P. 583–584.

необхідність проведення на постійній основі інформаційних кампаній, орієнтованих на різні соціальні групи та спрямованих на недопущення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.¹ Це положення знайшло своє логічне продовження на рівні законів України, які визначають засади діяльності окремих органів публічної влади. Так, згідно з ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, ЗМІ та у видавничій діяльності;²

з) *участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом проведення мирних зібрань громадян.* Важливість проведення мирних зібрань громадян як форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики важко переоцінити. Наразі мирні зібрання є однією з основних конституційних свобод громадян, яка отримала міжнародно-правовий вимір гарантування її реалізації. Закріплення свободи мирних зібрань у міжнародно-правових документах забезпечує її ефективне використання громадськістю у сфері запобігання та протидії корупції. Свобода зібрань та право висловлювати свої погляди під час таких зібрань, як зазначено у Рішенні Європейського суду з прав людини від 02.10.2001 у справі «Станков та Об'єднана македонська організація «Ілinden» проти Болгарії», становить одну із найважливіших цінностей демократичного суспільства та є однією з основних умов його розвитку і реалізації можливостей кожного. Сутністю демократії є здатність вирішувати проблеми під час відкритих дебатів, заснованих на принципах плюралізму, толерантності та широти поглядів.³

Участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом проведення мирних зібрань громадян відбувається через різного роду мирні громадські акції, які можуть поєднуватися з іншими конституційно-правовими формами участі громадськості: громадськими обговореннями; направленням звернень громадян; поданням петицій, громадських і народних правотворчих ініціатив; роботою консультативно-дорадчих органів; використанням ЗМІ та комп'ютерних мереж тощо. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом проведення мирних зібрань громадян має на меті консолідоване вираження поглядів і думок громадян та їх згуртоване донесення до органів публічної влади з питань протидії та запобігання корупції. Ігнорування органами публічної влади висловленої у ході проведення мирних зібрань громадян позиції громадськості, як правило, призводить до посилення протестних настроїв громадян чи навіть взагалі до радикалізації форм досягнення поставлених цілей.

Так, масштаби протестних настроїв, втілені у численних громадських виступах та мітингах в Україні у 2013–2014 рр., засвідчили затребуваність громадянської активності та необхідність посилення державної антикорупційної політики. Зокрема, за даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією із найбільш корумпованих у світі: у 2012 і

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

³ European Court Human Rights, Stankov and United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria judgment of 2 October 2001 // European Court of Human Rights Portal [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.echr.coe.int>.

2013 рр. держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження.¹ Водночас розвиток та поширення громадських виступів як на загальнонаціональному, так і регіональному та місцевому рівнях продемонстрували не лише могутність масового протесту громадськості, але й також засвідчили його слабкість через відсутність конструктивної налаштованості на взаємодію з органами публічної влади у частині запобігання та протидії корупції, роз'єднаність та розпорошення громадськості, неможливість за допомогою громадських виступів знайти оптимальне вирішення тієї чи іншої проблеми щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики. І все ж масштаби громадських протестних настроїв у суспільстві, які спочатку втілилися у феномені Євромайдану, а згодом трансформувалися у Революцію гідності, відіграли вирішальну роль у дотриманні європейського вектору розвитку нашої країни та прийнятті нового антикорупційного законодавства України.

Водночас важливою проблемою участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики шляхом проведення мирних зібрань є відсутність спеціального законодавчого регулювання порядку проведення мирних зібрань в Україні. Положення Конституції України хоча і мають пряму дію, утім без їх деталізації у спеціальному законі про мирні зібрання громадян, з точки зору практичної реалізації цього права, є досить загальними. Це, у свою чергу, дає можливість органам публічної влади значно обмежувати у судовому та адміністративному порядку проведення мирних зібрань з метою впливу на прийняття нормативно-правових актів. Зважаючи на викладене, виникла нагальна потреба чітко та детально законодавчо визначити організаційно-правові засади підготовки і проведення мирних зібрань громадян.

2.6. Типологія участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики

Участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики є доволі багатогранним явищем, що відбувається у різний спосіб та на різних рівнях. Отже, для встановлення меж цієї участі слід визначити її типологізаційний апарат, тобто здійснити класифікацію за різними критеріями. З огляду на емпіричні прояви слід виокремити такі види участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики:

1. За масштабами участі громадськості:

а) міжнародна – спрямована на діяльність міжнародних і міжурядових організацій та об'єднань: ООН, ЄС, Організації Північноатлантичного договору (НАТО), Світової організації торгівлі тощо, а також на їх посадових і службових осіб. Із поглибленням глобалізаційних процесів роль участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики на міжнародному рівні тільки зростатиме. Підтвердженням цьому є ухвалення низки міжнародних документів, які визначають міжнародні засади участі громадськості у формуванні та реалізації антикорупційної політики;²

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying) : Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 9.

б) загальнонаціональна – здійснюється на рівні держави та координується з діяльністю парламенту й інших загальнонаціональних органів державної влади та їх посадових і службових осіб. Саме центральний рівень участі громадськості є найбільш юридично урегульованим. За стандартами державного рівня, як правило, вибудовується й алгоритм регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики на регіональному та субрегіональному рівнях;

в) місцева – спрямована на діяльність місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб. Цей вид участі громадськості не завжди має спеціальну юридично регламентовану форму. Утім, навіть за її відсутності може досить ефективно легітимно здійснюватися у межах конституційно-правових форм взаємодії територіальних громад з місцевими представницькими органами, у числі яких можна назвати місцеві ініціативи, громадські слухання, доручення виборців тощо.

2. За формою закріплення у державі:

а) інституційна – прямо передбачена чинним законодавством, яке чітко визначає механізми та форми її здійснення. Інституційна участь громадськості наразі визнана міжнародним стандартом у сфері протидії корупції та має бути імплементована на національних рівнях держав.¹ Прийняття Закону України «Про запобігання корупції», який чітко визначив засади і форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, сприяло інституційному утвердженню моделі такої участі й в Україні;²

б) легальна – визнається на державному рівні, утім має сегментарне правове регламентування. Основними регуляторами участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики виступають статuti громадських об'єднань та корпоративні морально-етичні акти у цій сфері, а також розвинені практикою діалогові механізми взаємодії влади і суспільства. Прикладом існування цієї форми участі громадськості можна назвати такі країни як Велика Британія, Франція, Нідерланди тощо;

в) квазілегальна – не визнається на офіційному рівні, а її суб'єкти не мають жодного правового статусу. Громадськість здебільшого використовується владою з метою суспільної легітимації своїх дій для створення уявлення про демократичний державно-правовий режим у країні. Будь-які спроби участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, попередньо не узгоджені з владою, кваліфікуються як різновид протиправної діяльності. Цей вид участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики притаманний авторитарним державам і державам, які перебувають на стадії становлення демократичних інститутів публічної влади.

3. За формами участі громадськості:

а) безпосередня – здійснюється шляхом встановлення прямих контактів та проведення зустрічей з посадовими і службовими особами органів публічної влади та органів місцевого самоврядування;

б) опосередкована – здійснюється шляхом організації та проведення громадськістю різного роду публічних заходів із метою привернення уваги суспільства до проблеми корупції загалом та окремих її проявів зокрема. Основний зміст опосередкованої участі полягає у проведенні громадськістю

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

різного роду конференцій, форумів, круглих столів, залученні до публічних заходів широких верств населення, у тому числі шляхом проведення за їхньою участю мирних зібрань, демонстрацій, пікетувань та інших громадських заходів.

4. За сферами:

а) у політичній сфері – здійснюється з метою недопущення зловживань і корупційних проявів із боку суб'єктів публічної політики. Найбільш поширеними питаннями участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики у політичній сфері є фінансування політичних партій та передвиборчих фондів кандидатів, підвищення прозорості прийняття рішень органами публічної влади;¹

б) у фінансово-економічній сфері – спрямована на недопущення зловживань та корупційних проявів у господарській діяльності та фінансовому секторі. Найбільш потужним суб'єктом цього виду участі є ділова громадськість в особі громадських бізнес-асоціацій та об'єднань;

в) у соціальній сфері – здійснюється з метою зменшення корупційних проявів під час надання органами публічної влади різноманітних матеріальних і духовних послуг для населення. Переважно це запобігання та протидія корупції з боку громадськості у сфері управління об'єктами культурної спадщини, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, соціального забезпечення тощо. Найбільш дієвими суб'єктами соціальної участі громадськості є професійні, вікові, правозахисні та екологічні об'єднання. В Україні їх потенціал обмежений і часто залежить від особистого авторитету лідера. Проте у розвинених демократичних країнах, де такі групи спираються на розгалужену мережу громадських організацій, вони мають досить широкі можливості участі у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики.²

5. За кількісним складом суб'єктів участі громадськості:

а) групова – здійснюється здебільшого однією групою громадськості. Як правило, суб'єктами групової участі громадськості є громадські об'єднання, які мають організаційно-правове оформлення у вигляді громадських організацій та громадських спілок;³

б) коаліційна – здійснюється декількома колективними суб'єктами, які об'єдналися заради досягнення спільної мети. Найбільш схильні до колективної участі представники третього сектору – неурядові громадські організації, а також представники малого та середнього бізнесу. Особливо помітний коаліційний вид участі громадськості на наднаціональному рівні, зокрема у ЄС, де більшість громадських об'єднань мають парасолькову структуру.⁴

6. За національною приналежністю суб'єктів участі громадськості:

а) вітчизняна – здійснюється фізичними особами, які мають приналежність до громадянства країни, де вони здійснюють таку участь, або юридичними особами приватного права, керівні органи котрих зареєстровані у країні здійснення такої участі;

¹ Code of Good Practice in the field of political parties (CDL-AD (2009) 002) : Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12–13 Dec. 2008) on the basis of comments by Mr. Carlos Closa Montero (Member, Spain) Mr. Jean-Claude Colliard (Member, France) [English edition]. – Strasburg, 2008. – P. 11.

² Berry J. M. Lobbying for the People: the political behavior of public interest groups. – Princeton-New York : Princeton University Press, 1977. – P. 288.

³ Moore J. L. Elections A to Z / J. L. Moore. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – P. 211.

⁴ Kurczewcka U., Mołęda-Zdziech M. Lobbying w Unii Europejskiej / Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – S. 18–19.

б) іноземна – здійснюється іноземцями та особами без громадянства. Найчастіше суб'єктами цього виду участі є міжнародні та іноземні неурядові громадські організації. Деякі країни забороняють участь іноземної громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, обґрунтовуючи це мінімізацією втручання у внутрішні справи держави з боку іноземних суб'єктів. Наприклад, у Російській Федерації будь-яка антикорупційна діяльність іноземної громадськості всередині держави розглядається не інакше як спроба з боку «недружніх держав» підірвати авторитет російської влади чи взагалі її повалити.¹

7. За ступенем організованості громадськості:

а) анемічна – здійснюється групами та об'єднаннями, що виникли стихійно як спонтанна реакція на ту чи іншу ситуацію. Основною організаційно-правовою формою цього виду участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики є проведення зборів громадян, пікетувань, демонстрацій тощо. Суб'єктами анемічної участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики в Україні переважно є спонтанно організовані групи за професійною чи соціальною ознакою. Такі групи створюються дуже швидко й так само швидко розпадаються після досягнення мети. Тому анемічна участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики має зазвичай ситуативний характер.² Недостатність організаційних можливостей суб'єктів анемічної участі громадськості не тільки послаблює ефект їхньої діяльності, а й визначає практично постійне прагнення до застосування силових заходів;

б) організована – здійснюється формальними громадськими об'єднаннями з певною організаційною структурою, усталеними функціями та професійним кадровим апаратом. Їх цілеспрямована та добре скоординована участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики є значно ефективнішою порівняно з анемічною участю громадськості. У більшості країн Західної Європи та у США функціонує велика кількість потужних неурядових громадських організацій, основним завданням яких є саме участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики. Такі організації мають у своїй структурі власний штат кваліфікованих фахівців та експертів, які спеціалізуються на антикорупційному законодавстві.³

8. За об'єктами участі громадськості:

а) у діяльності законодавчого органу влади – здійснюється у межах парламенту та його органів і спрямована на вдосконалення антикорупційних законодавчих актів, а також забезпечення прозорості та відкритості парламентської діяльності. На сьогодні відповідно до Порівняльного аналізу «Парламенти світу: змінний характер парламентського представництва», опублікованого Міжпарламентським Союзом спільно з Програмою розвитку ООН у квітні 2012 р., тенденції очікувань громадян є такими: отримання більшого обсягу інформації про парламентську діяльність та про те, як на неї впливати; більша підзвітність парламентів та їх здатність реагувати на суспільні запити; отримання послуг відповідно до потреб громадян. Наразі громадський тиск на

¹ Opinion on Federal Law № 121-fz on non-commercial organisations («law on foreign agents»), on Federal Laws № 18-fz and № 147-fz and on Federal Law № 190-fz on making amendments to the criminal code («law on treason») CDL-AD (2014) 025 English 27/06/2014. – Strasbourg, 2014. – P. 2–4.

² Lobbying in the European Union : Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series; Wilhelm Lehmann, Lars Bosche. – Luxembourg : European Parliament, 2003. – P. 5.

³ Wolpe B. C., Levine B. J. Lobbying Congress : How the System Works. – Second Edition. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1996. – P. 2.

парламенти є більшим, ніж будь-коли раніше.¹ Досвід розвинених демократій засвідчив, що участь громадськості на парламентському рівні загалом дає змогу суттєво зменшити вплив корупційogenних ризиків на діяльність законодавчого органу;

б) у діяльності виконавчих органів влади – здійснюється у межах уряду, міністерств та інших органів виконавчої влади під час формування та реалізації ними державної антикорупційної політики. Посилення у більшості європейських країн ролі Уряду і його установ у формуванні та реалізації державної політики загалом та її антикорупційної складової зокрема цілком закономірно призводить до активізації участі громадськості у такій діяльності. Основними нормативно-правовими актами, які визначають порядок участі громадськості у діяльності органів виконавчої влади, є дві постанови Кабінету Міністрів України – «Про порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»² і «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;³

в) у діяльності судових органів влади – здійснюється переважно у рамках громадського контролю за їх діяльністю. Важливим кроком у реформуванні судової влади стало прийняття Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», який сприяв створенню правових передумов для самоочищення судової влади за безпосередньої участі громадськості.⁴ Водночас слід звернути увагу, що антикорупційна участь громадськості у діяльності судових органів влади має обмежений характер. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що відповідно до одного з основних конституційних принципів судочинства, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а судді у своїй діяльності незалежні та захищені від будь-яких тисків. Тому здійснення будь-якого впливу на суддів, що виходить за межі норм процесуального права, є протизаконним. Досить згадати ст. 126 Конституції України, яка містить імператив про заборону впливу на суддів у будь-який спосіб,⁵ і ст. 376 КК, якою передбачено кримінальну відповідальність за діяння такого роду;⁶

г) у діяльності правоохоронних органів влади – здійснюється у форматі співпраці з громадськістю у цій сфері. Зокрема, Закон України «Про Національну поліцію» визначає такі її засади: 1) діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб (ст. 11); 2) поліція забезпечує постійне інформування громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності,

¹ Global Parliamentary Report. The changing nature of parliamentary representation / Lead author Greg Power, Assistant to the lead author Rebecca A. Shoot; Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. – Denmark, 2012. – Р. 4.

² Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

³ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

⁴ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31. – Ст. 841.

⁵ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

забезпечення публічної безпеки і порядку (ч. 2 ст. 9); 3) з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції (ст. 86); контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України (ст. 90).¹

9. За механізмом досягнення цілей участі громадськості:

а) правотворча – здійснюється у межах чітко встановлених правотворчих процедур і спрямована на встановлення антикорупційних засад у діяльності органів публічної влади шляхом формування приписів загальнообов'язкового характеру, їх зміни, доповнення чи скасування. Предметом правотворчої участі громадськості є передусім нормативно-правові акти. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 № 116/95-ВР комітети Верховної Ради України при здійсненні законопроектної функції зобов'язані: вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України;²

б) правозастосовна – здійснюється з метою поліпшення практики застосування актів чинного законодавства у цій сфері. Зокрема, відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності такої діяльності.³ Про правозастосовну участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики зазначено й у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». Так, серед основних заходів поліпшення правозастосовної практики законодавства про державні закупівлі визначено проведення із залученням громадськості та бізнесу моніторингу застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» з метою виявлення недоліків у правозастосуванні, причин та умов, що призводять до виникнення корупційних ризиків у державних закупівлях;⁴

в) контрольна – здійснюється у формі громадського контролю. Так, згідно зі ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

² Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

⁴ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону. Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» і «Про інформацію». Під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів мають право бути присутніми представники ЗМІ та уповноважені представники громадських об'єднань. Замовники зобов'язані забезпечити безперешкодний доступ представників ЗМІ та громадських об'єднань на їхню вимогу до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів та право на фіксацію технічними засобами.¹

10. Від часу дії участі громадськості:

а) довгострокова – це поступова участь, яка здійснюється безперервно упродовж значного періоду часу. Цей вид участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики притаманний передусім неурядовим громадським організаціям, основним статутним завданням яких є сприяння органам публічної влади у запобіганні корупції;

б) тимчасова – спрямована на ухвалення одного або декількох антикорупційних рішень і зазвичай має разовий або епізодичний характер. Хрестоматійним прикладом тимчасової участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики є її участь у цій сфері унаслідок розголосу певного корупційного скандалу.²

Таким чином, можна навести безліч класифікацій участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, проте жодна з них не дає змоги у межах своєї типологізації об'єктивно теоретично ідентифікувати цей феномен. Всі класифікації мають обмежений і статичний характер та не враховують динамічного аспекту участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, що постійно видозмінюється, вдосконалюється та досить часто має комбінований міжвидовий характер. Тому теоретичним дослідженням такого багатоаспектного явища як участь громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики досить важко його охопити у статичних аксіомах, що вимагає постійного вдосконалення критеріїв типології участі громадськості з метою належного її правового врегулювання.

¹ Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.

² Lowy T., Ginsberg B. American Government : Freedom and Power. – New York-London : W. W. Norton & Company, 1990. – P. 536.

**МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА НАЛЕЖНА ЗАРУБІЖНА
ПРАКТИКА ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ НА
ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ТА СЛУЖБІ В ОРГАНАХ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**3.1. Міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії корупції на
державній службі та службі в органах місцевого самоврядування**

Боротьба з корупцією у всіх її виявах і формах у ХХІ ст. є важливим завданням не лише окремих держав світу, а й усієї міжнародної спільноти. На користь цієї тези свідчать міжнародні договори та інші документи антикорупційного змісту, а також діяльність міжнародних організацій, статутними завданнями яких є консолідація зусиль держав і NGO-сектора щодо запобігання та протидії корупції.

Закономірно передбачити, що для формування і реалізації державної антикорупційної політики та успішного запобігання й протидії корупції в Україні важливо: а) імплементувати у національне законодавство міжнародні стандарти у сфері боротьби з корупцією; б) налагодити системну роботу з міжнародними урядовими і неурядовими організаціями антикорупційної спрямованості, а також міжнародними судами, до юрисдикції яких належить розгляд справ, пов'язаних із корупційними деліктами; в) застосовувати позитивний досвід зарубіжних держав, насамперед держав-учасниць ЄС, у результативній боротьбі з корупцією.

При цьому сприйняття та імплементация міжнародних стандартів і позитивного зарубіжного досвіду щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі й на державній службі, має здійснюватися на трьох рівнях:

- доктринальному;
- правотворчому;
- правозастосовному.

У цьому підрозділі висвітлено міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції, які мають універсальний характер як для України, так і для більшості інших країн світу – держав-учасниць ЄС, США, Швейцарії та ін. При цьому сама категорія «міжнародні стандарти у сфері запобігання і протидії корупції» попри її вживаність у науковому та експертному середовищі також потребує детермінації.

Як відомо, категорія «міжнародні стандарти» застосовується для визначення правових параметрів бажаних зразків демократії, верховенства права, утвердження та захисту прав і свобод людини, місцевого самоврядування, адміністративного простору, різних видів презумпцій тощо. Втім, зазначена категорія є відносно новою для правової науки і законодавства, що спонукає до масштабних дискусій про її сутність, зміст, ключові ознаки, форми правового буття тощо. Тому вчені по-різному визначають міжнародні стандарти у різних сферах правовідносин.

Наприклад, В. О. Серьогін, досліджуючи право на недоторканість приватного життя (прайвесі), пропонував під міжнародними стандартами реалізації відповідного природного права людини розуміти найбільш прогресивні міжнародно-правові принципи і норми, що визначають зміст і обсяг цього права,

гарантії його реалізації, а також зобов'язання держав і форми міжнародного співробітництва.¹

Інший правознавець, Б. Я. Кофман розуміє міжнародні стандарти як сукупність зазначених спочатку на міжнародному, а потім і на внутрішньодержавному рівні правових норм і нормативних вимог, що мають різну правову силу, в яких узагальнено накопичений світовим співтовариством держав досвід нормативно-правової регламентації і регулювання певних суспільних відносин.²

Є й інші дефініції категорії «міжнародні стандарти», які можна брати до уваги при визначенні досліджуваної нами категорії. Але незважаючи на певну дискусійність визначень змісту міжнародних стандартів, їх важливими характеристиками є: по-перше, визнання пріоритету міжнародного права над внутрішньодержавним (національним); по-друге, визнання множинності джерел закріплення міжнародних стандартів: від міжнародних договорів до рішень міжнародних судів.

Наведені властивості міжнародних стандартів можна знайти й у чинному законодавстві України та правозастосовній практиці. По-перше, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ч. 1 ст. 9 Основного Закону є частиною національного законодавства України,³ а не навпаки. Хоча з формально-юридичної точки зору, це і не надає їм абсолютної юридичної сили у системі чинного законодавства.

Так, на сьогодні, за свідченням Н. Позняк, до системи національного законодавства органічно увійшли чинні міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які породжують міжнародні правовідносини у сфері, зокрема, кримінального судочинства. Внаслідок вчинення корупційного правопорушення виникають правовідносини, які регулюються кримінально-процесуальним законодавством України і міжнародно-правовими актами. Їх суб'єктами є юридичні та фізичні особи, слідчі, судові й інші правоохоронні органи України, правоохоронні органи і громадяни інших держав та міжнародних організацій.⁴

По-друге, джерела, в яких втілено міжнародні стандарти, є значними за своїм обсягом і різноманітними за сутністю (походженням) та змістом. Комплексно застосовуючи критерій сутності (походження) і змісту (предмета правового регулювання), можна виокремити принаймні три види міжнародних документів, які визначають загальні принципи і стандарти у сфері запобігання та протидії корупції: *по-перше*, це універсальні та регіональні міжнародні договори проти корупції; *по-друге*, міжнародні документи рекомендаційного характеру щодо цілей, форм і методів боротьби із корупцією; *по-третє*, відповідні рішення Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів.

¹ Серьогін В. О. Право на недоторканість приватного життя у конституційно-правовій теорії та практиці : монографія / В. О. Серьогін. – Х. : Видання «ФІНН», 2010. – С. 543.

² Кофман Б. Я. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація в законодавство України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / Б. Я. Кофман. – Маріуполь, 2012. – С. 7–8, 16.

³ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Позняк Н. Міжнародне співробітництво у протидії корупції / Н. Позняк // Фінансовий контроль. – 2013. – лютий. – С. 8.

Отже, міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції – це система загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, універсальних і регіональних міжнародних договорів, також положень, вимог та рекомендацій, розроблених державами і міжнародними організаціями у сфері боротьби з корупцією та втілених у відповідних міжнародних документах, а також рішення міжнародних судів щодо корупційних деліктів.

Звернемося до змісту основних міжнародних договорів у сфері боротьби з корупцією, оскільки саме вони формують ключові позиції досліджуваних міжнародних стандартів. Йдеться про такі міжнародні договори як Декларація ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях 1996 р., Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 174 та ін.

Універсальним міжнародним договором у сфері боротьби з корупцією є насамперед Конвенція ООН проти корупції, ратифікована нашою державою у 2006 р. Ця Конвенція, як зазначається у її ст. 3, застосовується щодо «запобігання, розслідування та кримінального переслідування за корупцію та призупинення операцій (заморожування), арешту, конфіскації та повернення доходів від злочинів, визнаних такими згідно із цією Конвенцією».¹

Серед заходів щодо боротьби з корупцією держави-учасниці Конвенції ООН проти корупції, у тому числі й Україна, взяли на себе зобов'язання вживати таких заходів:

1) розробляти й здійснювати скоординовану політику протидії корупції за активної участі громадянського суспільства та його інститутів (ст. 5);

2) взаємодіяти з іншими державами, а також міжнародним і регіональним співтовариством у сфері запобігання корупції, розвивати відповідні міжнародні програми і проекти (ст. 5);

3) поглиблювати та поширювати у суспільстві знання щодо запобігання та протидії корупції (ст. 6);

4) створити спеціалізований орган або органи щодо протидії корупції та гарантувати і забезпечувати їх незалежність (ст. 6);

5) підтримувати та зміцнювати такі системи прийняття на публічну службу, відбору та проходження служби і виходу у відставку невикористаних публічних службовців, які ґрунтуються на критеріях бездоганності роботи, справедливості, враховують здібності публічного службовця, а також передбачають спеціальну підготовку корупційно вразливих посадових осіб, їх ротацию та забезпечення гідної винагороди (ст. 7);

6) запроваджувати ефективні освітні та навчальні програми для публічних службовців, спрямовані на підготовку цих осіб до належного та сумлінного виконання функцій держави, забезпечення пріоритетності публічних інтересів над особистими (ст. 7);

7) встановити критерії для відбору кандидатів на публічну службу, які ґрунтуються на засадничих антикорупційних принципах національного права (ст. 7);

8) заохочувати з боку держави, *inter alia*, непідкупність, чесність та відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з принципами національної правової системи, а також застосовувати на публічній службі кодекси і правила доброчесної поведінки (ст. 8);

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

9) використовувати як модельний Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (додаток до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12.12.1996) для підготовки національних кодексів і стандартів поведінки публічних службовців (ст. 8);

10) декларувати доходи і видатки державних службовців (ст. 8);

11) створювати прозорі й конкурентні системи державних закупівель, що ґрунтуються на принципах транспарентності, конкурентності та нетерпимості до корупції (ст. 9);

12) своєчасно формувати і затверджувати національний державний бюджет, забезпечувати державний та громадський контроль за надходженнями і видатками до такого бюджету (ст. 9);

13) запроваджувати процедури, які дають змогу громадянам та інститутам громадянського суспільства отримувати інформацію про функціонування державної влади і процеси прийняття рішень у державному управлінні, а також забезпечувати громадськість інформацією про корупційні ризики у державному управлінні (ст. 10);

14) спрощувати адміністративні процедури та забезпечувати їх доступність для громадян (ст. 10);

15) вживати заходів для посилення чесності та невідчужуваності суддів і прокурорів з одночасним посиленням їх незалежності (ст. 11);

16) підвищувати стандарти бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі та встановлювати за потреби цивільно-правові, адміністративні та кримінально-правові санкції за невиконання таких заходів (ст. 12);

17) сприяти співробітництву відповідних правоохоронних органів з юридичними особами приватного права (ст. 12);

18) вживати належних заходів для сприяння участі окремих громадян і громадянського суспільства в цілому, а також інститутів та груп, що діють поза межами державного сектору (NGO) у запобіганні корупції та боротьбі з нею (ст. 13);

19) вживати заходів щодо недопущення відмивання коштів через банківські та інші установи (ст. 14);

20) створювати підрозділи фінансової розвідки з метою запобігання корупції у формі відмивання грошей і виведення їх за кордон (ст. 14) та ін.

На нашу думку, заходи, наведені у Конвенції ООН проти корупції, визначають основні дієві міжнародні стандарти у цій сфері. При цьому нескладно помітити, що значна частина заходів, передбачених цим документом, спрямована на забезпечення відбору, навчання та підготовки державних службовців, виховання у них доброчесної та етичної поведінки, нетерпимості до проявів корупції тощо.

Про те, що саме посадові особи державної служби є, з одного боку, важливим суб'єктом боротьби з корупцією, а з іншого – потенційними деліквентами, свідчить і зміст гл. III Конвенції ООН проти корупції, яка визначає такі правопорушення як: 1) підкуп національних державних посадових осіб (ст. 15); 2) розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17); 3) зловживання впливом державної посадової особи (ст. 18); 4) зловживання службовим становищем (ст. 19); 5) незаконне збагачення державної посадової особи (ст. 20)¹ та ін.

Важливі міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції наведено і в Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173,

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

ратифікованій Україною 18.10.2006. Розвиваючи положення Конвенції ООН проти корупції щодо корупційних злочинів, Кримінальна конвенція визначає параметри таких кримінальних деліктів:

- 1) дача хабара національним державним посадовим особам (ст. 2);
- 2) отримання хабара національними державними посадовими особами (ст. 3);
- 3) хабарництво членів національних представницьких органів (ст. 4) та інші види хабарництва;
- 4) зловживання впливом (ст. 12);
- 5) відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією (ст. 13);
- 6) фінансові злочини (ст. 14) та ін.¹

Важливу роль у Кримінальній конвенції відведено і визначенню загальних принципів і стандартів співробітництва, зокрема ГРЕКО. Так, гл. III Кримінальної конвенції визначає такі форми взаємодії у боротьбі з корупцією як взаємна допомога (ст. 26) та екстрадиція (ст. 27).

Ще одним важливим міжнародним документом у сфері боротьби з корупцією є Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Україною у 2005 р., яка набула чинності для нашої держави з 01.01.2006 р. На відміну від Конвенції ООН проти корупції, Цивільна конвенція має на меті пошук «ефективних засобів правового захисту осіб, яким заподіяно шкоди внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, у тому числі можливості отримати компенсацію за заподіяну шкоду».²

Зокрема, у Цивільній конвенції визначено категорію «корупція», під якою слід розуміти «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вимоги або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, котра отримує хабар, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи».³

Також Цивільна конвенція визначає відповідальність держави перед особою, якій корупція завдала шкоди (ст. 5) та встановлює трирічний строк давності позовів за корупційні делікти, що завдали шкоди особі. У такий спосіб на рівні міжнародної угоди встановлено стандарти цивільно-правової відповідальності держави перед особою за корупційні делікти, якими завдано шкоди законним інтересам, правам і свободам людини. До того ж зазначена Цивільна конвенція визначає основоположні засади міжнародного співробітництва у сфері боротьби з корупцією.

Окрім спеціальних (спеціалізованих) міжнародних договорів щодо боротьби з корупцією важливе значення для України мають і положення її основоположних євроінтеграційних документів. Так, в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наведено декілька важливих ціннісно-світоглядних антикорупційних положень:

- визнання боротьби з корупцією визначальним принципом Сторін Асоціації (ст. 3);
- зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості у боротьбі з корупцією (ст. 14);

¹ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 ETS 173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47–48. – Ст. 2028.

² Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 ETS 174 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 592.

³ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 ETS 174 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 592.

– боротьба з корупцією та подолання корупції у державному та приватному секторі (ст. 22).¹

Наведені антикорупційні цінності та принципи Асоціації отримали конкретизацію в п.п. 3 і 50 Плану заходів з імплементації зазначеної Угоди на 2014–2017 рр. Так, у п. 3 Плану заходів передбачено «розроблення та здійснення комплексу заходів, зокрема внесення змін до законодавства щодо реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських вимог. Забезпечення ефективного впровадження нової моделі державної служби з метою належного врядування та удосконалення механізму боротьби з корупцією».

У продовження попереднього завдання п. 50 Плану заходів зобов'язує до «підвищення рівня кваліфікації вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції в рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму».²

Таким чином, Угода про асоціацію та План заходів щодо її реалізації на 2014–2017 рр. чітко діагностують головну сферу державно-управлінських відносин в Україні, найбільше охоплену корупцією – це система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. При цьому Угода про асоціацію та План заходів щодо її реалізації дають чітку рекомендацію стосовно подолання корупції в цій сфері:

- удосконалення (оновлення) чинного законодавства України про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських цінностей і вимог;

- систематичне підвищення кваліфікації з питань запобігання та протидії корупції державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування.

Щодо першого із зазначених завдань, то прийняття 10.12.2015 нового Закону України «Про державну службу», заснованого на європейських цінностях,³ а також підготовка до другого читання проекту нового Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» свідчать про прогрес України у напрямі запровадження міжнародних антикорупційних стандартів. Натомість успіхи в реалізації другого завдання засвідчує, у тому числі, й ця монографія, що є теоретико-методологічним підґрунтям для створення у найкоротші терміни однойменного підручника.

Варто згадати і про універсальні стандарти запобігання та протидії корупції, наведені у різних міжнародних документах. Це, зокрема, такі універсальні міжнародні документи, як Резолюція VIII Конгресу ООН у Гавані «Практичні заходи боротьби з корупцією», де визначено першочергові завдання щодо подолання корупції на правотворчому та правозастосовному рівні (удосконалення кримінального законодавства, розробка регуляторних механізмів недопущення

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.

² План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2197.

³ Федоренко В. Новий Закон України «Про державну службу» – «дорожня карта» для формування європейської моделі державної служби / В. Федоренко, А. Малюга // Віче. Журнал Верховної Ради України. – 2016. – № 3–4. – С. 48–51.

корупції, розробка положень про конфіскацію майна та коштів, отриманих у результаті корупційних діянь тощо); Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12.12.1996 «Боротьба з корупцією» (A/REC/51/59) та ін.

Не менш важливими для України є і регіональні міжнародні документи у сфері боротьби з корупцією. Зокрема, йдеться про такі документи РЄ як Модельний кодекс поведінки для державних службовців 2000 р., Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній 2003 р. тощо, контроль за реалізацію яких здійснюється ГРЕКО у складі 49 держав світу, до числа яких входить і Україна.

Не залишають поза увагою питання боротьби з корупцією й інші регіональні міжнародні організації. Зокрема, ЄС (Комюніке Європейської комісії від 28.05.2003 щодо комплексної політики ЄС з протидії корупції, Рамкове рішення Ради ЄС від 22.07.2003 № 568 «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі»), а також такі міжнародні організації як Організація американських держав (Міжамериканська конвенція по боротьбі з корупцією, від 29.03.1996), Глобальна коаліція для Африки (25 принципів боротьби з корупцією, 1999 р.) тощо.¹

У числі регіональних документів про боротьбу з корупцією варто назвати і Стамбульський план дій антикорупційної мережі ОЕСР, у якому визначено план дій держав-учасниць (Азербайджан, Вірменія, Грузія, РФ, Таджикистан і Україна) щодо розвитку ефективної та транспарентної системи державної служби, а також щодо широкого залучення громадськості до боротьби з хабарництвом і корупцією, забезпечення доброчесності у бізнесі тощо.

Узагальнюючи міжнародні стандарти у сфері боротьби з корупцією, можна виокремити такі з них:

- визнання корупції загрозою для суспільства та держави, формування і реалізація державної антикорупційної політики, заснованої на взаємодії з профільними міжнародними організаціями (ГРЕКО та ін.) й іншими державами світу;

- масштабна мобілізація громадянського суспільства та його інститутів (громадських організацій, профспілок тощо), а також соціально активних громадян до боротьби з корупцією;

- створення досконалих законодавчих і організаційно-правових механізмів запобігання корупції на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, запровадження кодексів і правил етичної поведінки публічних службовців;

- запровадження електронних декларацій про доходи і видатки посадових осіб, уповноважених на реалізацію функцій держави, а також державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування;

- спрощення процедури надання адміністративних процедур і забезпечення їх доступності для громадян;

- створення спеціалізованих і незалежних у своїй діяльності органів щодо запобігання та протидії корупції;

- посилення судової влади та забезпечення чесної і прозорої професійної діяльності суддів;

- боротьба з відмиванням коштів, здобутих у результаті корупційних діянь;

- запобігання та протидія корупції в приватному секторі та бізнесі;

- активізація просвітницької та освітньої діяльності у сфері боротьби з корупцією, утвердження нетерпимості в суспільстві до будь-яких проявів корупції.

¹ Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>. – Назва з екрана.

На нашу думку, наведені вище та інші міжнародні стандарти боротьби з корупцією знаходять свій розвиток і органічно доповнюються позитивними зарубіжними практиками запобігання та протидії корупції. При цьому важливим для України є позитивний досвід подолання корупції не лише у державах-учасниках ЄС, Канаді, Норвегії, США, Швейцарії та інших економічно розвинених країнах світу, а й у державах, які подібно Україні прагнуть нейтралізувати корупцію на шляху проведення системних реформ (Аргентина, Бразилія, Мексика, Південно-Африканська Республіка та ін.).

Власне вивчення та врахування такого досвіду передбачено і проаналізованими міжнародними договорами та документами у сфері боротьби з корупцією. Так, Конвенція ООН проти корупції зобов'язує Україну, як і інших держав-учасниць цієї Конвенції, «заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції».¹

Вітчизняні програмно-стратегічні документи стосовно запобігання та протидії корупції також всіляко апелюють до активізації роботи з профільними міжнародними організаціями та запозичення відповідних позитивних практик зарубіжних країн. Зокрема, щодо правозастосовної діяльності та співпраці України з міжнародними антикорупційними організаціями Стратегія національної безпеки України, затверджена рішенням Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) від 06.05.2015 та введена в дію Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, закликає активізувати взаємодію з міжнародними антикорупційними організаціями, зокрема ГРЕКО, та забезпечити впровадження кращих практик.²

Таким чином, міжнародні стандарти щодо запобігання і протидії корупції, а також позитивна зарубіжна практика боротьби з корупцією формують важливий ціннісно-програмний компонент державної антикорупційної політики.

3.2. Належна зарубіжна практика запобігання та протидії корупції в сфері публічної служби

Міжнародна спільнота одностайна у думці про неможливість побороти корупцію лише за допомогою репресивних дій. Тут необхідна велика кількість різноманітних заходів для усунення умов, які призводять до її виникнення. Наразі такі складові як запобігання корупції та підвищення поінформованості є невід'ємною частиною міжнародних стандартів.

Двадцять керівних принципів РЕ щодо боротьби з корупцією починаються з такого положення: «здійснювати ефективні заходи, спрямовані на запобігання корупції, і у цьому зв'язку підвищити поінформованість громадськості та сприяти етичній поведінці».³ Є також декілька інших принципів запобіжного спрямування. Наприклад, згідно з принципом 9 слід гарантувати, «аби процес організації, функціонування та прийняття рішень у сфері державного управління враховував

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

² Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про Стратегію національної безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 13. – Ст. 874.

³ Prevention of corruption in the public sector in Eastern Europe and Central Asia, OECD 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>.

необхідність боротьби з корупцією, а саме шляхом забезпечення прозорості настільки, наскільки це необхідно для досягнення ефективності».¹ Ідея запобігання корупції шляхом підвищення поінформованості громадськості та сприяння етичній поведінці є частиною обґрунтування Рекомендації № R(2000)10 Комітету Міністрів країнам-членам ЄС щодо кодексу поведінки державних службовців.²

Конвенцію ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб при здійсненні міжнародних комерційних операцій (Конвенція ОЕСР проти хабарництва) було доповнено Рекомендацією щодо подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб при здійсненні міжнародних комерційних операцій, яка також наголошує на глибокому усвідомленні важливості підвищення поінформованості та запобіжних заходів.³

Конвенція ООН проти корупції – це перша міжнародна конвенція, яка визначила загальні стандарти у сфері запобігання корупції.⁴ У ч. II «Запобіжні заходи» зазначено, що від держав-учасниць вимагається розробка і підтримка антикорупційної політики, а також вжиття ефективних заходів щодо боротьби з корупцією. Конвенція містить значну кількість обов'язкових вимог стосовно запобігання корупції, зокрема:

- вживати заходів, що сприяють прозорості та відкритості державного сектору;
- створювати належні системи державних закупівель;
- сприяти прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами;
- сприяти чесності представників судової влади і вживати заходів, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, у тому числі посилювати стандарти бухгалтерського обліку та аудиту;
- забезпечити належний режим регулювання та нагляду з метою недопущення та виявлення різних форм відмивання коштів;
- залучати громадськість до антикорупційних заходів і поширювати інформацію щодо корупції.

Крім того, Конвенція ООН проти корупції визначає запобіжні заходи, які її держави-учасниці зобов'язані розглянути, а саме:

- прозора політика та система прийняття на роботу, урахування здібностей кандидата на посаду, а також виплата належної заробітної плати, навчання та підготовка державних посадовців;
- прозорість фінансування політичних партій, запобігання конфлікту інтересів у державному секторі;
- кодекси поведінки для державних посадовців;
- спрощення звітності про корупцію державних посадовців;
- декларації державних посадовців про активи.⁵

¹ The Council of Europe, the Council of Ministers, Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>.

² Recommendation № R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945>.

³ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

⁴ United Nations Convention against Corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁵ UNCAC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Триває розвиток міжнародних обов'язкових і рекомендованих стандартів. Наприклад, 05.12.2014 Рада міністрів Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) прийняла Рішення № 5/14 «Запобігання корупції», в якому закликала 57 держав-учасниць розробити та запровадити широке коло запобіжних заходів.¹

Важливість запобіжних заходів розуміють також і в країнах, що не створили незалежних спеціалізованих антикорупційних органів, однак мають чітку систему державного управління і низький рівень адміністративної корупції. Як приклад можна навести Фінляндію. Хоча у Фінляндія належить до тих країн світу, в яких антикорупційна діяльність ведеться дуже активно, припинення корупційних дій не є її пріоритетом. Натомість вважається, що бездоганна репутація державного управління країни ґрунтується на значній кількості усталених принципів, які запобігають корупції.

У числі основоположних принципів позитивної репутації фінського державного управління варто назвати:

- усвідомлення верховенства закону: державні посадовці та громадяни сприймають як належне, що необхідно дотримуватися законів;

- запобігання конфлікту інтересів: загальна та абсолютна заборона державним посадовцям будь-якого рівня (членам магістрату) брати участь у прийнятті рішення, в якому він чи вона (або його/її близькі родичі чи утриманці) зацікавлені особисто;

- третейська система: будь-яке рішення має бути узгоджено більше, ніж одним державним посадовцем;

- простота та прозорість адміністративної і судової систем: всі сторони, зацікавлені у рішенні, мають конституційне право бути почутими належним уповноваженим органом, всі адміністративні та судові рішення мають бути зафіксовані у письмовому вигляді, з чітким викладом морально-правових і юридичних підстав для прийняття такого рішення та з інструкціями щодо подання апеляції;

- контроль з боку громадськості за роботою державних посадовців: будь-хто будь-де може зробити запит про інформацію стосовно будь-яких документів, що перебувають у розпорядженні державних органів, за винятком окремих випадків, визначених законодавством;

- інформування громадян про вимоги законодавства: громадяни загалом добре обізнані щодо своїх прав, передбачених законодавством, і наполягатимуть на належному розгляді будь-якої справи;

- інноваційна електронна демократія: значну кількість заявок і клопотань можна подати державним органам он-лайн;

- легкість і доступна вартість подання справи до суду для тих, хто вважає, що його права було порушено.²

У Східній Європі та Центральній Азії запобіжні заходи приймають та запроваджують не у довільному порядку, а як компонент всебічної антикорупційної політики. У багатьох країнах розробники антикорупційної політики намагаються зробити її систематичною та всебічною. Документи з

¹ Organization for Security and Cooperation in Europe, Ministerial Council. Decision № 5/14 Prevention of Corruption, 5 December 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/cio/130411?download=true>.

² Європейська Комісія (2014), Додаток – Антикорупційний звіт Фінляндії до ЄС, ст. 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_finland_chapter_en.pdf.

планування політики та спеціальне антикорупційне законодавство визначають цілі комплекси заходів. Отже, спробуємо сформувати короткий огляд деяких основних характеристик національної антикорупційної політики і законодавчих рамок, а також підходів до організаційної системи запобігання корупції.

Загалом підходи до планування антикорупційної політики у Східній Європі та Центральній Азії є цілком однорідними. У більшості країн антикорупційній стратегії належить чільне місце в ієрархії планування. Подальші кроки щодо досягнення стратегічних цілей і механізми їх виконання конкретизовано у національних програмах або планах дій. Проте у таких країнах як Казахстан чи Литва можна побачити лише один «рівень» національних документів щодо планування антикорупційних дій (тобто програм). Загальноприйнятою є також наявність антикорупційних планів для окремих установ та, меншою мірою, секторів чи гілок влади. Зрештою, поширеною практикою є зведення усіх антикорупційних заходів у комплекс масштабно визначених стратегічних цілей, який є дуже важливим для планування політики та визначення пріоритетів.¹

Найбільш поширеною практикою є прийняття урядом антикорупційних стратегій (Вірменія, Грузія, Естонія, Латвія, Казахстан, Румунія, Україна), хоча у декількох країнах документи такого роду приймає парламент (Хорватія, Литва, Молдова, Сербія та Словенія). У Киргизстані національну антикорупційну стратегію приймає Президент. До 2013 р. приймав стратегії і плани дій також і Президент Грузії. У принципі, прийняття на найвищому державному рівні може бути способом надати стратегії більшої політичної ваги та наголосити важливість документа. Водночас у декількох країнах антикорупційні програми/плани дій було прийнято на рівні органів із запобігання корупції. Панівною тенденцією є не лише прийняття антикорупційної політики у вигляді технічних документів на рівні відповідної установи, а й застосування її для проголошення політичних зобов'язань на найвищому рівні.

Упродовж останніх десяти–двадцяти років швидко збільшилася кількість різних видів антикорупційних законів у регіоні. Наразі у більшості країн прийнято закони щодо боротьби з корупцією, запобігання корупції чи запобігання конфлікту інтересів. Системи визначених ними заходів для різних законів різні. У деяких країнах один закон може охоплювати велику кількість антикорупційних заходів, зокрема правил щодо конфлікту інтересів, декларацій державних посадовців, структури та повноважень антикорупційних органів, отримання інформації про корупцію і захист тих, хто надав ці відомості, про антикорупційну експертизу законодавчих актів, оцінку ризику корупції у державних органах влади, принципи та зобов'язання щодо планування антикорупційної політики тощо. Такі комплексні закони про боротьбу з корупцією або невідкупність, які регулюють значну кількість антикорупційних заходів, було прийнято в Азербайджані, Естонії, Грузії, Казахстані, Киргизстані, Литві, Молдові, Монголії, Чорногорії, Румунії, Сербії та Словенії.²

Про окремі складові запобігання корупції може бути зазначено у певних спеціалізованих законодавчих актах – окремому законі про запобігання корупції, конфлікту інтересів, про декларування активів державних посадовців або законі,

¹ Prevention of corruption in the public sector in Eastern Europe and Central Asia, OECD 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>.

² Prevention of corruption in the public sector in Eastern Europe and Central Asia, OECD 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>.

що визначає управління роботою антикорупційного органу. Закони, що виключно або переважно стосуються питань конфлікту інтересів, є в Албанії, Боснії і Герцеговині, Болгарії, Хорватії, Латвії, Литві, Молдові, Монголії та Чорногорії. Окремі закони про декларування активів державних посадовців менш поширені; зокрема, такі закони прийнято в Албанії, Болгарії, Молдові та Румунії. Закони, що виключно або переважно визначають статус антикорупційних органів, є в Боснії і Герцеговині, Хорватії, Латвії, Литві, Молдові та Румунії. У Грузії основною законодавчою базою запобігання корупції та дотримання непідкупності на державній службі є Закон про недопущення конфлікту інтересів та корупції на державній службі Грузії, прийнятий у 1997 р. Закон містить положення про конфлікт інтересів, положення про захист інформаторів, а також зобов'язує державних посадовців подавати щорічні декларації про активи. Немає жодної причини стверджувати, що один із підходів до структуризації законодавчих меж є кращим чи гіршим за інші. Важливим є те, що в цілому законодавчі рамки охоплюють всі антикорупційні складові, надзвичайно необхідні для країни, та що вони діють на практиці.

Інший підхід полягає у включенні антикорупційних заходів до основного законодавства, що стосується управління державою або окремих сфер. Зокрема, такий підхід характерний для скандинавських країн і Німеччини. Положення, що стосуються конфлікту інтересів або етики, можуть бути наведені у законі про державну службу або, наприклад, у законі про судову владу, прокуратуру, адміністративне провадження тощо. Застосування такого підходу означає, приміром, що для державних службовців всі питання, які стосуються прийняття їх на роботу, виконання ними своїх обов'язків, прав і зобов'язань державних службовців, а також вимоги, що стосуються запобігання корупції, визначено в основному законодавчому акті, який регулює діяльність у відповідній сфері, тобто у Законі про державну службу.¹

У числі країн, в яких не існує спеціалізованих антикорупційних законів, варто назвати Вірменію та Узбекистан. Однак це не означає, що в цих країнах немає законодавчої бази для запобігання корупції. Наприклад, у Вірменії положення щодо конфлікту інтересів і подання декларації державними службовцями, а також про органи із запобігання корупції (Комісія з питань етики високопосадовців) викладено у Законі про державну службу. Якщо немає потреби надсилати суспільству потужний політичний сигнал про нові спроби боротьби з корупцією, запровадження запобіжних положень до основного законодавства в загальних рамках, які регулюють діяльність держслужби, є розумним підходом.²

Згідно з Конвенцією ООН проти корупції обов'язком кожної країни-учасниці Конвенції є забезпечення наявності органу чи органів, які займаються запобіганням корупції шляхом здійснення превентивної політики, контролю та координації такого запровадження, а також «підвищення рівня поінформованості та розповсюдження інформації про запобігання корупції». Слід забезпечити необхідну незалежність такого органу чи органів для того, щоб він/вони «виконували свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу», надати такому органу або органам матеріальні ресурси і

¹ [Електронний ресурс] – OECD work on corruption at www.oecd.org/corruption, on ethics and integrity in the public sector at www.oecd.org/gov/ethics and the initiative CleanGovBiz at www.oecd.org/cleangovbiz.

² Prevention of corruption in the public sector in Eastern Europe and Central Asia, OECD 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>.

спеціалізований персонал, а також забезпечити підготовку такого персоналу (п.п. 1 та 2 ст. 6).

Отже, як визначено у Конвенції ООН проти корупції, органи із запобігання корупції мають подвійні функції. Першою є антикорупційна діяльність у країні, а другою – фактична діяльність із запобігання корупції. На практиці такі повноваження або надаються двом окремим органам, або одному і тому ж органу.

Щодо органів, які координують антикорупційну політику, виконання цієї функції передбачає управління виконанням національних антикорупційних стратегій та планів дій, роботою різних державних установ, моніторинг такого виконання та забезпечення поінформованості суспільства про цю роботу. Часто це також основний координатор антикорупційних заходів у країні.

У деяких країнах за координацію національної антикорупційної політики відповідає Міністерство юстиції (Естонія, Грузія та Румунія). В Албанії це обов'язок Міністра з питань місцевого значення, у Киргизстані – Секретаріату Ради Оборони, у Литві – Державної Канцелярії, у Латвії – Бюро з питань запобігання та протидії корупції, в Азербайджані та Казахстані – Комісії з протидії корупції, а із серпня 2014 р. – Агентства з питань державної служби і протидії корупції (у минулому – Фінансова поліція, діяльність якої було припинено у серпні 2014 р.).

Органами із запобігання корупції можуть бути *спеціалізовані органи з питань невідкупності та запобігання корупції* (наприклад, в Албанії, Вірменії, Болгарії, Боснії і Герцеговині, Македонії, Чорногорії, Румунії, Сербії і Словенії), *багатофункціональні антикорупційні агентства*, що опікуються і запобіганням корупції, і забезпеченням правопорядку (приміром, у Латвії, Литві, Молдові та Монголії) або *відділи у складі державних установ, які мають запобіжні функції* (наприклад, в Албанії, Вірменії, Азербайджані, Хорватії, Естонії, Грузії, Казахстані та Киргизстані). Зрештою, було створено значну кількість *антикорупційних рад*, що складаються із представників різних державних установ та неурядових партнерів, які також відіграють свою роль як органи, що запобігають корупції та забезпечують координацію зусиль (наприклад, у Вірменії, Грузії чи Таджикистані).¹

Очевидно, що за останнє десятиліття у Східній Європі та Центральній Азії було створено значну кількість органів із питань координації антикорупційних заходів і запобігання корупції. Однак практична ефективність цих органів є різною. Окрема проблема – їхня життєздатність. У багатьох країнах діяльність органів із запобігання корупції було припинено, деякі органи було об'єднано, створено нові, триває формування наявних установ. Деякі органи із запобігання корупції існують протягом останнього десятиліття і продемонстрували результати своєї діяльності. Загалом вбачається, що у сфері координації зусиль ці органи часто потерпають від браку справжньої політичної підтримки, адміністративних ресурсів та якісного виконання антикорупційних заходів, що здебільшого залежить не лише від них. Однак практика свідчить, що без таких координаторів антикорупційних заходів ситуація дедалі більше погіршується. Очевидно, що на отримання результатів у сфері запобігання корупції потрібно більше часу, ніж на забезпечення правопорядку. У багатьох країнах діяльність органів із запобігання корупції здається ефективною, але часто це зумовлено їхніми контрольними

¹ Prevention of corruption in the public sector in Eastern Europe and Central Asia, OECD 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>. – Назва з екрана.

функціями чи діяльністю, спрямованою на виявлення окремих випадків, а не досягненнями у виді більш системних перетворень, поведінкових змін тощо. Видається можливим, що у регіоні Мережі боротьби проти корупції для країн Східної Європи та Центральної Азії¹ є простір для підвищення ефективності діяльності із запобігання корупції, розвитку більш чіткого розуміння того, що слід зробити, надання достатніх ресурсів для вжиття запобіжних заходів і систематичної оцінки результатів.²

3.2.1. Попередження корупції у державному управлінні на прикладі Швейцарії

Згідно з Індексом сприйняття корупції (CPI)³ 2015 року, опублікованим Transparency International, шістдесят вісім відсотків країн світу мають серйозні проблеми з корупцією. Окрім того, що корупція має негативний вплив на економічну ситуацію в країні, наприклад, спричиняючи зменшення потоку іноземних інвестицій та менш інтенсивний розвиток, вона впливає також і на життя людей. Хоча у світі немає жодної країни без корупції, існує величезна різниця між рівнями корупції у різних країнах. Швейцарія посідає 7 місце з 168 країн у міжнародному рейтингу, що означає, що це одна з найменш корумпованих країн світу (Transparency International 2016). Вищі місця у рейтингу посідають лише Данія, Фінляндія, Швеція, Нова Зеландія, Нідерланди та Норвегія. Хоча Швейцарія створює враження країни з дуже низьким рівнем корупції, жодна країна не є вільною від неї. Одним з прикладів у Швейцарії є випадок з сміттєзбиральниками у місті Біль, які утилізували сміття одного підприємства, не вимагаючи спеціальних етикеток на пакетах, в обмін на каву чи подібні послуги. Іншим прикладом є корумпована передача майна під час закупівель у великому ІТ проекті федерального уряду під назвою «Insieme», яку широко обговорювали по всій країні і яка коштувала директору відповідного відділу його посади.

У цій статті представлено огляд досвіду Швейцарії щодо попередження корупції. Стаття складається з наступних частин: у другому розділі ми обговорюємо термін «корупція» та намагаємося пояснити, у чому полягає її шкідливість. Третій розділ розглядає можливі методи попередження корупції, особлива увага приділена практиці Швейцарії. Останній розділ містить заключні положення та деякі пропозиції.

Розуміння терміну «корупція» та її шкідливості

Корупція – це спірне поняття, яке є узагальнюючим, а не спеціальним терміном (Rose 2015: 7). Transparency International визначає корупцію як «зловживання посадовими повноваженнями задля власної користі». Згідно з визначенням ОЕСР, корупція – це «активне або пасивне зловживання повноваженнями державних посадовців (як призначених, так і вибраних) з метою отримання особистих фінансових чи інших здобутків» (Hough 2013: 2). Світовий

¹ The ACN Work Programme 2013–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd.org/corruption/acn/ACNWorkProgramme2013-2015_EN.pdf. – Назва з екрана.

² Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia, OECD 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-eastern-europeand-central-asia_9789264201903-en. – Назва з екрана.

³ Показник CPI відображає рівень сприйняття корупції, який базується на оцінці та точці зору експертів.

Банк визначає її як «зловживання повноваженнями або довірою задля особистого здобутку», Рада Європи зазначає, що «не можна знайти точного визначення, яке включало б в себе всі форми, типи та ступені корупції або яке було б загальноприйнятним» (Hough 2013: 2). Зрештою, існують різні розуміння того, чи підпадають якісь дії під поняття «корупція»: хтось може подумати про «угоду» чи «корупційні дії», хтось інший може подумати про подарунок, а ще хтось вбачає корумповану поведінку у «хабарі» (Hough 2013: 3 і далі). Зазвичай є принаймні дві винні сторони: одна, що здійснює підкуп, та друга, що піддається на підкуп і погоджується на несправедливість (Borkenstein 2015: 19).

За відсутності чіткого юридичного визначення корупції під це поняття підпадає багато кримінальних дій. До типів корупції відносяться хабарництво, відкат (незаконна форма комісійних), непотизм (тобто надання переваг родичам або друзям), вимагання (погрожування комусь з метою отримання грошей, послуг або товарів), винагорода за спрощення формальностей (вимагання коштів за юридично безкоштовні послуги), шахрайство, таємна угода (тобто таємні погодження принаймні двома сторонами щодо незаконного здобутку), розтрата (неналежне використання коштів іншої сторони), зловживання повноваженнями та відмивання грошей (тобто спосіб зробити так, щоб кошти, отримані незаконним шляхом, виглядали легальними).

Розуміння корупції тісно пов'язане з розумінням того, що таке політика і що не є політикою, оскільки розуміння того, що таке політика, формує розуміння того, що є прийнятним чи неприйнятним у цьому процесі (Hough 2013: 4). Спроби ідентифікації рушійних сил корупції та пошуку шляхів боротьби з нею вимагають належного розуміння місцевого контексту, а також цінностей та норм політичного процесу. Тому неможливо рекомендувати одну універсальну політику протидії корупції, натомість дуже важливо вивчити сутність динаміки окремої країни, перш ніж визначати послідовність дій для реформи (Hough 2013: 7).

Потрібно попереджати корупцію, тому що вона є шкідливою. По-перше, це несправедливо і завдає шкоди особам, що не мають влади. Окрім фінансових збитків, корупція призводить до втрати цінностей та моральності і втрати довіри до уряду, судів та державних установ. Вона заохочує до незаконних дій та організованої злочинності і зрештою створює неефективне суспільство та середовище страху і небезпеки (Steiner 2015). Корупція – це проблема, що зрештою впливає на все і тому є спільною проблемою, вирішенням якої повинно займатися суспільство (Transparency International 2013).

Методи попередження корупції в Швейцарії

У світі існує багато різних способів, які допомагають попередити корупцію. До них відносяться такі формальні заходи, як закони, збірники положень щодо попередження корупції та антикорупційні кодекси поведінки. Більше того, для попередження корупції можуть згодитися процедури внутрішнього моніторингу та оцінки, прозорість прийняття рішень та шляхів використання коштів і звітність щодо них. Наступними можливостями є ознайомлення громадськості зі стандартами якості державної служби, Е-уряд та нові технології. Іншим важливим питанням є підзвітність, тобто організація демонструє, що вона використовує свої повноваження належним чином. Практика підзвітності передбачає подання звітів, прийняття відповідальності за свої дії та готовність відповідати на запитання, визнавати помилки та, за можливості, виправляти їх. Важливо, щоб люди брали на себе відповідальність і повідомляли про випадки корупції, що означає

необхідність наявності безпечних процедур для донощиків всередині організації. Останнім, не менш важливим, питанням є необхідність відповідних санкцій за корумповані дії (Steiner 2015).

У наступній частині ми розглянемо методи попередження корупції з особливим наголосом на досвіді Швейцарії. Ці методи можна категоризувати у три основні групи: чіткі правила та положення, контролюючі органи та довіра.

I. Чіткі правила та положення

а) Міжнародні антикорупційні конвенції

Швейцарія є підписантом різних міжнародних антикорупційних конвенцій. Однією конвенцією є Конвенція Ради Європи від 8 листопада 1990 року про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, іншою – Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додатковий Протокол до неї (із закріпленням деяких прав). Більше того, Швейцарія є стороною Антикорупційної конвенції ОЕСР, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та Антикорупційної конвенції Організації Об'єднаних Націй. Крім того, Швейцарія підписала велику кількість двосторонніх угод щодо зазначених питань (Bruckhardt et al. 2014).

б) Внутрішні закони та положення

Розділи 322ter–322octies Кримінального кодексу Швейцарії передбачають кримінальну відповідальність за хабарництво. Згідно з цими положеннями хабарництво швейцарського державного посадовця є правопорушенням. Це означає пропозицію, обіцянку надати чи фактичне надання члену судової чи іншої гілки влади, державному посадовцю, офіційно призначеному експерту, усному чи письмовому перекладачу, арбітру, або представнику збройних сил неналежної переваги, або пропозицію, обіцянку надати чи фактичне надання такої переваги третій стороні з метою примусити державного посадовця здійснити чи не здійснити певні дії, пов'язані з його офіційною діяльністю, які суперечать його обов'язкам або залежать від його розсуду (розділ 322ter). Відповідно, прийняття такого хабара також є правопорушенням (розділ 322quater). Надання переваги державним посадовцям з метою змушення до дій або винагороди за дії, пов'язані з обов'язками державного посадовця (так звані хабарі для «змащування»), а також приймання цих переваг є правопорушенням (розділи 322quinquies та 322sexies). Згідно з розділом 322septies Кримінального кодексу Швейцарії за підкуп іноземних державних посадовців передбачена кримінальна відповідальність. Хоча правова система передбачає кримінальну відповідальність за неправомірний платіж чи перевагу, надані з метою спонукати або вплинути на іноземного державного посадовця так, щоб він порушив свої державні обов'язки або виявив свій розсуд на користь сторони, що підкуплює його, надані платежі для «змащування» або хабарі, які відповідають обов'язкам іноземного державного посадовця, не підлягають покаранню згідно з розділом 322septies (Bruckhardt et al. 2014).

в) Положення про державні закупівлі

За винятком приватних підприємств, при закупівлі товарів та послуг державні органи на федеральному, кантональному та місцевому рівні повинні дотримуватися законодавства щодо закупівель. Державні підряди на закупівлі поділяються на угоди щодо будівництва, угоди щодо постачання та угоди щодо надання послуг. Мета положень про державні закупівлі полягає у економічно вигідному розподілі державних ресурсів, прозорості процедур закупівель, рівноправності провайдерів та сприянні ефективній конкуренції і – що є найважливішим для цілей цієї статті – виступає антикорупційним засобом.

2) Правила щодо приймання подарунків, оплати дорожніх витрат, харчування чи розваг

Неправомірні переваги бувають не лише у формі грошових платежів, вони можуть мати різні форми, наприклад, бути у формі цінного подарунка, платежу для розкішної подорожі чи їжі, чи запрошення або пропозиції квитків на розважальні заходи. Хоча у Швейцарії немає загальноприйнятих застосовних положень, положення щодо перебування на державній посаді зазвичай визначають межі, в яких державні посадовці можуть приймати такі подарунки. Зазвичай подарунки не є неправомірними, якщо вони не становлять великої цінності та відповідають соціальним нормам (Bruckhardt et al. 2014). Наприклад, співробітникам Федеральної адміністрації дозволено приймати подарунки, вартість яких не перевищує 200 швейцарських франків (розділ 93 Закону про федеральних працівників). Вони зобов'язані відхилити запрошення, якщо воно може вплинути на їхню незалежність. Приймання запрошення за кордоном вимагає письмового підтвердження з боку вищого посадовця.

г) Принцип свободи інформації в управлінні

Важливим інструментом у боротьбі з корупцією є прозорість (Transparency International 2013). Принцип свободи інформації є фундаментальним рішенням суспільства відкривати управлінські документи для громадськості, уможливлючи вищу прозорість управління. У Швейцарії метою Федерального закону про інформацію в управлінні (Закон про свободу інформації (FoIA)) є сприяння прозорості щодо повноважень, організації та діяльності адміністрації. Він забезпечує надання інформації громадськості шляхом забезпечення доступу до офіційних документів. Будь-яка особа має право перевірити офіційні документи або отримати інформацію про їхній зміст. Можна перевірити документи на місці або попросити копію (розділ 6 Закону про свободу інформації). Існують винятки, коли можливе обмеження, відкладення права на доступ або відмова від нього, наприклад, якщо це суттєво погіршує процеси вільного формування точки зору та прийняття рішення державним посадовцем, коли це ставить під загрозу внутрішню або зовнішню безпеку Швейцарії або якщо це може вплинути на інтереси Швейцарії у питаннях зовнішньої політики та міжнародних відносин (розділ 7 Закону про свободу інформації).

II. Контролюючі органи

а) Контрольні комітети (KK) («Geschäftsprüfungskommission (GPK)»)

Контрольні комітети – це постійно діючі парламентські комісії, утворені членами парламенту. Їхнє завдання полягає у політичному нагляді («Oberaufsicht») за виконавчою владою та управлінськими органами на федеральному, кантональному та муніципальному рівні. Контрольні комітети уважно вивчають поведінку бізнесу шляхом перевірки щорічних звітів, звітів керівництва та проведення інспекцій та розслідувань. Таким чином, сфера діяльності Контрольних комітетів досить широка. (Федеральна Асамблея 2016). Їхня функція полягає у виявленні невідповідностей та небажаного розвитку.

б) Швейцарське федеральне ревізійне управління (SFAO) («Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)»)

Співробітники Федеральної адміністрації зобов'язані повідомляти про порушення або злочини, які підлягають кримінальному переслідуванню, органам, що займаються кримінальним переслідуванням, вищим посадовцям або в Швейцарське федеральне ревізійне управління (SFAO). Також вони мають повноваження інформувати SFAO про інші невідповідності, які вони виявили під

час виконання своїх службових обов'язків. Приватні особи також можуть подавати свої повідомлення до SFAO. Донесення означає, що особа «висловлює своє занепокоєння компетентній установі щодо неналежної поведінки, злочину, незаконної діяльності (наприклад, корупції, угоди з використанням службової інформації) або загальної загрози, про яку йому або їй стало відомо» (SFAI 2016). Таким чином, це метод попередження корупції.

в) Наглядові органи

Наглядовими органами є комісії чи організації, які мають функцію нагляду за приватними або державними установами. Прикладами є Швейцарська служба з нагляду за фінансовими ринками (FINMA), яка відповідає за фінансове регулювання, включаючи нагляд за банками, страховими компаніями та фондовою біржею. Іншим важливим прикладом є Федеральний інспекторат з ядерної безпеки Швейцарії (FNSI), який є наглядовим органом з питань ядерної безпеки.

г) Четвертий стан – засоби масової інформації

Засоби масової інформації часто називають «четвертим станом» (на додаток до виконавчого, законодавчого та судового). Хоча засоби масової інформації і не мають повноважень на прийняття політичних рішень, законодавчої влади чи повноважень на переслідування зловживання владою і тому не є політичною силою у класичному розумінні, вони мають можливість впливати на політичні події шляхом публічного обговорення. У медійній науці використовується термін «сторожова собака», який означає роль засобів масової інформації як наглядового органу щодо політики та громадськості, який уважно вивчає існуючі владні структури, розкриває скандальні події та інформує про них громадськість. Виконуючи цю роль, засоби масової інформації також здатні виявити корупцію та повідомити про неї. Однак, передумовою є певний вимір політичної та економічної незалежності окремих медійних установ. Однак, засоби масової інформації не завжди виконують роль сторожової собаки, іноді вони виступають також рупором існуючих владних структур ринку та/або держави (Knüpfer 2016).

III. Довіра між громадянами та владою

а) Система неспеціалістів («Milizsystem»)

Так історично склалося, що політична система Швейцарії характеризується принципом неспеціалістів, тобто обов'язки державних посадовців часто виконуються у вигляді неповної зайнятості. Наприклад, більшість членів швейцарських федерального, кантонального та місцевих парламентів також мають інше місце роботи, окрім свого членства у раді, це ж стосується більшості представників виконавчої влади на муніципальному рівні (Linder 1999). Цей принцип застосовується і по відношенню до представників швейцарської армії, які мають цивільні професії і яких викликають на військову службу лише на декілька тижнів на рік. Така система неспеціалістів уможливіло тісний зв'язок між громадським суспільством та державою і може сприяти зростанню довіри між ними. Однак, існує також ризик такого зв'язку, оскільки можливі випадки непотизму (Transparency International 2013). Наприклад, якщо родич члена муніципального чиновника є власником місцевої будівельної компанії, якій надають перевагу при підписанні контрактів на будівництво.

б) Етичне спрямування

На останок, мабуть, при обговоренні корупції не менш важливим є етичне спрямування у країні. Наприклад, чи прийнято платити додаткові кошти лікарям,

якщо пацієнти у невідкладному стані бажають пріоритетного лікування, чи люди не звикли платити додаткові кошти? Хоча це нелегко визначити, загальноприйнятим етичним спрямуванням у швейцарському суспільстві є те, що корупція не є хорошим рішенням. Окрім багатьох вищевказаних факторів, причиною цього може також бути високий рівень заробітної плати у Швейцарії: державний посадовець, який заробляє достатньо грошей на прожиття, менше потребує додаткових коштів через корупційні дії і може більше втратити у випадку, якщо його чи її викриють.

Хоча Швейцарія належить до найменш корумпованих країн світу, вона все ще не повністю вільна від корупції. Хоча лише декілька вироків було винесено через корупцію, фактична кількість корумпованих дій може бути вищою за статистичну. Причина полягає у тому, що немає прямого відношення «жертва-правопорушник», натомість є (принаймні) дві сторони, винні в корупційних діях. Більше того, часто важко знайти необхідні докази для судового провадження (Transparency International 2013).

Для того, щоб знайти належні заходи боротьби з корупцією, важливо знати про її причини. Згідно з моделлю «шахрайського трикутника», для корупції потрібні три фактори: можливість, тиск і раціоналізація. По-перше, особа повинна мати можливість зловживати своїм положенням. По-друге, потрібен тиск, наприклад, фінансова проблема, яку особа не здатна вирішити законними способами. По-третє, раціоналізація означає, що особа бачить себе не як злочинця, а як особу у поганих обставинах (Fraud triangle 2016). Неможливо просто переносити методи з однієї країни до іншої, оскільки потрібно враховувати обставини, специфічні для кожної окремої країни.

Хоча корупція є спільною проблемою, зрештою, цінування особистої чесності та відмова від будь-якої форми корупції є відповідальністю кожної особи (Transparency International 2013). Однак, система засобів з чіткими правилами та положеннями, контролюючими органами та зрештою довіра між всіма задіяними сторонами дійсно сприятиме міжнародній антикорупційній боротьбі, допоможе переслідувати винних та нарешті попереджувати корупційні дії¹.

¹ Borkenstein, Heinz-Jörg (2015): Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung durch Information. Baden-Baden: Nomos.

Bruckhardt, Peter, Gully-Hart, Paul, and Ryser, Roland (2014): „Switzerland“ in Moyer, Homer E. Jr. *Anti-Corruption Regulation 2014*, London: Law Business Research Ltd.

Fraudtriangle (2016): www.fraudtriangle.com, accessed 10.03.2016

Hough, Dan (2013): *Corruption, Anti-Corruption & Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Knüpfer, Curd B. (2016): Die Medien: Vierte Gewalt oder Sprachrohr der Macht? In: C. Lammert et al. (Hrsg.), *Handbuch Politik USA*, Wiesbaden: Springer.

Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Rose, Cecily (2015): *International Anti-Corruption Norms. Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press.

SFAO (2016): Swiss Federal Audit Office, www.sfao.admin.ch, accessed 07.03.2016.

Steiner, Reto (2015): *Methods for Preventing Corruption*. Presentation in the Workshop “National Academy for Public Administration under the President of Ukraine”, Kyiv, 22.04.2015

The Federal Assembly (2016): *The Federal Assembly – Control Committees*, www.parlament.ch, accessed 07.03.2016.

Transparency International (2013): *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz – Eine Übersicht von Transparency International Schweiz*. Transparency International Schweiz: Bern.

Transparency International (2016): <http://www.transparency.org/cpi2015>, accessed on 01.03.2016.

3.3.2. Позитивна практика Латвійської Республіки в сфері запобігання та протидії корупції на публічній службі¹

Антикорупційна політика Латвії з часу здобуття незалежності до моменту створення спеціалізованої установи з протидії корупції (1990–2002 рр.)

Після здобуття незалежності Латвійської Республіки у 1991 р. функцію протидії корупції виконували правоохоронні органи, насамперед органи Державної поліції і Поліція безпеки. Формуванню політики протидії корупції, а також запобіжним заходам належної уваги не приділялося.

Із наближенням Латвії до вступу в ЄС і НАТО недостатність координації антикорупційної політики та неефективність, навіть пасивність правоохоронних органів ставали дедалі очевиднішими. Особливо це позначалося на інвестиційному кліматі та привабливості Латвійської Республіки для іноземних підприємців.

Для посилення протидії корупції було розроблено Закон «Про запобігання корупції», який набрав чинності у жовтні 1995 р. Цей нормативно-правовий акт мав на меті захистити високопосадовців державної служби від корупціогенного впливу, не допустити діяльності посадових осіб публічної служби у ситуації конфлікту інтересів, виключити хабарництво таких осіб та використання ними службового становища у власних цілях.

У Законі було визначено коло державних посадових осіб, встановлено обмеження для них і запроваджено систему декларування доходів і майна посадових осіб. Контроль за виконанням вимог закону було покладено на Службу державних доходів. Незважаючи на значимість новаций, Служба проте не мала необхідних людських і, перш за все, технічних ресурсів для виконання цих надзвичайно важливих завдань. Слід зазначити, що декларації заповнювалися вручну, без можливості їх комп'ютерного опрацювання.

У 1996 р. Світовий банк запропонував допомогу щодо боротьби з корупцією країнам Центральної та Східної Європи, надавши фінансові та інформаційні ресурси. Латвія погодилася на цю пропозицію і в лютому 1997 р. у Ризі за підтримки Світового банку відбулася організована урядом конференція «Запобігання корупції в державному управлінні», висновки якої у подальшому відіграли значну роль для створення незалежної установи з протидії корупції та розробки відповідних законів.

У вересні 1997 р. уряд затвердив Положення про Раду із запобігання корупції,² завданнями якої є участь у розробці та запровадження стратегії запобігання корупції; координація та підвищення ефективності діяльності установ, які виконують функції недопущення корупції; організація дослідження причин корупції та аналіз результатів досліджень такого роду; підготовка пропозицій з розробки проектів нормативних актів, спрямованих на запобігання корупції; надання висновків про відповідність нормативних актів державній політиці та стратегії запобігання корупції; розробка пропозицій щодо запобігання можливим випадкам корупції у державному управлінні та зменшення проявів або повна ліквідація корупції під час реформування державного управління; організація правової та етичної освіти державних посадових осіб, а також суспільства у сфері запобігання корупції; сприяння залученню громадськості до запобігання корупції.

Згідно з Положенням до складу Ради увійшли лише двоє політиків – Міністр юстиції та Міністр державних доходів, а також представники Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів, Служби державних доходів, Генеральної

¹ Переклад з російської О. М. Головка.

² Korupcijas novēršanas padomes nolikums // <http://m.likumi.lv/doc.php?id=45087>.

прокуратури, Державного контролю, Латвійського банку, директор Школи державної адміністрації та керівник бюро реформ державного управління.

У лютому 1998 р. Кабінет міністрів затвердив першу розроблену Радою із запобігання корупції Програму, яка складалася із 33 заходів, і доручив Раді розробити нову концепцію фінансування політичних партій із державного бюджету, запровадити початкове декларування власності, передбачити легальну презумпцію та вирішити питання про надання дозволу або заборону працівникам поліції працювати на другій оплачуваній роботі у вільний від виконання службових обов'язків час.

У грудні 1998 р. Світовий банк опублікував дослідження «Корупція в Латвії», в якому досить песимістично висвітлив ситуацію щодо корупції в Латвії та ставлення влади до неї, навівши такі висновки: «Важливим є яскраво виражене лідерство та рішучість у боротьбі з корупцією. За відсутності справжньої рішучості з боку лідерів держави політичні реформи будуть неефективними. Буде підірвано впевненість суспільства в антикорупційних зусиллях. ... Масштабна антикорупційна програма допоможе укріпити віру в національний уряд та активізувати демократичні процеси в Латвії».¹

Створення Бюро із запобігання та боротьби з корупцією (KNAB)

У 2000–2001 рр. було скликано декілька робочих груп із розробки нормативної бази для створення незалежної установи із запобігання корупції та боротьби з нею. Однак лише тоді, коли стало зрозуміло, що затримка у вирішенні цього питання може бути перешкодою на шляху Латвії до НАТО, роботу над законопроектом була завершено. і в травні 2002 р. набув чинності Закон «Про Бюро із запобігання та боротьби з корупцією».²

Однією з основних проблем під час роботи над законопроектом було питання про місце KNAB у системі державних органів. Виходячи із демократичного принципу поділу влади, в Латвійській Республіці є законодавча, виконавча та судова влада. Система нормативних актів не передбачає існування установ, підпорядкованих Сейму – парламенту Латвії. У системі судової влади KNAB, теоретично, могло знайти своє місце як державна установа, нагляд за діяльністю якої здійснює прокуратура, подібно до Служби із запобігання легалізації незаконно отриманих коштів, втім, функції KNAB, виконання яких має контролювати прокуратура, наскільки різноманітні, що це рішення було визнано неприйнятним. Зрештою Законом «Про Бюро із запобігання та боротьби з корупцією» було встановлено, що KNAB є установою державного управління, нагляд за діяльністю якої здійснює Кабінет міністрів. Однак Кабінет міністрів не може виконувати наглядову функцію колегіально, тому спочатку цей обов'язок було покладено на Міністра юстиції, а з квітня 2003 р. – на Президента міністрів (Прем'єр-міністра) Латвійської Республіки.

Структура KNAB

Днем створення KNAB вважається день затвердження на посаду його першого директора, а саме 10.10.2002.

Згідно із Законом «Про Бюро із запобігання та боротьби з корупцією» кандидатуру директора KNAB за рекомендацією Кабінету міністрів затверджує Сейм, який також і звільняє директора KNAB з посади. Дотепер жоден директор Бюро не пропрацював на посаді упродовж усього п'ятирічного терміну повноважень, визначеного законом. Із 2002 р. до кінця 2011 р. відбулося сім конкурсів на заміщення посади директора KNAB. Наразі свої обов'язки виконує четвертий затверджений парламентом директор KNAB.

¹ Anderson, James H. 1998. Corruption in Latvia: survey evidence. Washington, D. C. : World Bank. – P. 49
// <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/12/6231207/corruption-latvia-survey-evidence>.

² Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums // <http://likumi.lv/doc.php?id=61679>.

Від найпершого конкурсу і до 2011 р. визначення кандидатури та затвердження директора KNAB перебувало у центрі інтересів політичних сил, залишаючи широке поле для спекуляцій стосовно висунення політично заангажованих осіб на посаду керівника антикорупційної установи. Більшість від складу конкурсних комісій становили політики – представники правлячих коаліцій, що не сприяло укріпленню віри у прозорість процедури призначення директора KNAB. Лише останній конкурс було проведено в умовах, які забезпечують дійсно об'єктивну оцінку кандидатів – у конкурсній комісії не було жодного політика. Із жовтня 2011 р. склад комісії визначено Законом «Про Бюро із запобігання та боротьби з корупцією» – комісією керує Директор Державної Канцелярії, а до її складу увійшли голова Верховного Суду, генеральний прокурор, директор Бюро із захисту конституції, начальник Поліції безпеки або уповноважені ними посадові особи.

Структура KNAB досить проста. Хоча закон передбачає, що крім центрального апарату Бюро може мати і територіальні підрозділи, з урахуванням порівняно невеликих розмірів держави територіальні підрозділи не було створено. Центральний апарат KNAB складається із директора, двох його заступників, один з яких відповідає за запобігання корупції, а другий – за боротьбу з корупцією. Кожному із керівників підпорядковано по три відділи. Структуру центрального апарату наведено нижче на схемі:

Структура KNAB¹



На сьогодні кількість працівників KNAB становить близько 145 осіб.

¹ <http://www.knab.gov.lv/ru/knab/structure>.

Функції KNAV

Сукупність функцій KNAV згідно з його статусом спеціалізованої установи визначено Законом «Про Бюро із запобігання та боротьби з корупцією». Так само, як і Незалежна антикорупційна комісія Гонконгу, KNAV виконує обов'язки із запобігання корупції, у тому числі вживає заходів для виховання суспільства в дусі нетерпимості до корупції, боротьби з корупцією, контролю за передвиборчою агітацією.

I. Функції KNAV із запобігання корупції:

1) розробляє антикорупційну політику Латвії, яку затверджує Кабінет міністрів, а також контролює її здійснення;

2) контролює дотримання вимог Закону «Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі», а також додержання державними службовцями додаткових обмежень, установлених іншими нормативними актами;

3) аналізує практику державних установ із запобігання корупції та очевидні прояви корупції, розробляючи рекомендації щодо усунення виявлених недоліків;

4) розробляє методiku запобігання корупції в державних установах, органах самоврядування та у приватному секторі;

5) узагальнює та аналізує досвід інших країн із запобігання корупції та боротьби з нею;

6) аналізує нормативні акти та проекти нормативних актів, за необхідності рекомендує внести зміни до них, подає пропозиції з розробки нових нормативних актів;

7) здійснює дослідження та аналіз суспільної думки;

8) вживає заходів для підвищення рівня юридичної та етичної грамотності населення, а також з питань фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань;

9) інформує суспільство про тенденції розвитку корупції та про очевидні її випадки, про заходи із запобігання корупції та боротьби з нею, про порушення стосовно фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань, про правила передвиборчої агітації та випадки їх порушення, а також про заходи щодо недопущення таких випадків;

10) у межах своєї компетенції оцінює висновки та результати перевірок, здійснених іншими установами;

11) у межах, визначених Законом «Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі», здійснює перевірку декларацій державних службовців;

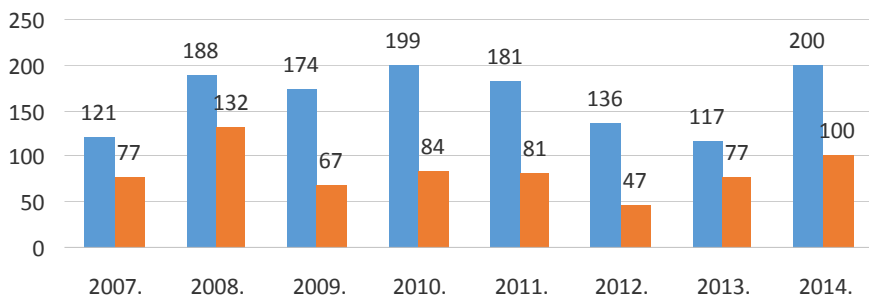
II. Функції KNAV із боротьби з корупцією.

У встановлених законом випадках KNAV притягує посадових осіб до адміністративної відповідальності та застосовує покарання за адміністративні порушення корупційного характеру або порушення правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань. І хоча здійснення каральної функції, фактично, є боротьбою з корупцією, за традицією KNAV вважає, що застосування адміністративних покарань за корупційні діяння є різновидом запобігання злочинам. Відповідальним за цей напрям діяльності KNAV є заступник директора KNAV із питань запобігання корупції.

За тринадцять років KNAV прийнято 1755 рішень про вчинення проступків у діяльності посадових осіб, застосовано адміністративні покарання до 1005 посадових осіб на загальну суму 79 000 євро.

Безсумнівно, боротьбою з корупцією є оперативна діяльність і розслідування передбачених кримінальним кодексом злочинних дій на службі у державних установах, якщо вони пов'язані з корупцією або порушенням правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань.

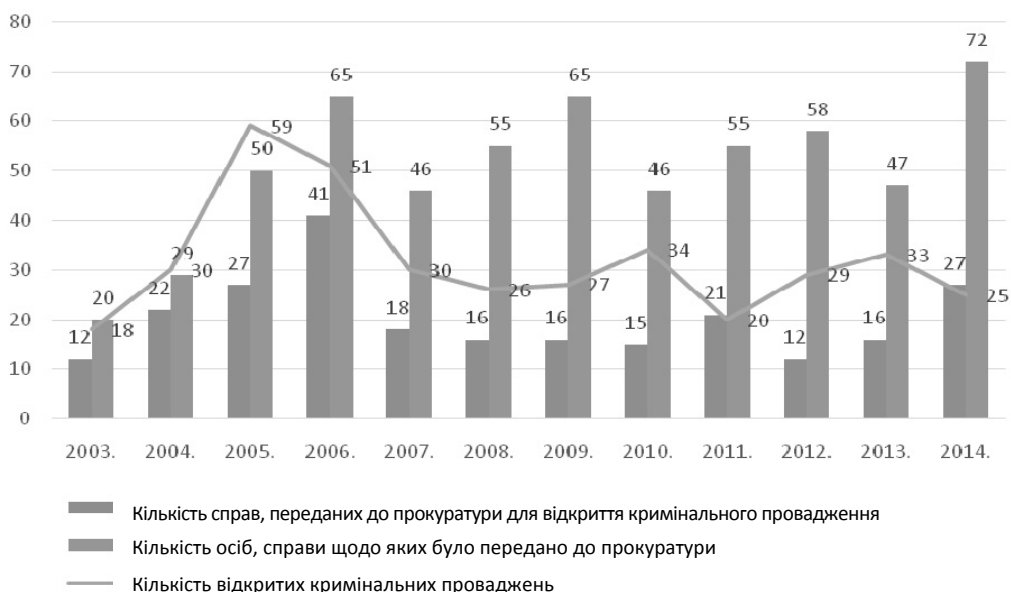
Кількість рішень, прийнятих у справах про адміністративні правопорушення, та посадових осіб, щодо яких було застосовано штрафи (2007–2014 рр.)



Від початку своєї діяльності та до 10.10.2015 KNAB направило до прокуратури для відкриття кримінального провадження 276 справ стосовно 624 осіб. У період із 2004 р. до середини 2012 р. набрали чинності вироки у 113 кримінальних справах, розслідуваних KNAB, стосовно 196 осіб. 166 осіб було визнано винними у вчиненні корупційних злочинних дій та засуджено.

Основними проблемами, пов'язаними зі здійсненням кримінального провадження у справах про корупційні злочини, є тривалі строки розгляду кримінальних справ судами, відмінності у наданні слідчим, прокурором та судом правової оцінки тим чи іншим діям, а також поступове ускладнення цієї категорії справ.

Показники боротьби з корупцією



III. Функції KNAB з контролю за додержанням правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань.

Функція контролю за додержанням правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань є досить специфічною. Успішне її виконання неминує викликає незадоволення політиків і закиди щодо політизації діяльності KNAB. На етапі заснування цієї установи західні експерти радили якомога швидше позбутися цієї функції для того, щоб вивести KNAB з-під політичного впливу. Проте KNAB виконує і надалі виконуватиме це досить непросте завдання. Фінансова дисципліна політичних партій та їх об'єднань потребує ефективного контролю, отже, наразі ситуація набагато краща за ту, яка склалася 13 років тому.

Здійснюючи нагляд за дотриманням правил фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань, KNAB виконує такі функції:

1) контролює додержання вимог Закону «Про фінансування політичних організацій (партій)» та, як уже зазначалося, притягує винних до адміністративної відповідальності, а також здійснює оперативну роботу і попереднє розслідування у кримінальних справах цієї категорії;

2) узагальнює та аналізує інформацію про декларування фінансової діяльності політичних організацій (партій) та їх об'єднань, про виявлені порушення і про недотримання встановлених законом обмежень.

Політичні організації зобов'язані негайно повідомляти KNAB про отримання членських внесків і пожертвувань. Ця інформація публікується на офіційному сайті KNAB в інтернеті та є доступною для широкого загалу.

Загальна сума таких пожертвувань політичним партіям за тринадцять років діяльності KNAB становить близько 33 млн євро.

IV) Функції KNAB з контролю за передвиборчою агітацією.

Передвиборча агітація – одне з основних джерел фінансових витрат політичних партій. Для того, щоб зменшити зацікавленість політичних партій у коштах і в такий спосіб посилити незалежність політичних організацій, в Латвії чітко визначено суму, яку може бути витрачено на передвиборчу кампанію.

Здійснюючи контроль за передвиборчою агітацією кандидатів у депутати Сейму, Європейський парламент та самоврядування KNAB виконує такі функції:

1) у межах компетенції, визначеної законами про передвиборчу агітацію, контролює дотримання встановлених обмежень щодо передвиборчої агітації, застосовуючи при цьому адміністративні покарання до політичних організацій (партій) та їх посадових осіб у разі порушення таких обмежень;

2) складає протоколи про адміністративні порушення стосовно осіб, не пов'язаних із політичними організаціями та їх об'єднаннями.

Забезпечуючи дотримання принципу рівності всіх політичних партій, закон зобов'язує ЗМІ, які планують публікацію матеріалів передвиборчої агітації, завчасно інформувати KNAB про вартість рекламних послуг. KNAB, у свою чергу, попереджає політичні партії про відповідальність у разі ненадання інформації про вартість розміщення матеріалів передвиборчої агітації, а також у випадку неповідомлення про зміну вартості рекламних послуг.¹

V) Специфічні функції KNAB щодо політичних партій.

У встановлених Законом «Про фінансування політичних організацій (партій)» випадках директор KNAB зобов'язаний звернутися до суду для призупинення, а також припинення діяльності політичної партії.

¹ Aģitācijas izcenojumi // <http://www.knab.gov.lv/lv/finances/campaigning/price>.

Для зменшення впливу спонсорів на діяльність політичних партій, а відповідно – і на все політичне життя Латвії, у 2010 р. було прийнято зміни до Закону «Про фінансування політичних організацій (партій)», якими вперше в історії Латвії передбачено часткове фінансування політичних партій із державного бюджету.

Фінансування із державного бюджету надається політичним партіям, за які на виборах до Сейму проголосувало понад 2 % виборців. Обсяг фінансування – 0,71 євро за кожен отриманий голос на календарний рік. Державне фінансування надає KNAB, яке невдовзі після виборів до Сейму оприлюднює інформацію про розмір фінансування із державного бюджету для кожної з політичних партій, які отримали понад 2 % голосів, а також про порядок його отримання політичними партіями.¹

KNAB має право відмовити політичним партіям у фінансуванні або призупинити його у випадку ненадання партіями фінансових декларацій або виявлення інших фінансових порушень.

Підзвітність KNAB

Визначення місця KNAB у системі державних органів послужило приводом для численних дискусій. Основні заперечення стосовно його максимальної незалежності, рівень якої відповідає статусу органу державного контролю, зводилися до побоювань щодо недостатньої його підзвітності. Як уже зазначалося, саме тому KNAB було законодавчо визнано державною установою, нагляд за діяльністю якої здійснює Кабінет міністрів попри те, що фактично повноваження Президента міністрів, відповідального за цей нагляд, надзвичайно обмежені. Зауважимо, що сумніви у достатній підзвітності KNAB можуть виникнути лише у разі оцінювання його діяльності як установи, безвідносно до конкретних завдань, оскільки з функціональної точки зору вся діяльність KNAB відбувається під наглядом відповідних державних установ, у тому числі:

- нагляд за розслідуванням кримінальних справ здійснюють наглядові прокурори та прокурори вищого рівня;
- нагляд за оперативною діяльністю здійснюють особливо уповноважені прокурори Генеральної прокуратури;
- нагляд за дотриманням режиму секретності здійснює Бюро із захисту конституції;
- контроль за витрачанням коштів державного бюджету, а також коштів ЄС та інших міжнародних організацій і установ, проведення фінансових ревізій, ревізій законності та доцільності здійснює Державний контроль;²
- контроль за правомірністю рішень KNAB стосовно персоналу, рішень про адміністративні покарання, рішень, згідно з якими на політичні партії покладаються певні обов'язки, або таких, що обмежують діяльність політичних партій, здійснюють суди.

Незважаючи на підконтрольність функціональної діяльності KNAB, його діяльність у цілому підзвітна Кабінету міністрів і Сейму, яким двічі на рік KNAB повідомляє про результати діяльності за попередні півроку. Інформацію про результати діяльності KNAB регулярно заслуховує Підкомісія із запобігання корупції Сейму.

З метою інформування суспільства про цілі та результати своєї діяльності, а також про витрати коштів державного бюджету KNAB розробляє та оприлюднює

¹ Valsts budžeta finansējums // http://www.knab.gov.lv/lv/finances/state_funding.

² Valsts kontroles likums // <http://likumi.lv/doc.php?id=62538>.

на власному офіційному сайті публічний огляд, який дає змогу перевірити відповідність отриманих результатів напрямам діяльності та завданням, визначеним урядовою декларацією, стратегією діяльності та планами KNAB.

Підсумовуючи наведене вище, варто зазначити, що досвід Латвійської Республіки зі створення та розвитку незалежної спеціалізованої антикорупційної установи – KNAB становить інтерес для багатьох країн. Особливе зацікавлення Латвійський досвід викликав після набрання чинності Конвенцією ООН проти корупції,¹ якою країн-учасниць зобов'язано створити установи із запобігання корупції і боротьби з нею або покласти такі обов'язки на вже створені установи.

Дослідник Центру інновацій для успішних товариств Принстонського університету (США) Габріел Куріс, який досліджував діяльність антикорупційних установ різних країн, зазначав: «Прагнучи продемонструвати прогрес антикорупційної діяльності та поліпшити свої шанси на вступ до НАТО і ЄС, Латвія створила Бюро із запобігання та боротьби з корупцією, відоме як KNAB, у 2002 р. Завдяки проведенню розслідувань за фактами хабарництва на високому рівні та фінансових порушень під час передвиборчих кампаній нове агентство швидко завоювало репутацію ефективної установи. Коли Прем'єр-міністр спробував безпідставно звільнити популярного директора KNAB, громадяни згуртувалися на підтримку агентства, що призвело до відставки Прем'єр-міністра. Незважаючи на внутрішні скандали і конфлікти між керівниками, що підривають його авторитет, KNAB розпочало більше ста розслідувань стосовно підозрюваних, серед яких було троє впливових олігархів Латвії. Діяльність KNAB допомогла підтримати хвилю реформ, яка зменшила можливості для корупції високого рівня в уряді, змінивши закони, що стосуються декларування майна, депутатської недоторканності, прозорості законодавчої діяльності, судових процедур і фінансування політичних кампаній».²

3.2.3. Доступ до публічної інформації як метод боротьби з корупцією в Польщі

У сучасній літературі, присвяченій дослідженню ситуації в Україні, акцентовано увагу на тому, що основною проблемою українського суспільства є саме корупція. Вважається, що викоринити її настільки важливо, що інші реформи, наприклад, конституційну чи муніципальну, можна на певний час відкласти. Недостатньо активна боротьба з корупцією насамперед означатиме втрату державою і без того слабкої суспільної підтримки.³

Слід зазначити, що характер корупції в Україні інший, ніж, скажімо, в Польщі. Це насамперед пов'язано з тим, що в Україні корупція не тільки є системною аномалією, але й невіддільна від функціонування держави.⁴ Корупція настільки поширена, що навіть прийнято визначати такі окремі її види як: корупція нижчого

¹ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

² Gabriel Kuris. Surmounting State Capture : Latvia's Anti-Corruption Agency Spurs Reforms 2002–2011 / Case Study // <http://successfultsocieties.princeton.edu/publications/surmounting-state-capture-latvias-anti-corruption-agency-spurs-reforms-2002-2011>.

³ M. Jaroszewicz, P. Żochowski, Walka z korupcją na Ukrainie – początek długiego marszu, Komentarze OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Stanisława Karpią, nr 170, 2015. – S. 1.

⁴ Jakkolwiek w literaturze przedmiotu wykazuje się, że jest ona ważnym problemem również w Polsce. Por. Jacek Bil, Korupcja jako instrument uprawiania polityki, Przegląd Antykorupcyjny, nr 1a/2013. – S. 7.

rівня (так звана побутова корупція), корупція середнього чиновницького рівня і велика політична корупція.¹ Всі ці рівні небезпечні з точки зору громадян, але останній рівень, очевидно, становить особливу загрозу з огляду на факт, що означає концентрацію контролю над державними органами в руках корупційної мережі, а також значну залежність політиків від великого бізнесу та фінансування політичних партій олігархічними групами.² У методології Світового банку зазначено, що слід виокремлювати два види корупції: власне чиновницька корупція (*administrative corruption*) і захоплення держави (*state capture*).³ Про те, наскільки обтяжливим є це явище, свідчать такі дані: у країнах, в яких вона дуже поширена, її наслідки часто такі, ніби уряд встановив додатковий 20 % «корупційний» податок для інвесторів.⁴

Варто пам'ятати, що корупція є одним зі злочинів, які найбільше деморалізують суспільство, оскільки загрожують сприйняттю легальності дій державних органів і безпеці громадян. Це негативне явище, безсумнівно, призводить до втрачання державою доходів і до безпідставно понесених видатків із бюджету держави, зумовлює втрату довіри громадян до держави, її конституційного порядку, політичного порядку, правопорядку та віри у рівність перед законом.⁵

З іншого боку, вважається, що повна відкритість публічного життя є засобом, який запобігає виникненню корупційних явищ. Чим вищим є рівень транспарентності, тим менше місця для корупції. Реалізація цього інструмента сприяє знищенню різних патологій суспільного життя: корупції, непотизму (кумівства), зловживання владою, виконання посадовими публічними особами невластивих їм обов'язків, розтрата публічних фондів і т.д.⁶

Прийнятий у Польщі в 2001 р. закон про доступ до публічної інформації написаний досить розлого.⁷ Щодо сфери правового регулювання зазначається, що публічною інформацією є будь-яка інформація про публічні справи. У літературі з цього питання констатовано, що «широке поняття публічної інформації веде до віднесення до неї всіх відомостей, наявних у володінні публічного органу».⁸ Тож ця норма отримала досить широке тлумачення. У суб'єктному контексті (розумінні) передбачається, що кожному надається право доступу до публічної інформації.⁹ Як вбачається зі змісту судових рішень, законодавець, вживаючи

¹ Jakkolwiek te stwierdzenia są o tyle groźne, że mogą utwierdzać Ukraińców, że taki jest naturalny porządek Ukrainy. W zakresie historii światowej korupcji por. Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Korupcja na przestrzeni wieków*, Warszawa 2012.

² Jaroszewicz, P. Żochowski, *Walka z korupcją na Ukrainie – początek długiego marszu*, Komentarze OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Stanisława Karpią, nr 170, 2015. – S. 1.

³ Red. G. Czubek, G. Kosińska, A. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, wyd. Fundacja Batorego, Warszawa 2010.

⁴ Uzasadnienie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do ustawy o «antykorupcji» s. 1. (dostęp <http://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/070326uluz.pdf>).

⁵ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Korupcja w Polsce próba analizy zjawiska*. Raport, dostępna pod adresem http://www.abw.gov.pl/Raporty/R_Korupcja.htm.

⁶ Informacja publiczna w świetle praktyki rzecznika praw obywatelskich. Raport, dostępny pod adresem <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1162808805.pdf>.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198 (w tekście jako u.d.i.p.).

⁸ K. Miska, *Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publiczna [w:] Prawo do informacji publicznej...* – S. 89.

⁹ Zob. D. Fleszar, *Zakres przedmiotowy pojęcia «informacja publiczna» w świetle art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, PPH 2010, nr. 9, s. 52–58, która zwraca uwagę, że polska definicja

поняття «кожному», уточнює передбачене Конституцією повноваження, тобто будь-хто може ним скористатися на визначених у цьому законі засадах. При цьому під словом «кожен» слід розуміти будь-яку людину (фізичну особу) або суб'єкта приватного права.¹ Отже, прийнято вважати, що право на інформацію надається кожному, зокрема малолітній особі, іноземцеві (у тому числі не громадянину ЄС) або навіть особам без громадянства. Більше того, доступ до публічної інформації в принципі безкоштовний.²

На практиці закон породжує багато проблем, а значна кількість судових рішень свідчить, що органи влади неохоче відкривають доступ до відповідної інформації. Заради справедливості варто зазначити, що це не завжди зумовлено бажанням отримати зиск, а часто є наслідком звичайного страху. Символом таких побоювань є президент міста Щеціна, який відмовився надати номер свого мобільного телефону. Фактичні обставини справи такі: організація хотіла отримати службові номери чиновників міста, в тому числі номер телефону президента міста Щеціна. Адміністрація заявила, що службові номери телефонів (у тому числі президента) не є публічною інформацією. Адміністративний суд в Щеціні постановив, що «інформація про номери мобільних службових телефонів, а також адреси електронної пошти чиновників органів самоврядування становлять публічну інформацію. Службові телефони чиновників органів самоврядування фінансуються громадянами».³ Спочатку президент міста нарікав на численні телефонні дзвінки, однак згодом вони припинилися, а сам президент тепер використовує цей факт для наголошення своєї транспарентності.

Значно більш серйозною є ситуація стосовно державних замовлень. Їх прозорість передбачена Законом про держзамовлення.⁴ Зокрема, принцип прозорості запроваджено ст. 8 зазначеного Закону, згідно з яким «провадження про надання замовлення має бути прозорим». Законом про держзамовлення встановлено і декілька винятків із принципу прозорості (наприклад, заборона висвітлення інформації, що містить комерційну таємницю, яка відповідає аналогічним положенням Закону про доступ до публічної інформації, а також обмеження прозорості замовлень, що стосуються оборонної сфери). У цілому конструкція зрозуміла: в принципі провадження прозоре і лише у виняткових випадках, спеціально передбачених законом, така інформація не підлягає розкриттю.⁵ У контексті зазначеної вище правової ситуації не виникає сумніву, що будь-яка інформація, що стосується перебігу провадження про надання держзамовлення, є публічною інформацією і має бути відкрита для доступу на умовах, визначених у Законі про доступ до публічної інформації. Прийнято вважати, що ст. 8 Закону про держзамовлення доповнює положення Закону про доступ до публічної інформації.

Незважаючи на те, що судочинство вже давно констатувало, що «прозорість угод у справах держзамовлень на основі Закону про доступ до публічної

obarczona jest błędem logicznym *circulum in definiendo* co jest uniwersyteckim przykładem konstruowania definicji *ignotum per ignotum*.

¹ Wyrok WSA w Warszawie, II SAB/Wa 386/12, z dnia 2012.12.13.

² Ustawa gwarantuje zresztą szerszy dostęp niż Konstytucja RP Por. K. Kwiatkowski, Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli, [w], red. M. Maciejewski, Prawo do informacji publicznej Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju, Warszawa 2014. – S. 10.

³ Wyrok WSA w Szczecinie sygn. akt II SAB/ Sz 28/12 z 2012.08.09.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177, Prawo zamówień publicznych.

⁵ Warto wspomnieć w tym miejscu o roli jaką odgrywają kontrole Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, por. A. Węclawska, Kontrola udzielania zamówień publicznych prowadzona przez prezesa urzędu zamówień publicznych, Przegląd Antykorupcyjny, nr 2(3), 2012. – S. 74.

інформації виключає можливість відмови у відкритті доступу до них із посиланням на будь-яку із таємниць, охоронюваних законом. Неприпустимим є прийняття рішення про відмову у відкритті доступу до угод у справах держзамовлень, тому що вони мають бути прозорими», органи публічної адміністрації намагаються цей доступ ускладнити.¹ Згідно з усталеною практикою винесення рішень адміністративними судами, відповідно до ст. 1 § 1 Закону про доступ до публічної інформації 2001 р. і ст. 61 Конституції Польщі публічною інформацією є кожне повідомлення, сформоване органами державної влади в широкому сенсі, особами, котрі виконують відповідні функції, а також іншими суб'єктами, які таку владу реалізують, або управляють комунальним майном чи державним майном у межах своєї компетенції. Такий характер має також повідомлення, яке хоч і не створено публічними суб'єктами, але стосується цих суб'єктів. Публічною інформацією є не тільки документи, безпосередньо відредаговані та підготовлені органами публічної влади, а також документи, які орган використовує для реалізації передбачених законом повноважень.²

Крім того, в інших судових рішеннях констатовано, що інвесторський кошторис, який складається органом публічної адміністрації на підставі ст. 33 § 1 п. 1 Закону про держзамовлення, від моменту розкриття пропозицій підлягає відкриттю для доступу в порядку і на засадах, визначених у Законі про доступ до публічної інформації.³

Визначною подією у боротьбі за транспарентність органів державної влади стала справа 2012 р. Предметом розгляду було питання про відкриття доступу до інформації про те, з ким місто уклало угоди про обслуговування електронної системи допомоги у рекрутуванні до позагімназійних шкіл (за 6,6 тис. злотих), доручення виконання соціологічного аналізу Наукового Пікніку (4 тис. злотих) та організації підготовки прес-конференцій (10 тис. злотих). Депутат вже виграв цю справу в окружному суді, але місто подало касаційну скаргу. Верховний Суд відхилив касаційну скаргу міста.⁴

Суд визнав, що «для осіб, які вимагають доступу до публічної інформації, пов'язаної з укладенням цивільно-правових угод органами місцевого самоврядування, імена і прізвища сторін таких угод часто важливіші, ніж їх зміст, що цілком зрозуміло. Важко було б у цій ситуації захищати позицію, що розкриття імен і прізвищ осіб за таких обставин буде обмеженням у сфері реалізації конституційних прав і свобод цих осіб (ст. 31 § 3 і ст. 61 § 3 Конституції Польщі). Тож варто розуміти, що розкриття імен і прізвищ осіб, які укладають цивільно-правові угоди з органом місцевого самоврядування, не порушує права на приватність цих осіб, про яке йдеться у ст. 5 § 2 Закону про доступ до публічної інформації». У літературі із цієї проблеми наголошено, що завдяки зазначеному рішення розпочався низовий громадянський рух на користь публікації інформації про укладені цивільно-правові угоди, які передбачають витрати публічних коштів.⁵

Найбільш оптимістичним є факт, що частина судів намагається дотримуватися практики, запровадженої Верховним Судом. Зокрема, завдяки наступному

¹ WSA w Warszawie, II SAB/Wa 227/11, 2011.11.09.

² Wyrok NSA o sygn. sygn. akt I OSK 2215/11 z 2012.02.29.

³ Wyrok NSA Warszawa o sygn. I OSK 2208/12, 2012.12.14.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego o sygn. I CSK 190/12, z 8.11.2012.

⁵ Zob. B. Wilk, Sz. Ossowski, Sąd, który obrazil się na demokrację // http://informacjapubliczna.org.pl/11,999,sad_ktory_obrazil_sie_na_demokracje.html.

висновку Адміністративного суду в Щеціні¹ президент міста був зобов'язаний оприлюднити закритий раніше реєстр угод із зазначенням імені та прізвища контрагента, який є фізичною особою, що не веде господарської діяльності.

Щоправда, це не означає, що питання транспарентності цивільно-правових угод остаточно вирішено і що органи адміністрації часто відкривають доступ до реєстру угод, укладених із цивільними суб'єктами. Схожих справ, в яких органи намагаються не надавати доступу до такої інформації, багато. Тим більше, що з 2012 р. цю категорію справ розглядає не Верховний, а Вищий адміністративний суд, практика якого відрізняється від усталеної Верховним Судом. Зокрема, громадську думку зацікавила справа пенсійної реформи, а особливо – висновки експертиз, замовлених у цій справі Президентом Польщі, що не були оприлюднені. У цьому рішенні Вищий адміністративний суд дав Президентові Польщі можливість визнати, що висновки юридичних експертиз, які він замовляв у ході законодавчого процесу, може бути визнано «внутрішніми і закритими для доступу документами».² Також слід додати, що категорію «внутрішнього документа» не визначено ані в Конституції, ані у Законі про доступ до публічної інформації. Вона була сформульована суддями Вищого адміністративного суду і знаходить підтримку в польському законодавстві.³

Парадоксально, що Верховний Суд, який виніс зазначене вище рішення, що збільшувало рівень транспарентності у Польщі, тепер сам має проблеми з прозорістю. Так, до голови Верховного Суду звернулися з проханням про відкриття доступу до цивільно-правових угод, які Верховний Суд уклав з комерційними видавництвами. Наразі справа розглядається, втім, на жаль, Верховний Суд має усі шанси її програти.⁴ У цьому разі суд буде зобов'язаний оприлюднювати інформацію про угоди, що укладаються з видавництвами.⁵

Про масштаб проблеми свідчить також той факт, що Президент Польщі нещодавно також програв схожу справу. Предметом запиту було відкриття доступу до реєстру угод за період із 2013 р. до дня надання відповіді. Майже через місяць, 14.07.2015, заявник поскаржився на бездіяльність Президента Польщі. Лише 15.10.2015 Президент видав адміністративне рішення, на підставі якого відмовив у відкритті доступу до публічної інформації. Суд визнав скаргу обґрунтованою, присудив Канцелярії Президента Польщі повернути кошти, сплачені за здійснення провадження. З огляду на те, що після внесення скарги орган видав адміністративне рішення (відмову), а отже, розглянув, хоч і з негативним результатом, пропозицію про відкриття доступу до публічної інформації, справу закрито в частині, що стосується зобов'язання органу надати відповідь (на чому наголошував позивач).⁶

Наостанок варто зазначити, що корупційним ризиками піддані й колишні працівники органів державної влади. У квітні 2015 р. один із правників звернувся

¹ Wyrok WSA w Szczecinie o sygn. II SA/Sz 502/14 z 2014-10-30 oraz wyrok WSA w Szczecinie II SAB/Sz 16/14 2014-04-03.

² O «fenomenie» dokumentu wewnętrznego, a więc sytuacji powoływania się przez sądy na pojęcie, które nie występuje w żadnym źródle prawa por. M. Jabłoński, «Dokument wewnętrzny» i jego udostępnienie na podstawie Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. – S. 87.

³ Zob. NSA z dnia 27 stycznia 2012, sygn. Akt I OSK 2130/11.

⁴ Wyrok NSA sygn.: I OSK 903/12 z 2012.09.11 r., oraz wyrok NSA sygn. I OSK 916/12, z 2012.09.11.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 23 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1669/14.

⁶ WSA w Warszawie o sygn. II SAB/Wa 844/15, 2015.11.12.

до прем'єра з приводу оприлюднення копій дозволів, виданих у 2010 р. чиновникам, які хотіли (до спливу одного року після закінчення роботи в адміністрації) влаштуватися на роботу у приватних фірмах, щодо яких цей орган приймав рішення. Канцелярія прем'єр-міністра двічі відмовила. Визнала, що оприлюднення копій цих документів (навіть у разі їх анонімізації) буде порушенням права на приватність і охорону даних про особу вже колишніх чиновників. Зокрема, було акцентовано, що йдеться про фізичних осіб, які вже не виконують жодних публічних функцій. Правник оскаржив обидві відповіді в суді. Переконавав, що охорона приватності колишніх чиновників не може сягати так далеко, як у разі, якщо йдеться про пересічного громадянина. Це поставило би під питання сенс річної заборони працевлаштування у фірмах, щодо яких орган державної влади приймав рішення. Така заборона була передбачена ст. 7 антикорупційного закону. Тільки відкритість рішень, що сприяють скасуванню цієї заборони, дає змогу надати оцінку антикорупційним стандартам. Адміністративний суд у Варшаві визнав правомірність вимог правника та зобов'язав розкрити відповідні прізвища, пославшись на рішення Конституційного Суду 1999 р. (К 30/98). У цьому рішенні, зокрема, зазначалося, що становище публічних чиновників високого рівня, яке полягає у гарантуванні їх майбутнього, на практиці може мати більш негативні наслідки, ніж «поточне» зловживання функціями. Особа, яка завершила публічну службу, вже не боїться політичної відповідальності. Ймовірно, апеляцію на це рішення розглядатиме Вищий адміністративний суд.

Підсумовуючи, слід констатувати, що аналіз самих лише положень Закону про доступ до публічної інформації може створити враження, що у Польщі немає проблем із транспарентністю. На жаль, результати діяльності органів публічної влади, а також винесені ними рішення свідчать, що не все так просто. Загальновідомим є вислів, що немає доброї держави без належної адміністрації і немає доброї адміністрації без її прозорості, але ступінь тієї прозорості буває різним. Наведені вище аспекти обов'язково слід врахувати українському законодавцеві.

3.3. Досвід США щодо запобігання та протидії корупції на державній службі

Особливістю законодавства США у контексті протидії корупції є те, що хабарництво (підкуп) і різноманітні корупційні прояви належать до групи так званих «білокомірцевих» злочинів (за класифікацією Федерального бюро розслідувань і Міністерства юстиції США).¹ Власне «білокомірцевими» злочинами вважаються: злочин, скоєний особою з поважним і високим соціальним статусом у процесі своєї діяльності (Едвін Сазерленд, 1939 р.), або сукупність незаконних дій, поєднаних з обманом та приховуванням, а не із застосуванням насильства, що спрямовані на: одержання грошей, майна чи послуг; уникнення матеріальних зобов'язань; забезпечення ділових чи професійних переваг (щорічний звіт Генерального прокурора США, 1983 р.), або фінансово мотивований ненасильницький злочин, вчинений з метою одержання незаконної

¹ Савченко А. В. Кримінально-правова характеристика «білокомірцевих» злочинів / А. В. Савченко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 3. – С. 261–268 ; Contemporary Issues in White Collar Crime Course. – Quantico, FBI NA, 2000. – 16 p.

грошової вигоди (сучасна юридична література США).¹ За підрахунками Федерального бюро розслідувань США, щорічний розмір матеріальної шкоди, заподіюваної такими протиправними діями, становить 300 млрд доларів.

На федеральному рівні у США законодавче поняття корупції визначено досить широко, оскільки воно охоплює комплекс протиправних посягань, передбачених різними кримінально-правовими нормами. Слід уточнити, що основними засобами протидії корупційним кримінальним правопорушенням (у тому числі службовим зловживанням, хабарництву та іншим корупційним проявам серед службових осіб) є відповідні норми:

- глави 11 «Хабарництво, підкуп і конфлікт інтересів»;

- глави 29 «Вибори та політична діяльність»;

- глави 41 «Вимагання та погрози»;

- глави 93 «Публічні посадові особи та службовці»;

- глави 96 «Корумповані організації та організації, що перебувають під впливом рекету»;

- глави 101 «Записи та звіти» розд. 18 Зведення законів США, які містяться у Федеральному Кримінальному кодексі та правилах США.²

Специфіка цих глав полягає у тому, що суб'єктами відповідних корупційних посягань є посадові особи та службовці США різних рангів і відомств, зокрема: а) високопосадовці та урядові службовці (гл. 11 розд. 18 Зведення законів США); б) будь-які федеральні посадові особи та службовці (гл. 41 розд. 18 Зведення законів США); в) посадові особи чи службовці департаментів або їх представництв (гл. 93 розд. 18 Зведення законів США) тощо); г) будь-які інші особи (приміром, особи, які дають чи пропонують хабарі).

Питанням регулювання етичної поведінки посадових осіб і службовців США приділено увагу також і у відповідних виконавчих наказах Президента США та у Кодексі федеральних керівництв (5 CFR).

Головний масив норм про зловживання владою чи службовим становищем, а також хабарництво зосереджено у гл. 11 розд. 18 Зведення законів США. При цьому кримінальна відповідальність диференціюється залежно від п'яти головних чинників: 1) предмета злочину (хабар, компенсація, подарунок та ін.); 2) змісту об'єктивної сторони діяння; 3) специфіки суб'єкта злочину (публічна посадова особа, спеціальний урядовий службовець, член Конгресу та ін.); 4) спрямованості та ступеня реалізації наміру; 5) сфери вчинення різних протиправних актів (урядова, спортивна, фінансова чи інша сфери тощо). Зокрема, хабарництво передбачає як одержання, так і давання хабара, а також інші дії, вчинені у зв'язку з хабарництвом, підкупом і конфліктом інтересів (приміром, хабарництвом охоплюється сама пропозиція чи обцянка дати хабар, вимагання хабара, посередництво у даванні чи одержанні хабара, згода на отримання хабара, давання чи одержання хабара нинішніми чи колишніми посадовими особами тощо).

Закон виокремлює кілька видів хабарництва: а) власне хабарництво, що є посяганням на діяльність публічних посадових осіб і службовців; б) так зване «комерційне» хабарництво; в) хабарництво, пов'язане з діяльністю професійних союзів; г) хабарництво у спортивній сфері.

¹ Каменський Д. В. Білокомірцева злочинність у США: поняття, системні ознаки та види / Д. В. Каменський // Вісник Кримінологічної асоціації України. – 2013. – № 3. – С. 23.

² Савченко А. В. Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Савченко Андрій Володимирович. – К., 2007. – С. 458–464.

Відмінними рисами криміналізації хабарництва є: по-перше, широке визначення його ознак; а по-друге, широке коло осіб, які можуть бути суб'єктами не тільки хабарництва, а й інших службових посягань.

Так, відповідно до § 201 «Хабарництво посадових осіб і свідків» гл. 11 розд. 18 Зведення законів США закон дає визначення ключовим термінам у сфері службової діяльності, зокрема:

1) термін «посадова особа» означає члена Конгресу, делегата або члена Парламентської Комісії до чи після того, як посадова особа набуде повноважень, або ж службовця чи робітника, або особу, котра діє задля чи від імені США, якогось міністерства, відомства або урядової установи, у тому числі федерального округу Колумбія, виконуючи будь-яку з офіційних функцій, або уповноваженого якимось міністерством, відомством або урядовою установою, або ж присяжного;

2) термін «особа, обрана посадовою особою» означає будь-яку особу, котру було номіновано або призначено на посаду, чи особу, офіційно поінформовану, що її буде номіновано або призначено на таку посаду;

3) термін «офіційна дія» означає будь-яке рішення чи діяння стосовно будь-якого питання, справи, судової справи, процедури чи суперечки, які у будь-який час можуть очікувати рішення, чи які згідно із законом можуть бути подані на розгляд посадової особи у зв'язку з її офіційними повноваженнями або за офіційною домовленістю, або у зв'язку з перебуванням на окремо оплачуваній посаді (дефініції інших термінів і понять також наведено у § 202, яким визначено терміни «спеціальний працівник уряду», «офіційні обов'язки», «службовець», «працівник», «член Конгресу», «виконавча влада», «судова влада», «законодавча влада»).

Згідно з § 201 цієї глави кримінальний відповідальності підлягає той, хто:

1) прямо чи через посередника протизаконно дає, пропонує або обіцяє що-небудь цінне якійсь посадовій особі або особі, обраній посадовою особою, або пропонує чи обіцяє якійсь посадовій особі або особі, обраній посадовою особою, дати що-небудь цінне якійсь іншій фізичній чи юридичній особі з метою:

а) вплинути на яку-небудь офіційну дію;

б) вплинути на таку посадову особу або особу, обрану посадовою особою, здійснити або допомогти здійснити (вступити у змову), або припустити яке-небудь шахрайство проти США, або надати можливість його вчинити;

в) схилити таку посадову особу або особу, обрану посадовою особою, вчинити або утриматися від вчинення будь-якої дії на порушення передбачених законом обов'язків такої посадової чи фізичної особи;

2) будучи посадовою особою або особою, обраною посадовою особою, прямо або через посередника незаконно вимагає, бажає, отримує, приймає або погоджується отримати чи прийняти що-небудь цінне особисто або для якоїсь іншої фізичної або юридичної особи, за що така посадова особа:

а) впливає на виконання якої-небудь офіційної дії;

б) впливає на здійснення чи допомагає здійснити (вступає у змову), або допускає яке-небудь шахрайство проти США, або надає можливість його вчинити;

в) впливає на вчинення, утримується від вчинення будь-якої дії на порушення передбачених законом обов'язків такої посадової чи фізичної особи;

3) прямо або через посередника протизаконно дає, пропонує або обіцяє що-небудь цінне якій-небудь особі, або пропонує чи обіцяє такій особі дати що-небудь цінне будь-якій іншій фізичній або юридичній особі з метою вплинути на свідчення під присягою або залучення такої особи як свідка на судовому процесі, слуханні або іншій процедурі в якому-небудь суді, комітеті однієї з палат або обох

палат Конгресу або якого-небудь відомства, комісії або службовця, уповноваженого законами США слухати докази чи приймати свідчення, або ж з метою вплинути на таку особу, з тим щоб вона утрималася від присутності на цих процесах;

4) прямо або через посередника протизаконно вимагає, отримує, приймає або погоджується отримати чи прийняти що-небудь цінне особисто чи для якоїсь іншої фізичної або юридичної особи, отримуючи можливість впливати на надання свідчень під присягою чи на залучення такої особи як свідка в судовому процесі, слуханні або іншій процедурі, або в обмін на утримання від присутності її на таких процесах.

Покаранням за наведені вище дії є штраф відповідно до положень цього розділу або штраф у трикратному грошовому еквіваленті цінної речі, залежно від того, що є більшим, та/або тюремне ув'язнення на строк до 15 років (додатковим покаранням є дискваліфікація із займаної, дорученої або оплачуваної посади у США).

За змістом положень § 201 розд. 18 Зведення законів США зменшене покарання (штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 2 років) застосовується до того, хто:

1) інакше, ніж передбачено законом про належне виконання офіційних обов'язків:

а) прямо або через посередника дає, пропонує або обіцяє що-небудь цінне якій-небудь посадовій особі, колишній посадовій особі або особі, обраній посадовою особою, за чи у зв'язку з якою-небудь офіційною дією, що була або буде здійснена посадовою особою, колишньою посадовою особою або особою, обраною посадовою особою;

б) будучи посадовою особою, колишньою посадовою особою або особою, обраною посадовою особою, інакше, ніж передбачено законом про належне виконання офіційних обов'язків, прямо або через посередника вимагає, отримує, приймає або погоджується отримати чи прийняти що-небудь цінне за чи у зв'язку з якою-небудь офіційною дією, що була або буде здійснена такою посадовою чи фізичною особою;

2) прямо або через посередника дає, пропонує або обіцяє що-небудь цінне якій-небудь особі за чи у зв'язку з яким-небудь наданням свідчень під присягою або твердженням, яке було надано або буде надано такою особою як свідком на судовому процесі, слуханні або іншій процедурі в якому-небудь суді, комітеті однієї з палат або обох палат Конгресу, або якого-небудь відомства, комісії або службовця, уповноваженого законами Сполучених Штатів слухати докази чи приймати свідчення, або ж з метою впливу на таку особу, з тим щоб вона утрималася від присутності на цих процесах;

3) прямо або через посередника вимагає, отримує, приймає або ж погоджується отримати чи прийняти щось цінне особисто за чи у зв'язку з яким-небудь наданням свідчень під присягою або твердженням, яке було надано або буде надано такою особою як свідком на судовому процесі, слуханні або іншій процедурі, або за чи у зв'язку з утриманням від присутності такої особи на цих процесах.

Закон визначає, що наведені вище норми не стосуються заборони платежу або отримання гонорарів свідком відповідно до законодавства, або плати від сторони, від імені якої було викликано свідка, та отримання свідком плати за витрати на дорогу й житло, а також за втрачений час у зв'язку з присутністю в такому суді, слуханні або процесі, або свідком-експертом, або гонорару за час, витрачений на підготовку відповідних висновків, присутність у суді та свідчення. При цьому

кримінальні правопорушення і покарання, передбачені у цій статті, є окремими і такими, що доповнюють норми §§ 1503, 1504 і 1505 розд. 18 Зведення законів США.

Члени Конгресу США чи особи, обрані до Конгресу, або члени постійної комісії, а також службовці чи наймані працівники органів законодавчої, виконавчої та судової влади несуть відповідальність за хабарництво згідно з § 203 розд. 18 Зведення законів США (основним покаранням за це є штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 5 років; додатковими покараннями – цивільно-правові санкції, заборона займатися певною діяльністю тощо).

До федеральних корупційних злочинів належать і посягання службовців федеральних банків, що можуть спричинити шкоду федеральній банківській системі, за здійснення винагород чи надання кредитів особам, які інспектують (перевіряють) такі банки (§§ 212 і 213 розд. 18 Зведення законів США). Покаранням за ці дії є штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 1 року, а також додатковий штраф на суму, надану як винагорода чи кредит. Аналогічне покарання очікує на будь-яких службовців банку за пропозицію сприяти отриманню знижок чи кредитів (§ 214), або тих, хто за комісійні або винагороду сприяє отриманню кредитів фізичними чи юридичними особами (§ 215 розд. 18 Зведення законів США). Однак якщо сума таких винагород чи кредитів при вчиненні посягання, передбаченого § 215, перевищує 1 тис. доларів, закон встановлює набагато суворіше покарання (штраф на суму до 1 млн доларів чи у трикратному грошовому еквіваленті цінної речі, залежно від того, що є більшим, та/або тюремне ув'язнення на строк до 30 років). Хабарництво у спортивній сфері (§ 224 розд. 18 Зведення законів США) передбачає покарання у виді штрафу та/або тюремного ув'язнення на строк до 5 років.

До зловживання владою чи службовим становищем, вчиненого федеральним службовцем, закон відносить зайняття, що несумісні з основними посадовими обов'язками (§ 201 розд. 18 Зведення законів США), або здійснення представництва яких-небудь інтересів у цивільних, адміністративних та кримінальних справах, де стороною є США (§ 205). Незаконними є також: здійснення контактів чи представництва з боку звільненої зі служби службової особи (§ 207); вчинення службовими особами дій, спрямованих на задоволення власних інтересів (§ 208); отримання службовою особою заробітної плати як компенсації за її службу від будь-якого іншого недержавного джерела (§ 209). Покарання за зазначені вище дії аналогічне покаранню за злочин, передбачений § 203 розд. 18 Зведення законів США. Пропозиція службової особи сприяти призначенню на державну посаду (§ 210) або допомога чи підбурювання щодо призначення на державну посаду (§ 211) караються штрафом та/або тюремним ув'язненням на строк до 1 року. Аналогічне покарання передбачено і за прийняття винагороди, комісійних, подарунка чи інших цінностей за списання заборгованості у сільськогосподарській сфері (§ 217 розд. 18 Зведення законів США). Зловживання повноваженнями з боку службових осіб чи працівників іноземних держав і лобіювання ними своїх інтересів карається штрафом та/або тюремним ув'язненням на строк до 2 років (§ 219 розд. 18 Зведення законів США).

Одним із найнебезпечніших корупційних посягань є злочинне (продовжуване) підприємництво фінансового характеру (§ 225 розд. 18 Зведення законів США). Цей злочин полягає в організації, управлінні або керівництві злочинним (продовжуваним) підприємством фінансового характеру, або в отриманні прибутків на суму 5 млн доларів чи більше від діяльності такого підприємства упродовж 24 місяців. Фізичні особи за вчинення цього злочину караються штрафом на суму до 10 млн доларів та/або тюремним ув'язненням на строк до

10 років, або довічним тюремним ув'язненням (організації можуть підлягати покаранню у виді штрафу на суму до 20 млн доларів). При цьому під поняттям «продовжуване злочинне підприємництво фінансового характеру» розуміють серії кримінальних правопорушень, передбачених §§ 215, 656, 657, 1005, 1006, 1007, 1014, 1032 чи 1344 розд. 18 Зведення законів США, або §§ 1341 чи 1343, що впливають на фінансову установу, вчинені щонайменше чотирма особами за попередньою змовою (приміром, йдеться про такі посягання: дії, спрямовані на отримання комісійних або подарунків для набуття позик; крадіжку, привласнення або розтрату майна чи зловживання фондами, вчинені банківським службовцем або працівником; незаконне надання позики, кредиту чи страховки; вчинення незаконних банківських записів, звітів або операцій тощо).

Низку корупційних злочинів передбачено і нормами гл. 29 «Вибори та політична діяльність» розд. 18 Зведення законів США. У цій главі встановлено відповідальність кандидатів на відповідні виборчі посади, котрі в обмін на підтримку своєї кандидатури обіцяють будь-кому призначення на публічну чи приватну посаду або працевлаштування чи інші переваги у сфері політичної діяльності, а також підбурюють до отримання політичних контрибуцій чи здійснюють політичні контрибуції (§§ 599, 600, 602 і 603 розд. 18 Зведення законів США). Покаранням за це є штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 3 років.

Особливий склад корупційного злочину наведено у § 872 «Вимагання, вчинене службовцем чи працівником США» гл. 41 «Вимагання та погрози» розд. 18 Зведення законів США. Згідно із цим параграфом той, хто є службовою особою або працівником будь-якого федерального департаменту чи представництва, чи призначений виконувати такі повноваження, вимагає або вчиняє замах на вимагання чужого майна, карається штрафом та/або тюремним ув'язненням на строк до 3 років (якщо ж вартість чужого майна, що вимагається, не перевищує 1 тис. доларів, то тюремне ув'язнення не повинно тривати понад 1 рік).

У гл. 93 «Публічні посадові особи та службовці» розд. 18 Зведення законів США криміналізовано посягання, пов'язані з діяльністю публічних посадових осіб і службовців, спрямовані на збагачення за рахунок державних коштів, використання інформації та спекуляції.

Через це закон забороняє будь-яким публічним посадовим особам чи службовцям: здійснювати торгівлю чи іншу діяльність за рахунок фондів США або якого-небудь штату, або іншої державної власності, якщо посадова особа чи службовець уповноважені збирати чи розподіляти доходи (§ 1901); розголошувати інформацію, що має значення для торгівлі чи ринкової діяльності, або спекулювати такою інформацією, якщо посадові особи чи службовці володіють цією інформацією у зв'язку з наданими їм повноваженнями (§ 1902); спекулювати акціями або товарами, пов'язаними зі страхуванням сільськогосподарською продукцією чи з діяльністю Федеральної корпорації щодо страхування врожаю (§ 1903); розголошувати конфіденційну інформацію загального характеру (§ 1905); розголошувати інформацію про вкладників чи позичальників, що міститься у звіті про федеральні банківські операції (§ 1906); розголошувати інформацію про вкладників чи позичальників, якщо ці дії вчинено перевіряючим сільськогосподарської кредитної корпорації (§ 1907); виконувати будь-яку іншу діяльність, якщо публічна посадова особа або службовець є перевіряючим федерального банку, Федеральної корпорації щодо страхування депозитів чи сільськогосподарської кредитної корпорації (§ 1909); призначати на підставі судового рішення власником або розпорядником майна родича посадової особи чи службовця у четвертому поколінні (§ 1910); управляти неналежним чином майном

як власник, призначений судом (§ 1911); отримувати винагороду за перевірку суден (§ 1912); лобіювати свої інтереси, використовуючи відповідні державні фонди (§ 1913); укласти компромісні угоди з грошовими зобов'язаннями у митній сфері (§ 1915); здійснювати незаконний прийом на роботу чи на службу або недійсні грошові платежі (§ 1916); втручатися у виконання цивільних службових повноважень (§ 1917); виявляти нелояльність та сприяти страйку проти Уряду (§ 1918); надавати неправдиву інформацію з метою отримання федеральних компенсацій у зв'язку з безробіттям (§ 1919); надавати неправдиву інформацію чи здійснювати шахрайство з метою отримання федеральних компенсацій для працюючих (§ 1920); отримувати федеральні компенсації для працюючих після одруження (§ 1921); здійснювати недбале подання звітів або надавати неправдиву інформацію щодо федеральних компенсацій для працюючих (§ 1922); отримувати шахрайським способом платежі замість осіб, які зникли безвісті (§ 1923); незаконно видаляти або утримувати документи чи матеріали, що містять таємну інформацію (§ 1924).

Покаранням за наведені вище дії є штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 5 років (як додаткове покарання признається звільнення із займаної посади та заборона займатися будь-якою службовою діяльністю на користь США).

Варто особливо акцентувати, що поряд із поняттям «хабарництво» (bribery) федеральне кримінальне законодавство США вживає поняття «корупція» (corruption). На останньому безпосередньо наголошує Закон про контроль над організованою злочинністю 1970 р., який вже протягом декількох десятиліть є ефективним засобом деструктивного впливу на організовану злочинність і різноманітні корупційні прояви. Саме на підставі цього закону у Федеральному Кримінальному кодексі та правилах США з'явилися положення (§§ 1961–1968 гл. 96 «Організації, що перебувають під впливом рекету, та корумповані організації» розд. 18 Зведення законів США), сукупність яких ще називають Федеральним законом RICO (ця абревіатура походить від назви закону англійською мовою – «Racketeer Influenced and Corrupt Organizations»)¹.

Відтоді це найбільш дієва законодавча зброя американських правоохоронців у боротьбі з різними типами організованих, у тому числі транснаціональних, злочинних спільнот (італійських, азійських, східноєвропейських тощо), вуличними бандами та корупціонерами. І хоча Закон RICO передусім спрямований проти організованої злочинності, його також успішно застосовують проти «білокомірцевих» злочинів і навіть проти католицьких священників за сексуальні зв'язки з неповнолітніми.² Зокрема, прикладами вдалого застосування Закону RICO є: а) майже повне знищення італійського злочинного синдикату в межах усієї країни (передусім сімей «Коза Ностри»); б) засудження колишнього губернатора штату Мічиган і члена Вищого суду цього штату Джона Б. Свонсона за хабарництво; в) припинення практики підкупу профспілкових керівників роботодавцями у Пуерто-Рико; г) виявлення прихованих власників казино «Аладдін» (Лас-Вегас) і перехід цього закладу під контроль влади штату Невада; г) переслідування корумпованих працівників поліції у Сан-Франциско тощо.

¹ Federal Criminal Code and Rules. – St. Paul, Minn., West Group, 2003. – P. 810–819 ; Савченко А. В. Кримінально-правова протидія організованій злочинності та корупції в Україні та США: порівняльний аналіз / А. В. Савченко // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2005. – № 5. – С. 132–134.

² Свитский Б. И. Краткий обзор федеральных законов по борьбе с организованной преступностью в Соединенных Штатах Америки / Б. И. Свитский // Проблемы відповідальності за злочини проти громадської безпеки за новим Кримінальним кодексом України. – Х., 2003. – С. 29.

Специфікою зазначеного вище федерального закону є те, що в ньому не передбачено обов'язкових вимог щодо доказів зв'язку між обвинуваченим та організованою злочинністю. На додаток до цього у Законі RICO закріплено важливі положення щодо: а) посилення безпеки свідків та їх усебічного «іmunітету» (приміром, за виняткових обставин, які відповідають інтересам правосуддя, суд має право відбирати у свідків показання для використання їх при розгляді кримінальних справ, звільняючи самих свідків від необхідності бути присутніми у судових засіданнях); б) створення Великих журі в особливо важливих справах у судових округах із високим рівнем злочинності, термін діяльності яких у разі потреби може продовжуватися на строк до 3 років; в) надання обвинуваченню права на пред'явлення цивільного позову з вимогою про накладення судових заборон, які виключають можливість повторних злочинних дій, тощо.¹

Закон RICO визнає злочинними дії особи, котра є членом або службовою особою певного (злочинного) підприємства, чия діяльність зашкоджує інтересам зовнішньої торгівлі чи торгівлі між штатами, якщо ця особа керує такою діяльністю або бере в ній участь (прямо чи опосередковано) на регулярній основі, здійснюючи рекетирську діяльність чи незаконно збираючи борги.² Зауважимо, що концепцію злочинного підприємництва певною мірою сприймають і українські правники (приміром, професор В. О. Туляков доводить, що організована злочинність – це «квазі-підприємництво», підприємництво зі знаком мінус, заборонене кримінальним законом).³

Поняття «рекетирська діяльність» (§ 1961 (1) розд. 18 Зведення законів США) охоплює низку різних злочинних посягань, вичерпний перелік яких наведено у Законі RICO (наприклад, умисне вбивство, викрадення людини, незаконний гемблінг (зайняття азартними іграми), підпал, пограбування, хабарництво, вимагання та ін.). Змова (угода чи об'єднання двох або більше осіб) із метою вчинення порушення Закону RICO є також кримінально караною і при цьому обвинувачення не повинно доводити, що винний брав участь у всіх діях, вчинених у зв'язку зі змовою, або знав про них (для притягнення особи до кримінальної відповідальності досить буде того, що вона усвідомлювала своє членство в групі та була готова вчинити в її складі будь-який злочин).⁴

Доказами того, що було вчинено злочинну діяльність, є наявність п'яти елементів її складу: 1) існування «підприємства», до якого увійшли «будь-яка фізична особа, товариство, корпорація, асоціація або інша юридична особа, а також союз чи група фізичних осіб, які фактично об'єднані між собою, але при цьому не належать до законних юридичних осіб»; 2) належність обвинуваченого до кола співробітників або учасників такого підприємства; 3) керівництво обвинуваченим справами підприємства або його участь (пряма чи опосередкована) у функціонуванні такого підприємства; 4) заподіяння шкоди інтересам зовнішньої торгівлі чи торгівлі між штатами внаслідок діяльності такого

¹ Николайчик В. М. Уголовный процесс США / В. М. Николайчик / АН СССР; Ин-т США и Канады. – М.: Наука, 1981. – С. 20–22; Корнієнко М. В. Протидія організованій злочинності в країнах ЄС та США / М. В. Корнієнко. – К.: НТВ «Правник», 2002. – С. 204–206.

² Лекція о законе «RICO» // Збірка матеріалів про боротьбу з організованою злочинністю для семінару «Боротьба з організованою злочинністю і корупцією» (м. Київ, 4–5 квітня 2000 р.). – К.: НАВСУ, Департамент юстиції США, Відділ Радника з юридичних питань Посольства США в Україні, 2000. – С. 3.

³ Туляков В. А. Виктимизация предпринимательства / В. А. Туляков // Правові проблеми боротьби зі злочинністю: Збірник праць. – Х.: «Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив», 2002. – С. 137.

⁴ Salinas v. United States, 522 U.S. 52 (1997).

підприємства; 5) вчинення рекетирської діяльності або незаконне збирання боргів на регулярній основі (тобто щонайменше скоєння двох пов'язаних між собою кримінальних правопорушень зі списку актів рекетирської діяльності, визначених у законі, за період, що не перевищує 10 років).

Легітимність Закону RICO була неодноразово підтверджена у численних рішеннях федеральних судів і Верховного Суду США, які напрацювали низку обов'язкових правил для притягнення до відповідальності осіб, які є членами організацій, що перебувають під впливом рекету, та корумпованих організацій, наприклад: а) підприємство має бути більш складною структурою, ніж та, якої було б уже достатньо для вчинення усіх тих посягань, що охоплюються визначенням рекетирської діяльності;¹ б) хоча підприємництво та здійснення рекету на регулярній основі є різними елементами Закону RICO, обвинувачення не повинно надавати різні докази за кожним із таких елементів (тобто досить навести однакові докази, обґрунтовуючи наявність обох елементів кримінального правопорушення);² в) обвинувачений має взяти будь-яку участь в організації діяльності чи у керівництві діяльністю підприємства, при цьому кримінальна відповідальність поширюється не тільки на керівників, а й на підлеглих (рядових співробітників), тобто непотрібно доводити, що обвинувачений здійснював «значний» контроль над підприємством або усередині самого підприємства;³ г) акти рекету (рекетирської діяльності) мають бути пов'язані між собою та виявляти ознаки безперервності.⁴

Покаранням за порушення Закону RICO є штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 20 років (за наявності обтяжуючих обставин – довічне тюремне ув'язнення). При цьому суб'єктами вчинення злочинів, що переслідуються на підставі Закону RICO, можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, яких можна вважати «підприємством» (цей підхід відповідає головній меті зазначеного Закону – знищення злочинної організації як такої). Застосування Закону RICO щодо різних форм прояву організованої злочинності має суттєві переваги, оскільки порівняно з іншими федеральними законами його норми дають змогу: а) об'єднати в одній справі різних обвинувачених (членів підприємства) та різні злочини (наприклад, умисне вбивство і торгівлю наркотиками); б) висунути обвинувачення за незаконні дії, скоєні в місцях з іншою юрисдикцією (це стосується і випадків визнання актами «рекету» вбивств, підпалів, викрадення людей, пограбувань тощо, вчинених на рівні окремих штатів), а також тоді, коли сплив строк давності; в) надати в суді докази вчинення інших злочинів (приміром, якщо висунення обвинувачення за один чи кілька злочинів здійснюється без посилення на концепцію підприємництва, передбачену Законом RICO, то часто не вдається довести, що обвинувачений мав певні стосунки з відповідною організацією; навпаки, якщо застосувати Закон RICO, це дасть можливість надати докази існування злочинної організації та контактів із нею обвинуваченого); г) з'ясувати повну картину злочинної діяльності обвинуваченого; г) успішно виносити обвинувальні вирoki суду та призначати конфіскацію коштів і майна, здобутих злочинним шляхом.

Майно осіб, визнаних винними у порушенні Закону RICO, підлягає обов'язковій конфіскації. Поряд із цим законодавство дозволяє судам застосовувати цивільно-

¹ United States v. Riccobene, 709 F. 2d 214, 222–223 (3rd Cir. 1983).

² United States v. Turkette, 453 U.S. 576 (1981).

³ Reves v. Ernst & Young, 507 U.S. 170 (1993).

⁴ H.J. Inc. v. Northwestern Bell Telephone Co., 492 U.S. 229 (1989).

правові засоби захисту – накладати розумні обмеження на майбутню діяльність або капіталовкладення певних осіб, здійснювати примусову ліквідацію або реорганізацію підприємств, призначати відшкодування завданих збитків і судових витрат тощо. Аналогічні кримінально-правові норми щодо боротьби з рекетирськими та корупційними організаціями діють і на рівні штатів.¹

Крім цього, гл. 101 «Записи та звіти» розд. 18 Зведення законів США також передбачено кримінальну відповідальність федеральних службовців або працівників за вчинення ними посягань у сфері звітності та статистики, зокрема: приховування, видалення або пошкодження даних, записів, карт, книг та інших документів у державних установах та організаціях взагалі (§ 2071); фальсифікація звітів про врожай (§ 2072); фальсифікація записів або звітів щодо грошових фондів чи цінних паперів (§ 2073); фальсифікація звітів про прогноз погоди (§ 2074); неналежне виконання службовою особою своїх обов'язків щодо доходів чи складання звітів (§ 2075); неналежне виконання службовою особою федерального округу Колумбія своїх обов'язків (§ 2076). Такі дії караються штрафом та/або тюремним ув'язненням на певний строк (до 10 років).

Етичні стандарти поведінки на публічній службі закладено у виконавчих наказах Президента США та регулятивних нормативно-правових актах. Так, згідно з Виконавчим наказом Президента США № 12674² щодо принципів поведінки службових осіб, а також стандартів поведінки, викладених у ч. 2635 Інструкції щодо реалізації виконання зазначеного наказу (5 CFR), американському посадовцю чи службовцю:

1) суворо забороняється отримувати які-небудь виплати додатково до заробітної плати, що сплачується державою на виконання службових обов'язків;

2) дозволяється отримувати подарунки від урядів інших країн на суму до 245 доларів (якщо вартість такого подарунка перевищує цю суму, він підлягає обов'язковій передачі відомству, де працює відповідна особа, проте подарунок можна й викупити, але чим вищий ранг службової особи, тим більш суворими є вимоги до неї;

3) службовій особі, нижчій за посадою, дозволяється офіційно чи неофіційно робити подарунок службовій особі, вищій за посадою, на суму до 10 тис. доларів, оскільки при перевищенні зазначеного розміру дії такого службовця вважаються корупцією;

4) начальнику (керівникові) забороняється приймати будь-які подарунки від підлеглих осіб, заробітна плата яких є меншою, ніж у нього самого.

Особливі вимоги закон встановлює до американських конгресменів, які зобов'язані щороку звітувати про всі свої фінансові операції, прибуток від яких становить понад 1 тис. доларів, а також інформувати про наявність у їх володінні акцій вартістю 5 тис. доларів і вище.

Підсумовуючи викладене, варто зробити загальний позитивний висновок про те, що нове антикорупційне законодавство України наразі багато у чому відповідає американськими стандартами. Це очевидно хоча б з огляду на диференціацію відповідальності різних за статусом службових осіб, криміналізацію комерційного підкупу, пропозиції хабара (неправомірної вигоди) тощо. На наш погляд, досить цікавим є американський підхід щодо: а) суб'єктів корупційних кримінальних

¹ Савченко А. Федеральний закон «RICO» / А. Савченко // Міліція України. – 2004. – № 9. – С. 30.

² Executive Order 12674 of April 12, 1989 (as modified by E.O. 12731) «Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Executive-Order-12674-Apr--12,-1989>--- Principles-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees.

правопорушень, до яких віднесено неслужбових осіб і свідків; б) рівної міри покарання за одержання та давання хабара (неправомірної вигоди), що є вагомим стимулом принаймні для стримування тих, хто пропонує, обіцяє або надає хабар (неправомірну вигоду); в) розуміння корупційних кримінальних правопорушень передусім у контексті зв'язків службовців із представниками організованої злочинності; г) криміналізації продовжуваного злочинного підприємництва фінансового характеру, що є наслідком глобалізації злочинності у банківсько-фінансовому секторі; ґ) запровадження дієвих етичних стандартів поведінки у сфері службової діяльності.

Отже, специфікою корупційних кримінальних правопорушень на федеральному рівні у США є те, що:

1) корупція за законодавством США (на рівні федерації) розуміється дуже широко та охоплює різноманітні дії: одержання чи давання хабара, саму пропозицію чи обіцянку дати хабар, вимагання хабара, посередництво у даванні чи одержанні хабара, згоду на отримання хабара, давання чи одержання хабара діючими або колишніми посадовими особами тощо;

2) зловживання владою та службовим становищем у США також охоплює випадки перевищення влади або службових повноважень, оскільки спеціальних норм із цього приводу у законодавстві не наведено;

3) злочини, пов'язані з хабарництвом, є більш небезпечними і передбачають більш суворе покарання, ніж зловживання владою та службовим становищем;

4) федеральний закон розрізняє посягання, пов'язані з хабарництвом, та посягання, пов'язані з корупцією;

5) досить суворо урегульовано відповідальність за корупційні злочини стосовно виборчого процесу, функціонування виконавчої влади, фальсифікації державних записів та звітів;

6) чимало етичних стандартів поведінки на публічній службі у США визначено виконавчими наказами Президента США та регулятивними нормативно-правовими актами тощо.

**СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ, ЗАПОБІГАННЯ
ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

**4.1. Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів
України як суб'єкти формування та реалізації державної
антикорупційної політики (Федоренко В.Л.).**

Запобігання та протидія корупції в Україні, як і в будь-якій іншій державі світу, залежить у першу чергу від ефективної та взаємоузгодженої діяльності в цій сфері вищих органів державної влади – парламенту, глави держави і уряду. Виходячи із поширеного у вітчизняній науці поділу суб'єктів запобігання і протидії корупції на загальні та спеціалізовані,¹ вищі органи державної влади можна віднести до загальних суб'єктів.

Разом із тим парламент, глава держави та уряд здійснюють самостійну установчу місію щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики. При цьому, з одного боку, вищі органи державної влади мають демонструвати єдність підходів і позицій при формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, а з іншого – для успіху її здійснення важливою є диференціація відповідних функцій і повноважень парламенту, глави держави та уряду.

Так, в Верховна Рада України визначає правові, в тому числі й законодавчі основи державної антикорупційної політики, а також бере участь у формуванні конкурсних комісій з обрання спеціальних суб'єктів запобігання та протидії корупції; Президент визначає сутність і зміст державної антикорупційної політики в своїх указах, а також бере участь у формуванні комісій з відбору та призначення посадових осіб спеціально уповноважених органів із запобігання та протидії корупції, забезпечує незалежність діяльності окремих із цих органів (НАБУ, Спеціального антикорупційного прокурора); Кабінет Міністрів України відповідає за комплексну реалізацію державної антикорупційної політики, має власне представництво в конкурсних комісіях, які формують спеціально уповноважені органи запобігання та протидії корупції (НАБУ та ін.), а також здійснює загальне керівництво і координацію діяльності Національної поліції і НАЗК.

Таким чином, Конституція та закони України, посилені так званим «Антикорупційним законодавчим пакетом» 2014 р., утверджують принцип єдності державної антикорупційної політики і функціональної диференціації компетенцій парламенту, глави держави та уряду під час її реалізації. Без перебільшення можна говорити про утворення в Україні системи стримувань і противаг – *checks and balances* між суб'єктами запобігання та протидії корупції. Ця система має на меті унеможливити зосередження (навіть узурпацію) всього потенціалу органів запобігання та протидії корупції парламентом, главою держави чи урядом або сформувати нову позаконституційну «антикорупційну владу».

¹ Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : Монографія / О. Ю. Бусол. – К. : Ін Юре, 2014. – С. 485.

Розглянемо особливості правового статусу Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, – саме таку послідовність вищих органів державної влади встановлює Основний Закон та визначає сутність і зміст парламентсько-президентської форми державного правління, поновленої в Україні в 2014 р., – як конституційних органів, що є важливими суб'єктами запобігання та протидії корупції в нашій державі.

Як відомо, визначальною ознакою демократичних держав сучасності, у тому числі й України, є наявність у них парламентів і парламентаризму. Останній як суспільне явище є вагомим надбанням політико-правової думки та практики, адже ефективне функціонування парламенту можливе лише за умови запровадження демократичного політичного режиму, який отримав назву парламентаризму.

Ідеї парламентаризму стали ключовими для утвердження та розвитку європейського конституціоналізму, засновані на поєднанні двох висхідних ідей – народного суверенітету і народного представництва. У роботах таких відомих мислителів як Г. Блекстон, А. Дайсі, С. Лоу, Ш. Л. Монтеск'є, Дж. С. Міль, Г. Еллінек обгрунтовано різні підходи щодо сутності та змісту парламентаризму як політико-правового режиму і форми державного правління. Зокрема, Г. Еллінек писав, що «народ і парламент утворюють правову єдність. Парламент у юридичному сенсі є організованим народом».¹

Ідеї парламентаризму були близькими і таким українським мислителям як М. Володимирський-Буданов, М. Грушевський, С. Дністрянський, Б. Кистяківський, М. Ковалевський, Б. Чичерін та ін. Але до проголошення незалежності України у 1991 р. реальна можливість створити повноцінний український парламент існувала лише в 1917–1920 рр.,² що було пов'язано із діяльністю Української Центральної Ради.

За радянської доби теорія і практика вітчизняного конституціоналізму розвивалася в руслі державного будівництва колишнього СРСР. Лише у 1990 р. відбулося перше скликання Верховної Ради України, яке стало визначальним для розвитку сучасного українського парламенту та парламентаризму.

Очевидно, що парламентаризм є досить складним конституційним і політико-правовим явищем. Парламентаризм традиційно розуміється як верховенство парламенту в державі. Разом із тим парламентаризм не може ототожнюватися винятково з парламентськими монархіями чи республіками. Цілком очевидно, що парламентаризм може успішно існувати й у президентських (Бразилії, США) і змішаних республіках (Польщі, Франції). Верховенство ж парламенту забезпечується насамперед якістю та ефективністю прийнятих парламентом законів, успішністю здійснення ним контрольних функцій і захисту прав і свобод людини, а також високим авторитетом парламенту в суспільстві та державі.

Отже, парламентаризм – це особливий конституційно-правовий режим, зумовлений високим авторитетом парламенту в країні, що виявляється у спроможності парламенту ефективно забезпечувати народне представництво, своєчасно та якісно здійснювати законодавче регулювання всіх сфер життя в суспільстві та державі, утверджувати і гарантувати права та свободи людини, сприяти консолідації нації довкола ідеалів демократії та верховенства права. Нині ж для вітчизняного парламентаризму важливим завданням є і формування

¹ Еллінек Г. Общее учение о государстве. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – С. 557.

² Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). – К. : Парламентське вид-во, 2002. – С. 52–66.

ефективної антикорупційної політики, затребуваної громадянським суспільством та його інститутами.

Верховна Рада України – це єдиний виборний колегіальний загальнонаціональний постійно діючий представницький орган законодавчої влади в Україні. Наразі у нашій державі не існує інших органів законодавчої влади, окрім Верховної Ради України. Не передбачено і можливості делегування нею своїх законодавчих повноважень іншим органам державної влади чи органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам.

Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона має право представляти весь Український народ – громадян України всіх національностей, і виступати від імені всього народу. Наведене вбачається як із преамбули Конституції та її змісту, так і з назви парламенту – Верховна Рада України.

Колегіальність парламенту України зумовлена насамперед його складом і порядком роботи. Так, до складу Верховної Ради України входять 450 народних депутатів, вона є повноважною за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу. Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84 Конституції України).

Ці та інші риси парламенту визначають властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент є одним із пріоритетних органів у системі органів державної влади України, оскільки здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої та судової влади, представляє народ і висловлює його волю. Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та із суб'єктами політичної системи: політичними партіями тощо.

Верховна Рада України виконує низку функцій, здійснює діяльність різного роду, для чого наділена відповідними повноваженнями, передбаченими Конституцією. Визначення парламенту як органу законодавчої влади пов'язано насамперед із назвою однієї з його функцій (законодавчої), яка є пріоритетною, провідною, але далеко не єдиною.¹ Отже, функції Верховної Ради України – це основні усталені напрями і види діяльності українського парламенту.

Множинність функцій парламенту не суперечить його природі як органу законодавчої влади. Вона зумовлена тим, що парламент, як і інші органи державної влади, у властивих йому формах бере участь у здійсненні функцій держави як об'єктних, зумовлених змістом її діяльності (політичної, економічної, соціальної, культурної, інформаційної, екологічної), так і інших, зокрема «технологічних», владних функцій (законодавчої, установчої тощо).

Так, до числа основних функцій Верховної Ради України варто віднести: представницьку, установчу, законодавчу, програмну, безпекову та оборонну, зовнішньополітичну, бюджетно-фінансову, контрольну, арбітражну, кадрову та ін. Відповідні функції Верховної Ради України доповнюють одна одну і знаходять своє продовження та втілення у правотворчій і правозастосовній діяльності, яка здійснюється з метою реалізації системи повноважень, визначених у ст. 85 та інших статтях Основного Закону.²

Наведені функції Верховної Ради України є основними, але не вичерпними. Різні виклики у політико-правовому розвитку держави на кожному окремому

¹ Шаповал В. М. Основи теорії парламентаризму : Монографія / В. М. Шаповал. – К. : Ін-тут законод. Верховної Ради України, 2015. – С. 83.

² Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : Підручник / За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 4-вид., перероб. і доопр. – К. : Ліра-К, 2012. – С. 330.

етапі її історичного розвитку зумовлюють ті чи інші пріоритети формування парламенту. Зокрема, відомі події 2014–2016 рр., пов’язані з анексією Автономної Республіки Крим і тимчасовою окупацією окремих районів Донецької та Луганської областей, актуалізували безпекову та оборонну функції парламенту. Крім того, у 2014 р. вище керівництво держави розпочало новий етап боротьби з корупцією, яка стала «другим фронтом» Української держави і громадянського суспільства.

У контексті наведеного варто говорити і про актуалізацію антикорупційної функції Верховної Ради України, реалізовану через формування новітньої державної антикорупційної політики у так званому пакеті «Антикорупційного законодавства» – прийнятих 14.10.2014 законів України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Саме ці акти чинного законодавства визначили сутність і зміст державної антикорупційної політики, репрезентованої такими складовими: а) Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр.; б) міжнародні стандарти боротьби з корупцією та їх імплементація в чинне законодавство України; в) система спеціально уповноважених суб’єктів запобігання та протидії корупції та їх правовий статус; г) особливості юридичної відповідальності за корупційні злочини і проступки тощо.

Окремо слід відзначити і діяльність у структурі Верховної Ради України VIII скликання Комітету з питань запобігання і протидії корупції. Діяльність цього профільного Комітету підтверджує висловлену вище думку про те, що антикорупційна функція парламенту на сьогодні є не лише актуальною, а й самостійною.

Антикорупційна функція Верховної Ради України отримала розвиток і щодо предмета відання Комітету з питань запобігання і протидії корупції. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII предметом відання цього парламентського Комітету є:

- формування та реалізація антикорупційної політики;
- проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб’єктами права законодавчої ініціативи;
- запобігання та протидія корупції;
- запобігання корупції в діяльності юридичних осіб;
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- правила етичної поведінки на публічній службі;
- фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування;
- відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією;
- правове регулювання діяльності НАБУ;
- правове регулювання діяльності НАЗК;
- діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції;

– державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції.¹

Іншим важливим суб'єктом формування та реалізації державної антикорупційної політики традиційно є *глава держави – Президент України*.

Як відомо, інститут президента (президентури) став важливим доктринальним і державотворчим здобутком буржуазно-демократичних революцій і війн за незалежність, які відбулися в США, Франції та інших державах наприкінці XVIII – початку XIX ст. Термін «глава держави» уперше конституювався у французькій Конституційній хартії 1814 р. Хоча у цьому конституційному акті зазначене поняття вжито стосовно короля Франції, якого було визнано «верховним главою держави», але з часом стало узагальнюючим і для монархів, і для президентів. Спочатку інститут глави держави було передбачено у Конституції Баварії 1818 р., деяких німецьких князівств та італійських королівств у XIX ст., а згодом – і багатьох інших держав світу.²

Ідея всенародно обраного та змінюваного глави держави як захисника прав і свобод людини послужила конструктивною альтернативою тогочасним монархіям. До того ж запровадження посади глави держави дало змогу повною мірою розкрити потенціал принципу поділу влади та системи стримувань і противаг між різновидами влади для державотворення.

Свого часу у рішенні Верховного Суду США, прийнятому в липні 1974 р. у справі «*United States vs Richard Nixon*», суд висловив своє бачення принципу поділу влади: «Конституція не лише розосередила владу для кращого забезпечення свободи, але вона також передбачає, що на практиці розосереджена влада має бути об'єднана в ціле для ефективного управління. Конституція передбачає одночасну відокремленість різновидів влади один від одного і їх взаємозалежність, автономність і взаємодію між собою». *Президент є тією ланкою у механізмі державної влади, що забезпечує та гарантує повновладдя держави (державний суверенітет), як усередині країни, так і поза її межами*.

Щодо сутності інституту президентства та його відмінності від монархії відомий український учений-конституціоналіст С. А. Котляревський у 1907 р. у роботі «Конституційна держава» писав: «Президент є главою держави, як і монарх, і цим відрізняється від міністрів та інших членів уряду; його влада безпосередньо впливає з конституції. Відмінність президента від монарха зводиться до виборності та тимчасового характеру».³ Це положення зберігає свою актуальність і донині, через понад 100 років після виходу зазначеної праці С. А. Котляревського.

Інститут президента нині досить поширений і конституційований майже у 150 державах світу зі 198, що існують на сьогодні в світі й визнані ООН. Уперше ж інститут президента виник у США в XVIII ст. як результат прагнення до встановлення сильної, але дійсно демократичної державної влади і держави в цілому на протипау монархії.

Інститут президента у його сучасному розумінні утвердився в Україні напередодні проголошення незалежності нашої держави у 1991 р. Перші вибори

¹ Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22- VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 10.

² Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : Підручник / За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 4-вид., перероб. і доопр. – К. : Ліра-К, 2012. – С. 381.

³ Котляревський С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов. – М. : Зерцало, 2004. – С. 151.

Президента України відбулися в один день із затвердженням на всеукраїнському референдумі Акта проголошення незалежності України 01.12.1991. Першим Президентом України обрано Л. М. Кравчука, який донині веде активну державницьку та громадську діяльність.

Проте конституювання інституту Президента України тривало і під час конституційного процесу, пов'язаного з підготовкою нової Конституції України і внесенням змін та доповнень до чинної на той час Конституції. Про це свідчать, зокрема, проекти Конституції України у редакціях 1992 р., 1993 р., 1995 р. і Конституційний договір, укладений між Президентом України та Верховною Радою 08.06.1995. Згідно із зазначеними проектами і Конституційним договором Президент України набував статусу глави держави і глави виконавчої влади. Остаточно правовий статус Президента України було визначено Конституцією України від 28.06.1996.

У кожній державі світу конституційно-правовий статус президента має відмінності залежно від різних видів республіканської форми правління (парламентської, президентської або змішаної). Навіть якщо говорити лише про країни західної демократії, то президенти є і в президентських (США), і у напівпрезидентських (Франція), і в парламентських (Німеччина) республіках, але їх завдання, функції та повноваження суттєво різняться.

Президент як глава держави у більшості країн світу втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності та територіальної цілісності, а іноді – проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо. Незалежно від форм державного правління президент є представником держави за її межами й усередині країни. Він, зокрема, укладає міжнародні договори, призначає дипломатичних представників, приймає іноземних дипломатичних представників. Від імені держави президент нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання, приймає осіб до громадянства держави, дозволяє вихід із громадянства, здійснює помилування засуджених тощо.

У більшості держав світу президенти наділені повноваженнями щодо організації та діяльності органів законодавчої влади: призначають дати виборів у парламенти, скликають їх на сесії, можуть достроково розпускати парламенти з обов'язковим призначенням нових виборів, санкціонують і промульгують (підписують і оприлюднюють) закони, а також наділені правом вето – право повернути закон на повторний розгляд парламенту із вмотивованими зауваженнями. Президенти мають також право законодавчої ініціативи, право звернення з посланнями до народу та до парламенту, які не підлягають обговоренню, тощо.

Президенти мають значні повноваження також щодо формування органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується насамперед формування (призначення) урядів, призначення суддів, формування або участі у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади тощо.

У деяких зарубіжних державах президент може видавати правові акти, які мають силу закону. Нормативні акти приймаються (видаються), як правило, на основі делегування повноважень парламентом. Водночас президенти мають право оголошувати надзвичайний чи воєнний стан, вводити пряме президентське правління у суб'єктах федерації, автономіях чи окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Значними є і повноваження президентів у сфері національної безпеки та оборони. У всіх країнах за конституціями президенти є головнокомандувачами, відповідають за безпеку держави як гарантії її цілісності. Ці повноваження президенти здійснюють через раду безпеки або подібні їй органи.

Згідно з конституціями більшості держав світу президенти мають розгалужену систему гарантій своєї діяльності у виді стримувань і противаг та несуть відповідальність за свої дії. Зокрема, президентам властиві права: розпускати парламент (достроково припиняти його повноваження), накладати вето, призначати референдум, достроково припиняти повноваження суддів, відкликати дипломатів тощо.

Щодо України функції та повноваження Президента конкретизують його правовий статус, визначають основні напрями і види діяльності глави держави та його компетенцію. Вітчизняні вчені навіть висловлюють думку, що реалізуючи свої функції, Президент реалізує функції самої держави.¹

Функції та повноваження Президента України є похідними від його завдань, визначених у ст. 102 Основного Закону, згідно з якою Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. За змістом ст. 106 Основного Закону глава держави в Україні також покликаний забезпечувати державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Саме ці завдання і визначають магістральну місію Президента України в суспільстві та державі.

Виконання зазначених завдань здійснюється через функції Президента України, під якими слід розуміти основні напрями і види діяльності глави держави щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення державної незалежності, національної безпеки та правонаступництва Української держави.

Функції Президента України, з огляду на множинність і складність завдань, визначених Конституцією України, є досить різноманітними і вчені класифікують їх по-різному. Так, за спрямованістю функції поділяють на внутрішньо- та зовнішньополітичні; за сферою юридичної діяльності – на правотворчі та правозастосовні; за змістом – на функції щодо державного будівництва та управління; здійснення керівництва воєнною організацією України; здійснення зовнішньої політики; реалізація кадрової політики; забезпечення стримувань і противаг влади через механізми політико-правового арбітражу тощо.

Утім, найбільш об'єктивне уявлення про основні функції Президента України та їх систему дає аналіз відповідних положень Конституції, зокрема ч. 1 ст. 106 та ін. Основними функціями Президента України є: представницька, установча (державотворча), безпекова та оборонна, зовнішньополітична, правозахисна, програмна, правотворча, контрольна та арбітражна, кадрова, нагородна² тощо. Ці функції утворюють систему, елементи якої поєднані комплексними доктринальними, предметними, функціональними, структурними та іншими правовими зв'язками.

Очевидно, що найбільш важливими функціями Президента України, починаючи з відомих воєнно-політичних процесів у 2014 р. стали зовнішньополітична, безпекова

¹ Сухонос В. В. Інститут глави держави у конституційному праві : Монографія / В. В. Сухонос. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – С. 86.

² Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : Підручник / За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. – 4-вид., перероб. і доопр. – К. : Ліра-К, 2012. – С. 398.

та оборонна функції. Визначальними завданнями Президента України нині є ведення успішної євроінтеграційної, оборонної та безпекової політики, що охоплює фактично всі сфери зовнішньої та внутрішньої політики.

Реалізація цих магістральних функцій дає змогу виокремити самостійну антикорупційну функцію Президента України, без успішної реалізації якої не може бути ефективної зовнішньої та безпекової політики. Адже корупція підриває основи національної безпеки та оборони і суттєво псує міжнародний імідж України, дозволяє противникам Києва маніпулювати тезою про Україну як *Failed States* чи «Державу-404». Таким чином, антикорупційна функція або ж функція боротьби з корупцією на сьогодні є однією із пріоритетних функцій Президента України, який відповідно до ч. 1 ст. 106 Основного Закону зобов'язаний забезпечувати державну незалежність і національну безпеку України, а також здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони.

Для успішної реалізації своїх функцій і повноважень у сфері національної безпеки і оборони, а також боротьби з корупцією згідно зі ст.ст. 106 і 107 Конституції України Президент утворює та очолює РНБОУ. Як відомо, РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони України і приймає рішення відповідного змісту, що вводяться в дію указами Президента України.

Про важливість антикорупційного напрямку діяльності Президента України свідчить і Стратегія національної безпеки України, у розд. 3 «Актуальні загрози національній безпеці України» якої у переліку таких загроз зазначено і «поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління».¹

У числі основних напрямів державної політики національної безпеки України (розд. 4) Стратегія визначає:

- очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними;
- забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення;
- завершити формування і забезпечити ефективну діяльність НАБУ та НАЗК, а також забезпечити взаємодію у межах завдань і структури, визначених законодавством, між НАБУ та ДБР;
- активізувати взаємодію з міжнародними антикорупційними організаціями, зокрема ГРЕКО, впровадження кращих практик;
- імплементації принципів Ініціативи НАТО з побудови цілісності, прозорості, доброчесності та зниження корупційних ризиків у секторі безпеки і оборони² тощо.

У такий спосіб Стратегія національної безпеки України, на наш погляд, деталізує антикорупційну функцію Президента України, як гаранта державного суверенітету та територіальної цілісності України, а також як очільника РНБОУ.

Водночас Президент України наділений значними повноваженнями самостійно визначати сутність і зміст окремих аспектів антикорупційної політики. Для прикладу можна назвати укази Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 26.11.1993

¹ Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про Стратегію національної безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 13. – Ст. 874.

² Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 «Про Стратегію національної безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 13. – Ст. 874.

№ 561; «Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економічної безпеки» від 27.08.1994 № 484; «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 09.02.2004 № 175; «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26.02.2010 № 275; «Про Національну раду з питань антикорупційної політики»; Національну антикорупційну стратегію України на 2011–2015 рр., схвалену Указом Президента від 21.10.2011 № 1001 тощо.

При цьому Президент України у межах своїх повноважень і відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України може створювати консультативно-дорадчі органи у сфері формування державної антикорупційної політики. Зокрема, Указом «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» глава держави створив однойменний конституційно-дорадчий орган, основними завданнями якого є:

- підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

- здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;

- підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

- оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій ГРЕКО, ОЕСР, інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

- сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції.¹

На сьогодні главою Національної ради з питань антикорупційної політики є Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу М. Джемільєв.

Навряд чи боротьба з корупцією в Україні буде результативною без успішної реалізації державної антикорупційної політики урядом – *Кабінетом Міністрів України*.

Як відомо, у теорії державного управління уряд є верхівкою системи виконавчої влади та одним із вищих органів держави, компетенція якого загалом може бути зведена до організації виконання законів, формування та реалізації державної політики у соціально-економічній, бюджетно-фінансовій та інших сферах життєдіяльності держави та забезпечення ефективного державного управління. Для багатьох держав світу – це і функція урядів щодо запобігання та боротьба з корупцією.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України – Уряд України. Він здійснює всю повноту виконавчої влади у державі безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також їх територіальні органи, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених

¹ Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 № 808 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 41. – Ст. 1736.

Конституцією (ч. 2 ст. 113 Конституції України). Уряд України є колегіальним органом і приймає рішення після обговорення відповідних питань на засіданнях.

У своїй діяльності Кабінет Міністрів України керується Конституцією та законами України, актами Президента України. Серед актів чинного законодавства, які регулюють діяльність Уряду України, слід назвати насамперед Закон «Про Кабінет Міністрів України»¹ та ін.

Кабінет Міністрів України – це вищий колегіальний орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, який керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами парламенту, та реалізує завдання, функції та повноваження, покладені на нього Основним Законом.

Основними завданнями та функціями Уряду України, згідно зі ст. 116 Конституції України є: 1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів глави держави; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля та інших цільових програм; 5) забезпечення розвитку та державної підтримки науково-технічного й інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов розвитку всіх сфер власності та здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація та забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, а також утворення, реорганізовує і ліквідовує міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, призначає на посади та звільняє їх керівників; 10) виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України.

Натомість ч. 1 ст. 19 Закону «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що «діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності».¹ Нескладно помітити, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України», на відміну від Основного Закону, чітко відносить до функцій Уряду України «вирішення питань державного управління у сфері ... запобігання і протидії корупції».

Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади не позбавлений і правотворчих функцій, які можуть стосуватися окремих аспектів державної антикорупційної політики. Як приклад можна навести постанови різних урядів України у сфері запобігання та протидії корупції: «Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 № 3; «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» від 04.06.2008 № 532; «Про заходи щодо посилення протидії корупції» від 08.12.2009 № 1338; «Про затвердження Положення про урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 04.12.2013 № 949 та ін.

Таким чином, можна зробити висновок, що зміст антикорупційної функції Кабінету Міністрів України полягає насамперед у формуванні та забезпеченні реалізації державної антикорупційної політики, а також у забезпеченні координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції. До таких центральних органів виконавчої влади, одночасно віднесених Антикорупційною стратегією до спеціальних суб'єктів запобігання та протидії корупції, є Національна поліція, новостворене НАЗК і ДБР, що почне працювати у 2017 р.

На нашу думку, ще одним важливим аспектом антикорупційної діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення конструктивних зв'язків з Верховною Радою України, Президентом України, судами загальної юрисдикції та прокуратурою у сфері запобігання та протидії корупції. Адже недосконалість окремих положень чинного антикорупційного законодавства, неузгодженість діяльності правоохоронних органів та неоднозначна судова практика щодо корупційних злочинів, можуть суттєво знизити ефективність діяльності вже згаданих центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання та протидії корупції.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що взаємоузгоджена та взаємодоповнююча діяльність Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики є запорукою ефективного функціонування інших суб'єктів запобігання та протидії корупції в Україні.

4.2. Антикорупційний потенціал Верховного Суду України та судів загальної юрисдикції

Демократичні перетворення, що наразі відбуваються у нашій державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією із найважливіших складових такого вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції. Ключовим чинником цих реформаторських процесів виступають нормативно-правові та інституційні

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

компоненти в їх системному взаємозв'язку. Навіть наявність найбільш досконалого нормативно-правового регулювання запобігання та протидії корупції не гарантує жодних результатів за відсутності ефективних інституцій, переважним напрямом діяльності яких є втілення державної антикорупційної політики. І навпаки, створення цілого комплексу антикорупційних інституцій не матиме бажаних наслідків без належної нормативно-правової основи.

У 2014 р. Верховна Рада України прийняла базові антикорупційні закони, зокрема: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»,¹ «Про Національне антикорупційне бюро України»,² «Про запобігання корупції»,³ «Про очищення влади».⁴ Таким чином, було закладено новий нормативно-правовий базис антикорупційної політики в Україні. Зазначимо, що у попередні періоди також було прийнято ряд законодавчих актів, які визначали основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин. Це, зокрема, Закон України «Про боротьбу з корупцією»,⁵ Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11.06.2009 № 1507-VI,⁶ Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»⁷ тощо. Проте на сьогодні ці акти втратили чинність.

Президент України П. Порошенко ще на стадії прийняття антикорупційних законів неодноразово заявляв, що «ми усі маємо продемонструвати рішучість і зробити все можливе для того, щоб підвищити ефективність боротьби з корупцією».⁸ Прем'єр-міністр України А. Яценюк акцентував, що ухвалені антикорупційні закони – це базові документи, які містять основні принципи як оголосити війну корупції та виграти її.⁹

У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» визначено мету антикорупційної політики – створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁴ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

⁵ Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 226.

⁶ Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11.06.2009 № 1507-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692.

⁷ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

⁸ Порошенко закликав Раду проголосувати антикорупційні закони // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/10/6/7039936>.

⁹ Наступ на корупцію // Профспілкові вісті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psv.org.ua/arts/Tema/view-2458.html>.

громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.¹

Крім того, у Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.² передбачено заходи антикорупційної діяльності, виконавцями яких визначено міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (у тому числі й зі спеціальним статусом), НАЗК, місцеві органи виконавчої влади (основні) за участю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, НАБУ, Верховного Суду України, Генеральної прокуратури України, Національної школи суддів України, Рахункової палати України, СБУ, Центральної виборчої комісії (ЦВК), науково-дослідних установ, громадських (неурядових) організацій (допоміжні).

Очевидно, реалізація державної антикорупційної політики повинна передбачати залучення до цього процесу як державних органів, так й інститутів громадянського суспільства. З огляду на викладене варто зазначити, що органи судової влади як елемент державного апарату не можуть залишатися осторонь цих процесів. Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. За змістом ст. 125 Основного Закону України система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Найвищим судовим органом у цій системі є Верховний Суд України, вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди, згідно із законом діють апеляційні та місцеві суди.

Верховний Суд України, незважаючи на його статус допоміжного органу, визначений паспортом Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., є суб'єктом, покликаним забезпечувати реалізацію напрямів антикорупційної політики. Очевидно, визначення статусу Верховного Суду України як допоміжного суб'єкта у виконанні таких заходів є досить умовним, зважаючи на рівень корумпованості самої судової системи. Зокрема, за даними соціологічних досліджень, у тому числі «Барометра Світової Корупції» (*Global Corruption Barometer*) від *Transparency International* та *Gallup International Association*, найкорумпованішою сферою українці вважають судову владу (66 %). Такі результати продемонструвало дослідження, проведене Українським центром економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова: судову владу українці вважають найбільш корумпованою сферою, а на думку 47 % опитуваних, у судовій владі корупцією охоплено все. За даними Світового Індексу Правосуддя (*World Justice Project – Rule of Law Index*), Україна за показником «відсутність корупції» в судовій системі зайняла 94 місце у переліку із 99 країн.³ Зауважимо, що це не лише соціологічні дослідження, а й норма закону, передбачена загальними положеннями Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., яка має відповідну юридичну силу.

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

³ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

Важливість дослідження антикорупційного потенціалу Верховного Суду України підкріплена і сучасними тенденціями до реформування судової системи при проведенні конституційної та судово-правової реформ.

Питання статусу Верховного Суду України та його повноважень предметно досліджували вчені та практики, у числі яких: В. Бринцев, Ю. Грошевий, В. Долежан, М. Козюбра, Р. Куйбіда, І. Марочкін, Л. Москвич, І. Назаров, М. Погорецький, С. Прилуцький, А. Селіванов, В. Сердюк, Н. Сібільова, В. Сіренко, М. Сірий, В. Стефанюк, В. Тацій, М. Хавронюк, С. Штогун та ін. Однак неоднозначна оцінка Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в частині визначення статусу Верховного Суду України як найвищого судового органу та його ролі у здійсненні державної антикорупційної політики обґрунтовує необхідність подальшої роботи над вивченням цієї проблематики.

Сьогодні згідно з конституційно-правовим статусом Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції (ч. 2 ст. 125 Конституції України, ч. 3 ст. 17 та ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»),¹ який забезпечує єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Виходячи із положень чинного законодавства, до основних повноважень Верховного Суду України належать: 1) здійснення правосуддя в порядку, встановленому процесуальним законом; 2) здійснення аналізу судової статистики, узагальнення судової практики; 3) надання висновків щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України; 4) надання висновку про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; внесення за зверненням Верховної Ради України письмового подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; 5) звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України; 6) забезпечення однакового застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; 7) здійснення інших повноважень, визначених законом.²

Аналізуючи повноваження Верховного Суду України, варто погодитися з М. Козюброю, який абсолютно справедливо стверджує, що із наведеного вище переліку повноважень цього суду лише два стосуються його статусу як найвищого судового органу. Це, по-перше, перегляд справ із підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом. По-друге, перегляд справ у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.³ Решта

¹ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 ; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42; № 43; № 44–45. – Ст. 529.

² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №№ 41–42; № 43; № 44–45. – Ст. 529.

³ Козюбра М. Система судів України та місце в ній Верховного Суду України: стан та перспективи реформування / М. Козюбра // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 15–28.

повноважень Верховного Суду України не є такими, що впливають з його статусу як найвищого судового органу.

Обґрунтованим вбачається висновок М. Сірого про те, що верховний суд країни – це суд, що здійснює свою основну функцію на основі саме загальноправової методології, на основі загальних принципів права, правових положень і підходів, що є базовими для правової системи в цілому. Визначивши Верховний Суд України найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, Конституція України прямо утвердила його статус як касаційної інстанції у повному розумінні цього значення.¹

Як зазначають М. Погорецький та О. Костюченко, змістом реалізації Верховним Судом України як найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції конституційної функції судочинства (правосуддя) повинен бути перегляд судових рішень щодо однакового застосування судами всіх ланок та інстанцій норм як матеріального, так і процесуального права.²

Варто зауважити, що науковці по-різному оцінюють статус і повноваження Верховного Суду України. Так, на думку В. Сіренка, місце та роль Верховного Суду України, його повноваження і ревізійна функція з розгляду справ цивільної, адміністративної, кримінальної та господарської юрисдикції мають бути закріплені в Конституції України.³ В. Стефанюк вважає, що Верховний Суд відповідно до Конституції України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції та повинен бути не виключно представницьким органом, а поширювати свою юрисдикцію на найважливіші категорії справ із метою забезпечення правильного застосування закону.⁴ На думку А. Селіванова, Верховний Суд України тільки у процесуальному аспекті є найвищою судовою інстанцією, оскільки територіальний принцип побудови судової системи означає, що юрисдикція окремих її ланок поширюється на певні території, які можуть збігатися або не збігатися з адміністративно-територіальними одиницями,⁵ а В. Сердюк вважає, що поділ повноважень між вищими спеціалізованими судами і Верховним Судом України підриває єдність судової влади.⁶ В. Палій стверджує, що Верховний Суд України як найвищий судовий орган стосовно юрисдикції спеціалізованих судів може бути тільки надкасаційною (ревізійною) інстанцією, а також здійснювати відповідні представницькі повноваження,⁷ а В. Перепелюк пропонує вважати Верховний Суд України «міжгалузевим судом», основною

¹ Сірий М. Значення та роль найвищого судового органу у правовій системі України / М. Сірий // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 52–62.

² Погорецький М. Місце та повноваження Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції / М. Погорецький, О. Костюченко // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 35–41.

³ Сіренко В. До питання про місце і роль Верховного Суду в судоустрої України / В. Сіренко // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 29–34.

⁴ Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа / В. С. Стефанюк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 29.

⁵ Організація судової влади в Україні : Перший аналіз нормат. змісту Закону України «Про судоустрій України» / А. О. Селіванов (кер. авт. кол.), Є. В. Фесенко, Н. С. Рудюк та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 10.

⁶ Сердюк В. В. Верховний Суд України в системі розподілу функцій влади : монографія / В. В. Сердюк. – К. : Істина, 2007. – 229 с.

⁷ Палій В. М. Про співвідношення компетенції найвищого і вищих судових органів / В. М. Палій // Правосуддя – гарант законності у сфері економічних правовідносин: міжвідом. наук. зб. – К., 2000. – Т. 21 (2). – С. 245–247.

метою якого має бути забезпечення єдності практики різних судових юрисдикцій.¹ С. Прилуцький зазначає, що Верховний Суд України є касаційною інстанцією саме тому, що функція касації – найвища в ієрархії судових функцій. Вище за неї жодних інших судових функцій апіорі не може бути.²

Зважаючи на такий плюралізм думок щодо статусу Верховного Суду України у судовій системі, І. Назаров пропонує два виходи із ситуації. По-перше, позбавити Верховний Суд України повноважень щодо перегляду справ із підстав неоднакового застосування судами касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах. У цьому разі Верховний Суд України вже не утворюватиме четвертого рівня судової системи і не виконуватиме функцій четвертої судової інстанції. По-друге, залишити чотирирівневу структуру судової системи й надати Верховному Суду України можливість касаційного перегляду деяких категорій справ. Йдеться про категорію найбільш складних судових справ, які у першій інстанції мають розглядатися апеляційними судами, перегляд таких справ в апеляційному порядку здійснюватимуть вищі спеціалізовані суди, а касаційний перегляд забезпечуватиме Верховний Суд³.

Повертаючись до характеристики антикорупційного потенціалу Верховного Суду України, слід акцентувати на тому, що однією з основних причин руйнування судової влади є невдало реалізована у 2010 р. судової реформа: прийняття 07.07.2010 Закону України «Про судоустрій і статус судів» негативно вплинуло на органи суддівського самоврядування – вони стали повністю залежними від політичної влади. Політичні принципи формування Вищої ради юстиції та нечіткість формулювання підстав для притягнення до дисциплінарної відповідальності призвели до того, що судді фактично втратили гарантії незалежності своєї діяльності. Механізм добору суддів характеризувався зловживаннями з боку органів, відповідальних за цю процедуру.

Вагомим кроком у реформуванні судової влади стало прийняття 08.04.2014 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»,⁴ який сприяв створенню правових передумов для самоочищення судової влади за безпосередньої участі громадськості.

Зважаючи на те, що основні засади судоустрою та статусу суддів закріплено у Конституції України, необхідно забезпечити врахування міжнародних стандартів у сфері судочинства під час внесення змін до Конституції України.

Тому Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. передбачає такі заходи: ухвалення з урахуванням висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) законів про внесення змін до Конституції та до законів України, спрямованих на реформування судоустрою і статусу суддів на основі європейських стандартів, передбачивши, зокрема:

– зменшення обсягу суддівського імунітету та надання судді лише функціонального імунітету (імунітету від звинувачення за дії, вчинені у процесі виконання суддівських функцій);

¹ Перепелюк В. Г. Касаційна функція у спеціалізованій судовій юрисдикції: шляхи вдосконалення / В. Г. Перепелюк // Конституційні аспекти судової реформи: матеріали наук.-практ. конф. (26–27 червня 2008 р.). – Х., 2008. – С. 86–89.

² Прилуцький С. Єдність судової влади і правовий статус Верховного Суду України: концептуальні засади та проблеми їх реалізації / С. Прилуцький // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 42–51.

³ Назаров І. Завдання та повноваження вищого судового органу (на прикладі європейських країн) / І. Назаров // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 73–80.

⁴ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 31. – Ст. 841.

- врегулювання питань щодо запобігання та вирішення конфлікту інтересів у діяльності представників судової влади;
- визначення особливостей проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів на посаду судді;
- подання, оприлюднення (зокрема в інтернеті) та моніторинг достовірності поданих суддями декларацій про майно, доходи, видатки та зобов'язання фінансового характеру;
- створення в рамках судової системи окремого органу або покладення на органи суддівського самоврядування (не пов'язані з дисциплінарними функціями) консультативних функцій щодо етичних стандартів, конфлікту інтересів і декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру;
- проведення періодичного навчання суддів із питань, пов'язаних зі стандартами запобігання та протидії корупції, а також урахування результатів навчання під час атестації судді.¹

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційні програми приймаються в: Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, СБУ, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, *інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України*, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах – шляхом затвердження їх керівниками.² Загальна характеристика конституційно-правового статусу Верховного Суду України дає змогу стверджувати, що останній, будучи найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, є державним органом, юрисдикція якого поширюється на всю територію України. Такий статус Верховного Суду України надає йому можливість долучитися до прийняття антикорупційних програм, а особливо тих, що стосуються недопущення корупції у судовій владі.

Виходячи із завдань і заходів з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., першочерговою необхідністю є створення інституціонального механізму формування та моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, зокрема започаткування роботи НАЗК, сприяння активній діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики.³ Крім того, за змістом цього документа НАЗК, а також заінтересовані органи виконавчої влади, Верховний Суд України (за згодою) є відповідальними за реалізацію усього комплексу функцій у сфері державної антикорупційної політики, зокрема забезпечення ефективного застосування норм Закону України «Про запобігання корупції».

Отже, зважаючи на специфіку конституційно-правового статусу Верховного Суду України, слід погодитися з позицією М. Сірого про те, що за будь-якої

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.

парламентської системи верховний суд та судді цієї найвищої судової інстанції є активними учасниками реалізації законодавчої функції, як у форматі первинних пропозицій, так і проектного обговорення.¹ Тож варто акцентувати безпосередню роль Верховного Суду України у здійсненні державної антикорупційної політики як суб'єкта, який може приймати антикорупційні програми, що зокрема стосуються недопущення корупції у судовій владі, а також може (за згодою) вносити власні пропозиції щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції».

Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Мін'юстом.

Важливою є і антикорупційна роль судів загальної юрисдикції, що має не стільки превентивний (запобіжний) характер, скільки процесуальний. Зокрема, суди загальної юрисдикції беруть активну участь у виявленні, розшуку та управлінні активами, одержаними від корупційних злочинів, та наділені повноваженнями застосовувати заходи юридичної відповідальності за корупційні правопорушення.

Відповідно до Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII² (Закон № 772-VIII) суди загальної юрисдикції наділені відповідними повноваженнями у цій сфері. Зокрема, за змістом ст. 9 Закону № 772-VIII, якою визначено функції Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, здійснення відповідних заходів може відбуватися виключно за зверненням слідчого, детектива, прокурора, суду (слідчого судді). У свою чергу Агентство здійснює надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та суддям з питань, пов'язаних із виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управлінням активами.

Стаття 10 Закону № 772-VIII одним із повноважень Агентства визначає можливість звернення до суду з позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) із порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів. У разі виявлення ознак відповідного адміністративного правопорушення уповноважені особи Агентства складають протокол про таке правопорушення, який надсилається до суду. У разі виявлення ознак іншого правопорушення Агентство готує обґрунтований висновок та надсилає його відповідним правоохоронним органам. Цей висновок є обов'язковим для розгляду, про результати якого Агентство повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про виявлення ознак правопорушення.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону № 772-VIII Агентство взаємодіє з органами досудового розслідування, прокуратури та суду шляхом виконання звернень

¹ Сірий М. Значення та роль найвищого судового органу у правовій системі України / М. Сірий // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 52–62.

² Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 1. – Ст. 2.

слідчого, детектива, прокурора, слідчого судді, суду з питань виявлення, розшуку, проведення оцінки та управління активами, а також щодо виконання рішень іноземних компетентних органів про накладення арешту та конфіскацію активів. Частиною 1 ст. 16 Закону № 772-VIII встановлено завдання агентства у сфері виявлення та розшуку активів. Зокрема, для виявлення та розшуку активів агентство вживає відповідно до звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури, судів заходів до виявлення та розшуку активів, взаємодіє з цими органами з метою накладення арешту на такі активи та їх конфіскації.

Важливою у наведеному контексті є норма ст. 17 Закону № 772-VIII, що передбачає виконання Агентством звернень органів досудового розслідування, прокуратури та судів. Так, Агентство забезпечує виконання звернень органів досудового розслідування, прокуратури та судів щодо виявлення, розшуку активів та надає відповідь у якомога найкоротший строк, але не пізніше ніж протягом трьох робочих днів із дня надходження звернення, або в інший, більш тривалий строк, зазначений у ньому. Цей строк може бути продовжено за погодженням з органом досудового розслідування, прокуратури та судом.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону № 772-VIII Агентство здійснює управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, у тому числі як захід забезпечення позову – щодо позову, пред'явленого в інтересах держави, сума або вартість яких дорівнює або перевищує 200 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року.

Зазначені активи передаються у управління на підставі ухвали слідчого судді, суду чи згоди власника активів, копії яких надсилаються Агентству не пізніше наступного робочого дня після їх винесення (надання) з відповідним зверненням прокурора.

Таким чином, слід констатувати, що судова влада повинна стати своєрідним індикатором впровадження державної антикорупційної стратегії.

Варто наголосити особливу роль Верховного Суду України та судів загальної юрисдикції у реалізації державної антикорупційної політики. За сучасних умов, виступаючи ініціатором і розробником законодавчих пропозицій щодо реформування судової системи, Верховний Суд України істотно впливає й на загальні суспільні процеси в Україні – розвиток демократії, захист прав людини, політичну та економічну стабільність держави. Суди загальної юрисдикції спеціально уповноважені державою на вжиття усіх передбачених законом заходів для притягнення фізичних та юридичних осіб до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення.

Разом із тим професійні судді відповідно до п. «г» ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» є суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону.¹ Тому професійних суддів може бути притягнуто до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності за корупційні правопорушення. Також варто пам'ятати про спеціальний правовий статус суддів, що вимагає детальної розробки механізму відповідальності за вчинення корупційного правопорушення з метою уникнення посягань на незалежність і недоторканність суддів.

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

4.3. Міністерство юстиції України як суб'єкт запобігання та протидії корупції

Сьогоднішній статус Мін'юсту чітко визначено – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Крім того, Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізацію державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, державної політики у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) тощо. У положенні про цей орган станом на початок 2016 р. визначено 130 його прямих повноважень.¹

Одне із найважливіших місць серед повноважень такого роду належить завданням Мін'юсту як суб'єкта запобігання та протидії корупції. Ці *повноваження* можна умовно поділити на два види: прямі та опосередковані.

Прямими є повноваження, які безпосередньо стосуються боротьби з будь-якими проявами такого суспільно небезпечного явища як корупція.

До цього виду повноважень Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції можна віднести:

1) здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, а також розробка за результатами антикорупційної експертизи рекомендацій щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень;

2) розробка методології проведення антикорупційної експертизи та порядку оприлюднення її результатів;

3) здійснення заходів щодо запобігання корупції і контролю за їх реалізацією в апараті Мін'юсту, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління.

До опосередкованих повноважень належать такі:

1) здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації; скасування державної реєстрації нормативно-правових актів;

2) проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», а також формування та ведення Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», надання інформації із зазначеного Реєстру та оприлюднення на власному веб-сайті відповідних відомостей;

3) проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

4) розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів, у т.ч. розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, та подання їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

5) підготовка зауважень і пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України;

¹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/print1433746021637627>.

6) здійснення методичного керівництва правовою роботою в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях тощо, а також на державних підприємствах, в установах, організаціях і державних господарських об'єднаннях, організація підвищення кваліфікації працівників їх юридичних служб;

7) організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Правознавство» у навчальних закладах, надання пропозицій щодо підготовки юридичних кадрів.

Досліджуючи правовий статус Мін'юсту як суб'єкта запобігання та протидії корупції, варто звернути увагу також на важливість у цілому цього органу у правовій системі України.

Як зазначають В. Ковальський та І. Козінцев, за нинішніх умов Мін'юст має виступати модератором правової політики, розробником нормативно-правових актів та їх головним експертом, а також узагальнювати пропозиції науковців, які оголошуються на науково-практичних конференціях, друкуються у численних виданнях юридичного та іншого спрямування, і на цій підставі розробляти відповідні законопроекти.¹

Крім того, обґрунтованим вбачається висновок Я. Шевченка, що згідно з міжнародним досвідом одним із основних суб'єктів нормотворчої діяльності у розвинутих демократичних країнах є міністерство юстиції, яке з урахуванням фахової спрямованості щодня має справу з нормативно-правовими актами всіх рівнів і шляхом проведення правової експертизи виявляє недоліки проектів актів, запобігає прийняттю незаконних норм, а також виконує значний обсяг законопроектних робіт.²

Л. Горбунова у своєму дослідженні, присвяченому основним юридико-технічним засобам забезпечення законності підзаконних актів, одне із головних місць відводить Мін'юсту у зв'язку із забезпеченням цим органом проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів.³

Досліджуючи залучення Мін'юсту (провідною функцією якого є формування та реалізація державної правової політики) паралельно з іншими органами до діяльності у сфері запобігання і протидії корупції, варто навести висновок О. Сердюка, згідно з яким право може виступати і як явище, що сприяє корупційним діям, і як стримуючий чинник цього негативного явища.⁴ Отже, право повинно виступати стримуючим чинником корупції. Як зазначає О. Святоцький, давно відома істина, що «злочину краще запобігти, ніж потім карати за нього».⁵

Повертаючись до прямих повноважень Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції, слід акцентувати увагу на здійсненні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів.

¹ Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 82.

² Шевченко Я. І. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення / Я. І. Шевченко // Треті юридичні читання : матеріали Міжнар. наук. конференції (25–26 квітня 2007 р.). – К. : НПУ, 2007. – Т. 1. – С. 158.

³ Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова. – К., 2005. – С. 106–129.

⁴ Сердюк О. В. Корупціогенність законодавства: проблеми виявлення корупційних ризиків в проектах нормативних актів / О. В. Сердюк // Збірник тез лекцій з питань нормопроєктування. – К. : Міністерство юстиції України ; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – С. 121.

⁵ Інтерв'ю директора Національного антикорупційного бюро України головному редакторові журналу «Право України» // Право України. – 2015. – № 15. – С. 12.

Законом України «Про запобігання корупції» передбачено, що антикорупційна експертиза проводиться Мін'юстом із метою виявлення в чинних нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.¹

Важливо, що антикорупційна експертиза з боку Мін'юсту проводиться стосовно всіх актів, крім проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

У контексті наведеного питання слід звернути увагу на відсутність у Законі винятку щодо проведення Мін'юстом антикорупційної експертизи актів Президента України.

Тут варто погодитися з позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, викладеною у відповідному висновку до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти», яка зводиться до заперечення необхідності проведення Мін'юстом обов'язкової правової експертизи всіх проектів указів Президента України, оскільки відповідна експертиза може створити ситуацію, за якої виконання конституційних повноважень глави держави буде поставлено у залежність від діяльності окремого міністерства.²

Таким чином, антикорупційна експертиза проектів актів Президента України має проводитися лише за рішенням глави держави, що потребує внесення відповідних змін до Закону України «Про засади запобігання корупції».

Крім того, обґрунтовуючи такий підхід, варто звернути увагу на те, що Основний Закон України виокремлює чотири функції Президента України: забезпечення державного суверенітету України, її територіальної цілісності, державної незалежності, національної безпеки та оборони; забезпечення належного рівня правонаступництва України та її зовнішньополітичної діяльності; гарантування додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина; гарантування дотримання Конституції України.

Іншими словами, згідно з Основним Законом саме на Президента України покладається обов'язок забезпечувати існування держави, її цілісність і захист від зовнішніх та внутрішніх загроз, належне виконання державою ролі суб'єкта міжнародних відносин, а також гарантування на всій території непорушності прав і свобод людини та виконання Конституції України.

Слід зазначити, що аналіз тексту присяги, яку складає Президент України відповідно до ст. 104 Конституції України також підтверджує позицію про покладення Основним Законом на главу держави чотирьох функцій: боронити суверенітет і незалежність України, підносити авторитет України у світі, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, а також обстоювати права і свободи громадян. При цьому конструкція тексту присяги, яка починається словами «зобов'язуюсь усіма своїми справами» і далі містить перелік зобов'язань Президента України, означає, що справи (використання повноважень) можуть спрямовуватися лише на виконання зобов'язань (функцій), зазначених у тексті присяги та деталізованих в інших статтях Конституції України.

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Мірошниченко Ю. Р. (від 01.12.2010 реєстр. № 7409) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc_1?id=pf3511=39123.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Мін'юстом згідно із затвердженим ним щорічним планом. При цьому в Законі окремо зазначено п'ять сфер, в яких загроза виникнення корупційних ризиків під час прийняття нормативно-правових актів є найбільшою: права та свободи людини і громадянина; повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподіл та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсні (тендерні) процедури.¹

Регламентом Кабінету Міністрів України встановлено, що Мін'юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів України на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам РЄ у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, – на його відповідність *acquis communautaire*. При цьому окремо Регламентом встановлено, що з метою виявлення у проекті акта Кабінету Міністрів України норм, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та надання рекомендацій стосовно їх усунення Мін'юст проводить антикорупційну експертизу.²

Антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів і розробки рекомендацій стосовно їх усунення.³ Завданнями антикорупційної експертизи є проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та їх проектів з метою виявлення корупціогенних факторів; підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності у нормативно-правових актах та їх проектах корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення.⁴

Важливо, що законодавство вимагає від Мін'юсту проводити антикорупційну експертизу не всіх, а лише нормативно-правових актів. Єдиною відмінністю нормативного акта від ненормативного є наявність у його тексті хоча б однієї норми права або, іншими словами, обов'язкового правила поведінки, розрахованого на невизначену кількість осіб та/або багаторазову дію. Крім встановлення (запровадження в життя) норми права, нормативний акт може спрямовуватися на зміну (конкретизацію), зупинення чи відновлення дії, підтвердження чинності, а також скасування (визнання такою, що втратила чинність) норми права. Вже похідними, але невід'ємними ознаками нормативного акта як результату нормотворчої діяльності є пов'язаність із формуванням

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

³ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/print144563503413154>.

⁴ Деякі питання проведення антикорупційної політики : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15/print1433867927924814>.

державної політики, наявність елемента узагальнення та спрямованість на врегулювання однотипних суспільно-управлінських відносин (охоплення широкого спектру питань).

Питання розмежування актів на нормативні та ненормативні має важливе теоретичне і практичне значення не лише щодо проведення Мін'юстом антикорупційної експертизи. Це також особливо важливо у контексті ст. 57 Конституції України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення (порушення цього правила тягне за собою нечинність акта), а також для правильного застосування ст. 58 Основного Закону, за змістом якої закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Крім забезпечення конституційності порядку набрання чинності актом, який належить до нормативних, а також доведення його до відома виконавців, у тому числі фізичних та юридичних осіб, така кваліфікація особливо важлива для дотримання положень низки указів Президента України, які встановлюють порядок державної реєстрації нормативно-правових актів.¹ Крім того, правильне розмежування актів має значення для здійснення підготовки акта та його внутрішнього (формування змісту, який передбачає наявність структури з такими елементами як гіпотеза, диспозиція та санкція) і зовнішнього (визначення форми акта, наприклад, закон чи постанова Верховної Ради України, указ чи розпорядження Президента України, постанова чи розпорядження Кабінету Міністрів України) оформлення, встановлення наявності компетенції у відповідного суб'єкта на таку форму правотворчості, визначення порядку оскарження цього акта до Конституційного Суду України та/або адміністративного суду, забезпечення подальшого контролю за виконанням актів, а також їх переглядом та систематизацією.

Наступне пряме повноваження Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції передбачає розробку методології проведення антикорупційної експертизи та порядку оприлюднення її результатів.

На виконання цього повноваження прийнято низку наказів Мін'юсту, зокрема «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» (визначає типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів)² та «Деякі питання проведення антикорупційної політики» (визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів),³ а також Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого

¹ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 03.10.1992 № 493 // Збірник Указів Президента. – 1992. – № 4 ; Про Єдиний державний реєстр нормативних актів : Указ Президента України від 27.07.1996 № 468 // Урядовий кур'єр. – 1996.

² Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/print1445635034131541>.

³ Деякі питання проведення антикорупційної політики : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 року № 383/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15/print1433867927924814>.

самоврядування» (має на меті ознайомлення працівників державних органів та органів місцевого самоврядування з ключовими положеннями системи запобігання і протидії корупції та вимогами щодо доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).¹

Також варто звернути увагу на те, що до набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» лише Мін'юст забезпечував ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення та притягнуті за це до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності. У 2016 р. ця функція має бути передана НАЗК.

Розгляд опосередкованих повноважень Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції слід розпочати із дослідження механізму державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади² та чинного нині порядку скасування рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів.³

При цьому слід звернути увагу на положення Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якими антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*; прийнятті рішення про державну реєстрацію акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Так, державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади здійснює Мін'юст; нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади тощо – головні територіальні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі; нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів – районні, районні у містах Києві та Севастополі, міськрайонні (у разі утворення) управління юстиції.

У державній реєстрації відмовляється, якщо нормативно-правовий акт:

а) не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*;

б) видано з порушенням вимог законодавства або без урахування практики Європейського суду з прав людини, зокрема акт: порушує чи обмежує встановлені

¹ Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13/print1449159910658222>.

² Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/731-92-%D0%BF>.

³ Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру : Наказ Міністерства юстиції України від 31.07.2000 № 32/5 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 31. – Ст. 1336.

законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки; виходить за межі компетенції органу, що його видав; містить норми, що призводять або можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

Скасування рішення про державну реєстрацію застосовується до нормативно-правових актів, які пройшли державну реєстрацію в Мін'юсті або його територіальних органах.

Скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта здійснюється незалежно від часу його державної реєстрації, тим органом, що здійснював первинну реєстрацію. У разі надходження до Мін'юсту скарги на нормативно-правовий акт, зареєстрований територіальним органом, або в разі виявлення Мін'юстом під час перевірки зареєстрованого територіальним органом нормативно-правового акта, що суперечить чинному законодавству, Мін'юст має право скасувати рішення про державну реєстрацію такого акта.

Законом України «Про очищення влади» передбачено, що очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади, підлив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист.

У межах цього Закону перевірки підлягають достовірність зазначених у заяві відомостей щодо незастосування заборон (протягом 10 років посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати «люстровані» особи, а також особи, які не подали у визначений строк заяви про проведення відповідної перевірки); достовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав) та відповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.¹

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» стосовно осіб, які претендують на заміщення посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, проводиться спеціальна перевірка щодо восьми видів відомостей, з яких Мін'юст залучається до перевірки чотирьох:

1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;

2) підтвердження факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;

3) наявності в особи корпоративних прав;

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

¹ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

Необмежені можливості стосовно запобігання корупції нормотворчим способом надає Мін'юсту повноваження стосовно розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів, у т.ч. підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства та подання їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Так, згідно з Указом Президента України «Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи» від 29.04.1994 № 198, який діяв протягом 1994–2012 рр., на Мін'юст покладалися повноваження стосовно організації розробки концепцій, проектів актів законодавства з найважливіших питань розвитку суспільства і держави, координації діяльності центральних органів виконавчої влади, наукових установ та вищих навчальних закладів України у сфері підготовки законопроектів.¹

Крім того, з кінця 2003 р. функцію головного розробника законопроектів для Президента України було передано Мін'юсту.² При цьому таке повноваження згідно з чинною на сьогодні постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання поліпшення організації законопроектної діяльності» від 04.03.2004 № 263 Мін'юст почав виконувати поетапно: протягом 2004–2005 рр. лише проекти законів, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином та державною владою, конституційного устрою, повноважень і взаємовідносин органів державної влади, судоустрою судочинства, цивільного та кримінального законодавства; із 01.01.2006 – всі проекти законів, що вносяться Президентом України (за винятком випадків, встановлених законами України та актами глави держави). Цією ж постановою визначено одну з основних гарантій належного виконання Мін'юстом своїх функцій, яка полягає у дорученні Мінфіну передбачати під час формування проекту Державного бюджету України на кожний наступний рік видатки, необхідні для здійснення функцій головного розробника проектів законів.³

Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15.11.2006 № 970 також передбачено, що проекти актів Президента України, які вносяться Кабінетом Міністрів України та мають нормативний характер, мають бути погоджені з Мін'юстом.⁴

Разом із тим поступово участь Мін'юсту в нормопроектному забезпеченні діяльності Президента України має зменшуватися шляхом концентрації основних зусиль на проведенні експертизи його актів, розроблених іншими суб'єктами, а також забезпеченні правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України.⁵

Досить важливим повноваженням Мін'юсту, насамперед у превентивному аспекті, щодо забезпечення запобігання та протидії корупції є участь у підготовці зауважень і пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України

¹ Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи : Указ Президента України від 29.04.1994 № 198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/198/94>.

² Деякі питання поліпшення організації законопроектної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 № 263 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – Ст. 535.

³ Деякі питання поліпшення організації законопроектної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 № 263 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – Ст. 535.

⁴ Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

⁵ Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України : Монографія / Я. О. Берназюк. – Херсон : ВД «Гельветика», 2013. – С. 343

Згідно з унормованою практикою такий вид документів як вето Президента України готується Кабінетом Міністрів України з обов'язковим залученням Мін'юсту.

Відповідно до розпорядження Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України» від 30.05.1997 № 221 Закон України, що офіційно надійшов на підпис, цього ж дня надсилається до Кабінету Міністрів України для вивчення і візування; Кабінет Міністрів України у семиденний строк повертає копію Закону, завізовану Прем'єр-міністром України, а також міністром, до компетенції якого належать питання, що регулюються цим Законом, і Міністром юстиції України, та повідомляє про зауваження і пропозиції, якщо буде визнано за доцільне застосувати до цього Закону право вето Президента України¹.

Згідно із законодавством застосування Президентом України права вето має наслідком скасування результатів голосування Верховною Радою України за закон у цілому і відкриття процедури його повторного розгляду.

До превентивних повноважень Мін'юсту у сфері забезпечення запобігання та протидії корупції можна віднести також діяльність стосовно організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Правознавство» у навчальних закладах, надання пропозицій щодо підготовки юридичних кадрів; підготовки пропозицій щодо вдосконалення роботи, пов'язаної з вивченням права у вищих, професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладах, закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; проведення ліцензійної та акредитаційної експертизи спеціальності «Правознавство» і перевірки дотримання державних вимог щодо провадження освітньої діяльності вищими навчальними закладами, які здійснюють підготовку юристів.

Свого часу згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади було доручено на постійній основі вживати заходів щодо підвищення ефективності роботи юридичних служб та укомплектування їх висококваліфікованими фахівцями, забезпечити співробітництво цих служб із навчальними закладами, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю «Правознавство»; забезпечувати участь працівників юридичних служб у роботі семінарів, інших заходах, які проводяться Мін'юстом.²

Таким чином, у системі органів запобігання та протидії корупції особливо важливе місце належить Мін'юсту, що підтверджується, зокрема, закріпленими у законодавстві та дослідженими у цій роботі повноваженнями зазначеного центрального органу виконавчої влади. Звичайно, з часом правосуб'єктність Мін'юсту в цій сфері буде змінюватися, в тому числі завдяки початку повноцінної роботи новоствореного НАЗК. Разом із тим це лише дасть змогу Мін'юсту сконцентрувати свої зусилля у напрямі запобігання та протидії корупції шляхом активної нормотворчої діяльності, поліпшення якості антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, іншої діяльності, безпосередньо пов'язаної із формуванням та реалізацією цим органом правової політики.

¹ Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України : Розпорядження Президента України від 30.05.1997 № 221 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 22. – С. 32.

² Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 № 1693 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2298.

4.4. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції

Важливе місце у реалізації державної антикорупційної політики в Україні належить спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, національна модель яких докладно досліджена в юридичній літературі.¹ Зокрема, під національною моделлю спеціальних антикорупційних органів слід розуміти створену відповідно до вимог чинного національного законодавства та міжнародних нормативно-правових актів систему побудови уповноважених державою суб'єктів у сфері запобігання та протидії правопорушенням корупційного спрямування (корупційним або пов'язаним із корупцією правопорушенням), яка виконує правоохоронні, правозастосовні й інші функції, а в деяких випадках – і особливі повноваження (спеціальний статус) у межах визначеної компетенції. Така модель повинна: а) узгоджуватися із провідними світовими стандартами; б) існувати у формі багатоцільових інституцій (уповноважених органів державної влади), зважаючи на криміногенну ситуацію в Україні, історичний досвід і перспективи державотворення.

Слід зазначити, що у світі є різноманітні та різнорівневі моделі спеціальних антикорупційних органів (американська, сингапурська, шведська, китайська, англійська, німецька, французька, латвійська тощо), побудова яких залежить від багатьох чинників, зокрема: типу правових сімей держав і політичного устрою; специфіки законодавства; економічних досягнень; історичних традицій; морально-психологічного стану суспільства. Функції запобігання та протидії корупції може бути покладено на окремі поліцейські підрозділи або їх можуть виконувати спеціальні правоохоронні відомства – агентства, бюро, адміністрації, служби (приміром, Е. Дмитренко уточнює, що спеціалізованих органів може бути один або декілька).² Так, за кордоном створено цілу систему спеціалізованих антикорупційних органів, різних за назвами, особливостями підпорядкування та обсягом повноважень.

Міжнародна практика дає змогу виокремити принаймні три типові моделі спеціалізованих антикорупційних інституцій:

- *по-перше*, багатоцільові спеціалізовані органи, наділені правоохоронними, правозастосовними, превентивними та іншими повноваженнями;
- *по-друге*, органи протидії корупції у структурі кримінальної юстиції (органи протидії корупції в структурі правоохоронних органів);
- *по-третє*, органи із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.³

Модель багатоцільових органів, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції, представлена якимось одним державним органом, що акумулює основні функції із запобігання і протидії корупції (наприклад, розробляє антикорупційну стратегію та стандарти етичної поведінки держслужбовців, здійснює аналітичну і консультативну роботу, надає відповідну технічну

¹ Савченко А. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів / А. Савченко, О. Клименко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С. 136–146.

² Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні / Е. Дмитренко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1(39). – С. 31.

³ Клеменчич Г. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Г. Клеменчич, Я. Стусе; Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії (українською мовою). – Paris : OECD. – С. 7.

допомогу, взаємодіє з громадськістю, проводить розслідування, оперативно-розшукову та превентивну діяльність тощо). Зокрема, зазначена модель реалізована в Гонконзі (Незалежна антикорупційна комісія), Сінгапурі (Бюро з розслідування випадків корупції), Латвії (Бюро із запобігання та боротьби з корупцією) та Литві (Спеціальна слідча служба). Окремі елементи гонконгської та сінгапурської моделей протидії корупції запроваджено у Південній Кореї, Таїланді, Аргентині та Еквадорі.

Модель органів протидії корупції у структурі кримінальної юстиції (органів протидії корупції в структурі правоохоронних органів) передбачає функціонування спеціалізованих служб (агенцій, департаментів тощо) у структурі правоохоронних органів або органів прокуратури. Наприклад, цей тип моделі застосовує ФРН (спеціалізовані прокуратури з боротьби із корупцією). В окремих державах одна служба може мати повноваження щодо виявлення та розслідування корупційних правопорушень (наприклад, Національний антикорупційний директорат Румунії), а інші – також і превентивні функції.¹

У межах третьої моделі створюються *органи протидії корупції у структурі кримінальної юстиції (органи протидії корупції в структурі правоохоронних органів)*. Це спеціалізовані органи, наділені передусім превентивними повноваженнями, що зазвичай не виконують правоохоронних функцій. Як правило, такі органи розробляють і координують державну політику у сфері протидії корупції, забезпечують освітню та консультативну роботу у різних відомствах та з різними категоріями державних службовців, здійснюють заходи із запобігання корупції, аналізують декларації про доходи посадових осіб, мають певні контрольні повноваження тощо. Наприклад, такого роду органи функціонують в Албанії (Антикорупційна моніторингова група), Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції), Індії (Центральна служба пильності), Франції (Центральна служба із запобігання корупції) та США (Управління з урядової етики).²

Спеціалізовані антикорупційні інституції можуть виконувати науково-дослідні, консультативні, моніторингові, законопроектні, контрольно-наглядові, представницькі функції та функції з міжнародного співробітництва у контексті запобігання та протидії корупції.³

Що стосується України, то на думку О. Дульського, беручи до уваги загрозливі масштаби корупції в Україні, наявність у кримінальних структур потужних корумпованих зв'язків в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, судах, для нашої держави найбільш прийнятною вбачається модель багатопільових інституцій.⁴

¹ Jesper Johnson. How to monitor and evaluate anti-corruption agencies : Guidelines for agencies, donors, and evaluators // Jesper Johnson, Harald Mathisen, Hannes Hechler, Luís de Sousa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2>.

² Клеменчич Г. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Г. Клеменчич, Я. Стус; Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії (українською мовою). – Paris : OECD. – С. 8.

³ Jesper Johnson. How to monitor and evaluate anti-corruption agencies : Guidelines for agencies, donors, and evaluators // Jesper Johnson, Harald Mathisen, Hannes Hechler, Luís de Sousa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2>.

⁴ Дульський О. Боротьба з корупцією – бути чи не бути? / О. Дульський // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 2(14). – С. 9.

Викладену вище наукову позицію підтримує і законодавець, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» *спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є:*

- 1) органи прокуратури;
- 2) органи Національної поліції;
- 3) НАБУ;
- 4) НАЗК.¹

Уявляється, що серед зазначених вище спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції лише два органи можна безпосередньо віднести до спеціальних антикорупційних інституцій – НАБУ і НАЗК. Наведене зумовлено тим, що сфера діяльності таких багатofункціональних органів як прокуратура та Національна поліція охоплює більш широке коло правовідносин, не обмежуючись тільки антикорупційними заходами.

Загалом державними органами, які мають спеціальний статус, слід уважати органи, створення яких прямо чи опосередковано передбачено Конституцією України та які формально не віднесені до жодної із гілок державної влади. Відповідно до чинного законодавства України такі органи покликані виконувати специфічні завдання, щодо них може бути встановлено специфічний порядок їх утворення, реорганізації, підконтрольності та підзвітності, а також призначення і звільнення їх керівників тощо. Іншими словами, такі державні органи повинні мати статус, відмінний від статусу інших органів державної влади.

Правові передумови створення таких державних органів впливають зі ст. 85 Конституції України, за змістом якої до таких державних органів можна, зокрема, віднести НБУ, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення, СБУ, ЦВК. У сфері виконавчої влади до таких органів належать Антимонопольний комітет України (АМКУ), Фонд державного майна України (ФДМУ) та Державний комітет телебачення і радіомовлення України, створення яких також передбачено Конституцією України. При цьому Основний Закон, як відомо, не передбачає існування в державному механізмі (апараті) інших державних органів із спеціальним статусом, у тому числі й у сфері виконавчої влади. Однак, незважаючи на те, що Конституція України не містить прямих приписів щодо можливості створення інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI передбачено, що «інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути створені Кабінетом Міністрів України».

Правову основу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції становлять Конституція України, міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, КПК, Закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про засади запобігання корупції» та інші закони України, відповідно до них також прийнято інші нормативно-правові акти.

Поряд із наведеним постає кілька актуальних питань: яке співвідношення спеціальних антикорупційних органів і спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, чому останні мають тільки протидіяти корупції, а не запобігати, що саме слід розуміти як «протидію», наскільки оптимальним є визначений законом їх перелік тощо.

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

На наше переконання, з урахуванням назви та змісту закону, яким визначено коло спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (Закон України «Про запобігання корупції»), та зважаючи на відповідні нормативні положення, розгляду яких увагу буде приділено далі, варто оперувати сукупним поняттям «спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції».

Крім того, проблемним є визначення явища, з яким ведуть боротьбу (чому саме запобігають і протидіють) спеціальні антикорупційні органи, оскільки універсального поняття у чинному законодавстві, на жаль, не наведено. Річ у тім, у Законі України «Про запобігання корупції» виокремлено два види правопорушень корупційного спрямування, ймовірно, за таким критерієм як наявність чи відсутність у них ознак корупції: 1) корупційне правопорушення; 2) правопорушення, пов'язане з корупцією (ст. 1 «Визначення термінів»).

Корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність, а правопорушення, пов'язане з корупцією – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Отже, законодавець не надає провідної ролі терміну «корупційне правопорушення», називаючи поряд із ним суміжний – «правопорушення, пов'язане з корупцією», при цьому очевидно, що перший вид правопорушення не охоплює другий.

У свою чергу, кожен із зазначених видів правопорушень корупційного спрямування можна, на нашу думку, класифікувати ще на кілька груп за таким критерієм як вид відповідальності, встановлений за їх вчинення. До корупційних правопорушень належать: кримінальне корупційне правопорушення; дисциплінарне корупційне правопорушення; цивільно-правове корупційне правопорушення. Правопорушення, пов'язане з корупцією, охоплює: кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією; адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією; дисциплінарне правопорушення, пов'язане з корупцією; цивільно-правове правопорушення, пов'язане з корупцією. Із наведеного випливає, що на противагу адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (зокрема, про них йдеться у гл. 13-А КУпАП, ст.ст. 172⁴–172⁹), не може існувати адміністративних корупційних правопорушень. Водночас невідомими залишаються конкретні переліки окремих із названих вище видів (так, законодавчо не визначено коло кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією).² Наведені зауваження варто врахувати при визначенні повноважень спеціальних антикорупційних органів.

Зазначимо, що підґрунтя для формування перших антикорупційних органів України було закладено Законом України «Про боротьбу з корупцією» 1995 р.³ Спочатку здійснювати боротьбу з корупцією відповідно до ст. 4 «Органи, які

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Савченко А. В. Класифікація правопорушень корупційного спрямування / А. В. Савченко // Державна служба в Україні: досвід, проблеми, перспективи : матер. Всеукраїнської наук.-практ. конфер. (м. Київ, 24.06.2015) / за заг. ред. професорів Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2015. – С. 163–164.

³ Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 226.

ведуть боротьбу з корупцією» цього Закону було доручено відповідним підрозділам МВС, СБУ, органам прокуратури України, а також іншим органам та підрозділам, що створювалися для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Згодом систему антикорупційних органів було розширено: у 1998 р. до неї включено податкову міліцію, а у 2003 р. – Військову службу правопорядку у Збройних Силах України. Також до антикорупційних органів було віднесено підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

У Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 р., прийнятому на заміну Закону України «Про боротьбу з корупцією» (втратив чинність 25.04.2015), зазначалося таке: по-перше, спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень; по-друге, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, НАБУ, якщо інше не передбачено законом; по-третє, координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори (ст. 5).¹

Крім того, у наукових джерелах стверджується,² що виключення із переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції підрозділів внутрішньої безпеки митних органів, податкової міліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідає положенням ст. 36 Конвенції ООН проти корупції³ та ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією⁴. Отже, із цього випливає, що поступове реформування системи спеціальних органів, які забезпечують запобігання та протидію корупції, наблизило їх до міжнародних стандартів.

Проте, на нашу думку, і сьогодні не можна стверджувати, що питання про перелік спеціальних антикорупційних органів вирішено. Адже національним законодавством може бути передбачено випадки, коли на арені боротьби з корупцією з'являються й інші спеціально уповноважені органи. Прикладом цього є СБУ, у числі завдань якої за змістом ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Службу безпеки України» – виявлення, припинення та розкриття корупції й організованої злочинності.⁵ Відповідно до своєї компетенції підрозділи боротьби з корупцією та організованою злочинністю (БКОЗ) СБУ забезпечують виявлення і припинення корупційних правопорушень. Такий підхід виправданий, оскільки поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності становить загрозу для України у сфері державної безпеки (абз. 9 ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України»).⁶ Більше

¹ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

² Новіков О. В. Окремі аспекти реформування правового забезпечення протидії корупції у сфері державного управління України / О. В. Новіков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/24.pdf>.

³ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

⁴ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 ETS 173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47–48. – Ст. 2028.

⁵ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

⁶ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

того, згідно зі ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративні корупційні правопорушення (ст.ст. 172⁴–172⁹) мають право складати посадові особи: органів внутрішніх справ (Національної поліції); органів СБУ, НАЗК, прокурор.

Тільки у 2014 р. із метою протидії корупції в органах державної влади і місцевого самоврядування, державних (комунальних) підприємствах, установах та організаціях, а також стосовно осіб, які надають публічні послуги, складено 553 адміністративних протоколи про корупційні правопорушення; у 153 кримінальних провадженнях, розпочатих за матеріалами СБУ, особам повідомлено про підозру у вчиненні злочинів, 89 із них – за ст. 368 КК. Стосовно державних службовців першої–третьої категорій розпочато 7 кримінальних проваджень, зокрема 5 із них – за ознаками одержання неправомірної вигоди, складено 40 протоколів.¹

Разом із тим, на наш погляд, повноваження СБУ має бути більшою мірою конкретизовано, розмежовано та уточнено. Зрозуміло, що цей правоохоронний орган покликаний запобігати (зважаючи на законодавчі терміни «виявлення» та «припинення») і протидіяти корупції. А якщо він усе ж таки наділений відповідними повноваженнями, то чому про це безпосередньо не зазначено у Законі України «Про запобігання корупції»?

Не варто забувати й про спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки у складі правоохоронних органів, які мають вузьку спеціалізацією, що передусім охоплює виявлення фактів вчинення корупційних та інших правопорушень серед співробітників певного відомства та проведення відповідних розслідувань (наприклад, при Національній поліції утворено Департамент внутрішньої безпеки, а при НАБУ – підрозділ внутрішнього контролю). До речі, подібні спеціалізовані органи діють і за кордоном (наприклад, Департамент внутрішніх розслідувань – у ФРН, Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії – у Великобританії тощо). Наведене орієнтує на те, що спеціальні підрозділи внутрішньої безпеки у правоохоронних органах України мають також вважатися складовими системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Крім того, виконання функцій із запобігання та протидії корупції в Україні фактично може покладатися й на інші органи (бюро, агентства), зокрема:

1) ДБР, яке є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Ідеологія цього відомства полягає в тому, що воно буде розслідувати передусім ті кримінальні провадження, фігурантами яких є працівники правоохоронних органів, судді та державні службовці найвищого рівня;

2) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні.²

¹ Інформація про вжиті у 2014 р. спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень (10.02.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=137275&cat_id=71490.

² Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 1. – Ст. 2.

З урахуванням викладеного слід зазначити, що *спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції* – це державні органи зі спеціальним статусом, які здійснюють у межах своєї компетенції передбачені законом контрзаходи щодо корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією. Статус таких суб'єктів має бути чітко урегульовано законодавчо, а самі ці суб'єкти повинні бути незалежними, самостійними, мати високий професійний рівень підготовки своїх співробітників і достатнє матеріально-технічне забезпечення, відповідні права та обов'язки, адекватний рівень відповідальності тощо.

На сьогодні система спеціальних антикорупційних органів повинна відповідати провідним міжнародним стандартам і стратегічно будуватися відповідно до положень спеціального антикорупційного законодавства (Закон України «Про запобігання корупції»), водночас допоміжне значення можуть мати й інші уповноважені органи, діяльність яких передбачено окремими законодавчими актами.

Важливе значення має імплементація міжнародно-правових норм щодо запобігання та протидії корупції у національне законодавство й удосконалення кримінально-правового, кримінального процесуального, адміністративного, фінансового та іншого законодавства. При цьому варто уточнити межі, обсяги та ступінь конкретних повноважень, якими можуть бути наділені спеціалізовані антикорупційні органи (зокрема йдеться про чітке розмежування та співвідношення низки ключових функцій – правоохоронних, правозастосовних, правозахисних, правовстановлюючих, правозабезпечувальних, правопримушувальних, правовідновлювальних).

Перспективними завданнями для спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повинно бути встановлення контролю та нагляду за діяльністю спеціалізованих антикорупційних органів, що має бути надійно забезпечений принаймні на трьох рівнях: а) внутрішньовідомчому (за рахунок створення підрозділів внутрішньої безпеки/внутрішнього контролю); б) зовнішньо політичному (прокуратура та її спеціальні підрозділи, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші уповноважені органи держави та їх особи); в) громадському (громадські організації, комітети, ЗМІ тощо).

Особливу увагу має бути приділено налагодженню тісної співпраці (взаємодії) між спеціальними антикорупційними інституціями та іншими правоохоронними (правозастосовними) органами (наприклад, у частині видання міжвідомчих наказів, проведення спільних операцій, обміну інформацією, отримання доступу до відповідних архівів, використання негласного апарату, матеріально-технічних ресурсів, підготовки кадрів).

4.4.1. Органи прокуратури

Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» до системи прокуратури України входить *Спеціалізована антикорупційна прокуратура*.¹ Саме їй властиві ознаки спеціального антикорупційного органу, який згідно зі ч. 5 ст. 8 зазначеного Закону утворюється у Генеральній прокуратурі України на правах самостійного структурного підрозділу.

¹ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

На виконання вимог Закону України «Про прокуратуру» наказом Генерального прокурора України від 22.09.2015 у структурі Генеральної прокуратури України було утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (на правах самостійного структурного підрозділу) у складі управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді, а також двох відділів: аналітично-статистичного та документального забезпечення.

На Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру закон покладає такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура також здійснює міжнародне співробітництво.

Посадовий оклад прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не може бути меншим за посадовий оклад керівника структурного підрозділу центрального управління НАБУ, що здійснює досудове розслідування.

На службу до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не можуть бути прийняті особи, які протягом п'яти років до дня набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах по боротьбі з корупцією в органах прокуратури, МВС, податкової міліції, СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах.

Особливості організації та діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури визначено у ст. 8¹ зазначеного Закону.

Варто зауважити, що призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється її керівником за результатами відкритого конкурсу, який проводить конкурсна комісія у складі керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та визначених ним і Генеральним прокурором України осіб. Склад комісії та порядок проведення нею відкритого конкурсу визначаються керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Призначення на адміністративні посади до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється Генеральним прокурором України за результатами відкритого конкурсу. Участь у конкурсі можуть брати особи, які відповідають вимогам, визначеним у ст. 27 Закону України «Про прокуратуру».

Організацію та проведення конкурсу здійснює конкурсна комісія, до складу якої входять:

- 1) чотири особи, визначені Радою прокурорів України;
- 2) сім осіб, визначених Верховною Радою України.

Конкурсна комісія є повноважною, якщо до її складу призначено не менше шести осіб. У разі якщо протягом трьох місяців з дня призначення до складу комісії представників Генеральним прокурором України Верховна Рада України не призначить в установленому порядку жодної особи, комісія вважається повноважною за умови входження до її складу чотирьох осіб. Інформація про дату, час та місце проведення конкурсу, про кандидатів, які подали заяву про участь в конкурсі, оприлюднюється на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України не пізніше ніж за 24 години до початку конкурсу.

Відібрані конкурсною комісією три кандидатури на кожну з адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі подаються на розгляд керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, який вносить кандидатуру на призначення на розгляд Генерального прокурора України. Кандидатури на посаду керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури подаються на розгляд Генерального прокурора України. Конкурс на зайняття адміністративних посад у Спеціалізованій адміністративній прокуратурі проводиться публічно з вільним доступом представників ЗМІ, журналістів на засідання конкурсної комісії та із забезпеченням трансляції у режимі реального часу відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії в мережі інтернет. Інформація про час та місце проведення засідання конкурсної комісії оприлюднюється на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України не пізніше ніж за 24 години до початку засідання.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура розташовується в службових приміщеннях НАБУ або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури). До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України.

Прокурорами вищого рівня для керівників управлінь, відділів та їх заступників, прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник та заступник, для заступника та першого заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень. Письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник і заступник у межах строку, на який їх було призначено, без їх згоди не можуть бути переведені до іншого підрозділу Генеральної прокуратури України або до регіональної чи місцевої прокуратури.

Нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює прокурор, який визначається Генеральним прокурором України із числа своїх заступників (крім керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) або керівників департаментів Генеральної прокуратури України.

Заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

1) представляє Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями та іноземними органами влади;

- 2) організовує діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 3) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 4) визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні;
- 5) визначає групу прокурорів, які здійснюють повноваження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою;
- 6) погоджує прийняття на роботу та звільнення з роботи працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами;
- 7) у десятиденний строк з дня їх виникнення повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів України про наявність вакантних або тимчасово вакантних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі;
- 8) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення і узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення підлеглих прокурорів з метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;
- 9) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- 10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України.

Слід зазначити, що Президент Європейської комісії Ж.-К. Юнкер назвав «кроком уперед» завершення процесу створення в Україні антикорупційної прокуратури та призначення антикорупційного прокурора.¹

4.4.2. Органи Національної поліції

Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Правові засади організації та діяльності поліції, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в поліції визначено Законом України «Про Національну поліцію».²

Слід зазначити, що на підставі зазначеного Закону Національна поліція протидіє зовнішнім і внутрішнім корупційним проявам, зокрема:

- а) згідно з п. 9 ч. 1 ст. 26 наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС, стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах;
- б) на підставі п. 9 ч. 8 ст. 51 повноваження члена поліцейської комісії припиняються у разі застосування до нього заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією;

¹ Єврокомісія задоволена завершенням в Україні процесу створення Антикорупційної прокуратури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/1201633-evrokomisiya-vitae-zavershennya-v-ukrajini-protsesu-stvorenniya-antikoruptsiynoji-prokuraturi.html>

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

в) якщо йдеться про конкурс на посаду поліцейського, то особа, яка бажає взяти участь у такому конкурсі, подає у визначеному порядку до поліцейської комісії документи, у тому числі: письмову заяву про участь у конкурсі, в якій також зазначається про надання особою згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» і на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI; декларацію за формою, визначеною Законом України «Про запобігання корупції» (ч. 1 ст. 54);

г) на поліцейських поширюються обмеження, визначені Законом України «Про запобігання корупції», Законом України «Про Національну поліцію» та іншими законами України, зокрема не може бути поліцейським особа, до якої було застосовано заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (ч. 1 та п. 5 ч. 2 ст. 61);

г) поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення (п. 10 ч. 1 ст. 77).

Слід уточнити, що реалізація повноважень у сфері протидії корупції здійснюється Національною поліцією не тільки на підставі Закону України «Про Національну поліцію», але й КПК, низки інших законів і підзаконних нормативно-правових актів. Такі повноваження передусім забезпечують: по-перше, органи досудового розслідування у процесі розслідування корупційних та інших злочинів; по-друге, підрозділи внутрішньої безпеки.

Зокрема, відповідно до п. 5 Положення про Національну поліцію від 28.10.2015 вона забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління.¹ Фактично аналогічні норми наведено у п. 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015 (МВС з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС)².

Також, зважаючи на положення ч. 1 ст. 216 «Підслідність» КПК, слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування.³ При цьому слід зауважити, що до кола слідчих повноважень належить здійснення досудового розслідування низки корупційних злочинів.

¹ Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248607704>.

² Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248608057>.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

4.4.3. Національне антикорупційне бюро України

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) є державним правоохоронним органом, на який покладається запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також недопущення вчинення нових. Воно, на відміну від деяких інших правоохоронних органів України, не входить до будь-якої із гілок влади, але водночас наділено важливими повноваженнями для ефективної реалізації державної антикорупційної політики. Правові основи організації та діяльності НАБУ визначено Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».¹

Завданням НАБУ є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. НАБУ утворюється Президентом України відповідно до зазначеного Закону та інших законів України. При цьому поняття «кримінальні корупційні правопорушення» (тобто «корупційні злочини») наведено у Законі України «Про запобігання корупції» і КК. Щодо визначення «вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» Закон України «Про запобігання корупції» надає лише перелік осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,² на той час як відповідно до Закону України «Про звернення громадян» вищі посадові особи держави – це Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України.³

Правову основу діяльності НАБУ становлять Конституція України, міжнародні договори України, Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» та інші закони (зокрема кримінальні процесуальні аспекти реалізації повноважень цього органу визначено КПК, оперативно-розшукові – Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», порядок доступу до інформації, що містить банківську таємницю, – законами України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III та «Про депозитарну систему України» від 06.07.2012 № 5178-VI, а підстави та процесуальний порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог його посадових осіб – КУпАП), а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Основними принципами діяльності НАБУ є:

- 1) верховенство права;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- 3) законність;
- 4) безсторонність та справедливість;
- 5) незалежність НАБУ та його працівників;
- 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам;
- 7) відкритість для демократичного цивільного контролю;

¹ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

8) політична нейтральність і позапартійність;

9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Незалежність НАБУ у його діяльності гарантується:

а) особливим порядком конкурсного відбору Директора НАБУ та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора НАБУ, які визначено Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України»;

б) конкурсними засадами відбору інших працівників НАБУ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;

в) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБУ;

г) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників НАБУ, їх близьких родичів, майна;

г) іншими засобами, визначеними Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Використання НАБУ в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається, а діяльність політичних партій у НАБУ забороняється. Також забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність НАБУ.

Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до НАБУ чи його працівників, які стосуються питань досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні і не передбачені КПК, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник НАБУ невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора НАБУ.

НАБУ складається із центрального і територіальних управлінь. Воно є юридичною особою публічного права. Для забезпечення виконання завдань НАБУ його Директор утворює своїм рішенням не більше *семи територіальних управлінь* НАБУ, юрисдикція яких охоплює визначені в рішенні області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь. Директор НАБУ, у випадку обґрунтованої необхідності, може утворювати своїм рішенням додаткові територіальні управління НАБУ в межах області чи Автономної Республіки Крим.

Структура, штатна чисельність управлінь НАБУ та положення про них затверджуються Директором НАБУ.

До структури управлінь НАБУ можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Директор НАБУ може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників НАБУ, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють з НАБУ, та виносять рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації цих комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування. Порядок діяльності комісій визначається Директором НАБУ.

Гранична чисельність центрального і територіальних управлінь НАБУ становить 700 осіб, у т.ч. не більше 200 осіб начальницького складу.

Керівництво діяльністю НАБУ здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Верховна Рада України за наявності підстав, визначених законом, за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення Директора НАБУ з посади.

При цьому Директором НАБУ може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше 10 років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади, установах, організаціях, у тому числі за кордоном, або міжнародних організаціях не менше ніж 5 років, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.

Повноваження Директора НАБУ визначено ст.8 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а директорів територіальних управлінь (які призначаються на посаду та звільняються з посади Директором НАБУ) – ст. 9 цього Закону. Щодо працівників НАБУ, то згідно зі ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» до них належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в НАБУ. Особами начальницького складу є працівники підрозділів швидкого реагування, захисту учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, оперативно-технічних підрозділів НАБУ.

Оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також в інших справах, витребуваних до НАБУ прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування працівниками НАБУ, проводять старші детективи та детективи НАБУ, які є державними службовцями. Час проходження служби в НАБУ зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону. Директор НАБУ утворює конкурсні комісії, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у НАБУ.

На службу до НАБУ приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором НАБУ. Призначення на посади у НАБУ здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, визначеному Директором НАБУ, крім призначення на посади першого заступника та заступників Директора НАБУ.

На осіб начальницького складу НАБУ поширюється положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ та Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України.

Трудові відносини працівників НАБУ регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). На спеціалістів НАБУ, які не мають спеціальних звань, поширюється дія Закону України «Про державну службу». Посади спеціалістів НАБУ належать до відповідних категорій посад працівників апарату міністерства, іншого

центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів у порядку, встановленому законодавством. Працівники НАБУ регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» особи начальницького складу НАБУ мають відповідні спеціальні звання. Громадяни України, які вперше зараховуються на посади начальницького складу НАБУ та у відповідних випадках пройшли встановлений строк випробування, складають присягу відповідного змісту. Законом також визначено випадки, коли особа не може бути призначена на посаду в НАБУ, та якими правами працівники НАБУ не наділені.

НАБУ виконує такі обов'язки:

1) здійснює оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів;

2) здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом;

3) вживає заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт;

4) взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;

5) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

6) забезпечує особисту безпеку працівників НАБУ та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях;

7) забезпечує на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення;

8) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», та інформує суспільство про результати своєї роботи;

9) здійснює міжнародне співробітництво у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

НАБУ та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право:

1) заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу НАБУ, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи;

2) за рішенням Директора НАБУ, погодженим з прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, та інших кримінальних правопорушень, які не відносяться до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності;

3) витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБУ та одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків НАБУ, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном;

4) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом;

5) на підставі рішення Директора НАБУ або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків НАБУ. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється в порядку та обсязі, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність», з урахуванням положень цього Закону, а отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, НБУ та депозитарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, – в порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України», з урахуванням положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Суб'єкти, яким адресовано зазначене рішення, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію. У разі неможливості її надання у зазначений строк з обґрунтованих причин за зверненням відповідного суб'єкта НАБУ може продовжити строк надання інформації на строк не більше 2 календарних днів;

6) на підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому КПК;

7) залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень НАБУ;

8) за письмовим рішенням Директора НАБУ або його заступника, погодженим із прокурором, створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників;

9) за пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а за письмовим розпорядженням Директора НАБУ або його заступника – безперешкодно проходити до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;

10) використовувати із наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним та юридичним особам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення,

переслідування та затримання осіб, які підозрюються у їх вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги;

11) надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій;

12) здійснювати співробітництво з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень. Контроль за ефективністю використання коштів на зазначені цілі здійснює Рахункова палата України;

13) за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України;

14) у цілях оперативно-розшукової та слідчої діяльності створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі та порядку, передбачених законодавством;

15) зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених законодавством;

16) видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку;

17) здійснювати правове співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України;

18) одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Мін'юсту у триденний строк матеріали, отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень;

19) виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків НАБУ, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних;

20) порушувати питання щодо створення спеціальних умов (у тому числі щодо засекречування перебування, здійснення заходів безпеки, поміщення в окремому приміщенні) в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із НАБУ.

НАБУ може від імені України надавати міжнародні доручення щодо проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, укладати угоди про співробітництво з питань її повноважень з іноземними і міжнародними правоохоронними органами та організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів в установленому законодавством України та відповідних держав порядку тощо. Також НАБУ може створювати та брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та інших законодавчих актів та міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів у боротьбі з корупцією, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням ним своїх обов'язків.

Працівники НАБУ мають право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю під час виконання службових обов'язків у випадках, на умовах та в порядку, передбачених законодавством.

Для отримання заяв і повідомлень, у тому числі анонімних, про кримінальні правопорушення в НАБУ створюється спеціальна телефонна лінія та забезпечується можливість подання таких повідомлень через офіційний веб-сайт НАБУ в мережі інтернет та засобами електронного зв'язку. Анонімні заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення розглядаються НАБУ за умови, що відповідна інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані та може бути перевірена. Порядок реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, віднесені законом до підслідності НАБУ, визначається Директором НАБУ.

Статтею 19¹ Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» урегульовано питання взаємодії НАБУ з органами внутрішніх справ, СБУ та іншими правоохоронними органами, а ст. 19² – з іншими державними органами.

Слід зазначити, що працівники НАБУ самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом. Працівники НАБУ за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. У разі порушення працівником НАБУ під час виконання своїх службових обов'язків прав чи свобод особи НАБУ вживає в межах своєї компетенції заходів із поновлення цих прав і свобод, відшкодування завданої матеріальної і моральної шкоди, притягнення винних до юридичної відповідальності.

Питання правового захисту працівників НАБУ врегульовано ст. 21 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а соціального – ст. 22 зазначеного Закону. Умови грошового забезпечення осіб начальницького складу та оплата праці інших працівників НАБУ повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності та особливого характеру роботи, забезпечувати добір до НАБУ висококваліфікованих кадрів, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності, компенсувати фізичні та інтелектуальні затрати працівників.

Фінансове забезпечення НАБУ здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування НАБУ за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги. Також НАБУ забезпечується необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для здійснення службової діяльності.

Контроль за діяльністю НАБУ здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить боротьба з корупцією і організованою злочинністю, в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та іншими законами України.

Директор НАБУ:

1) інформує Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності НАБУ та його підрозділів про виконання покладених завдань, додержання законодавства, прав і свобод осіб;

2) щороку не пізніше 10 лютого та 10 серпня подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність НАБУ протягом попередніх шести місяців.

З метою запобігання, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників НАБУ у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю. Рішенням Директора НАБУ у складі територіальних управлінь НАБУ можуть створюватися підрозділи внутрішнього контролю. Підрозділи внутрішнього контролю підпорядковуються безпосередньо Директору НАБУ.

Для розгляду питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ утворюється Дисциплінарна комісія у складі п'яти осіб. До складу Дисциплінарної комісії входять дві особи, визначені Радою громадського контролю при НАБУ. Склад та положення про Дисциплінарну комісію НАБУ затверджуються Директором НАБУ.

НАБУ через ЗМІ, на своєму офіційному веб-сайті та в інших формах регулярно інформує суспільство про свою діяльність. НАБУ оприлюднює та надає інформацію на запити в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Слід також зазначити, що НАБУ є юридичною особою і має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, а його працівники мають відповідні службові посвідчення.

Особливу увагу, на наш погляд, варто приділити питанням підслідності НАБУ. Виходячи із назви головного антикорупційного органу держави – НАБУ, він мав би розслідувати, передусім, кримінальні корупційні правопорушення, тобто корупційні злочини, про які йдеться у примітці до ст. 45 КК. Однак перелік безпосередньо підслідних детективам НАБУ кримінальних правопорушень, зважаючи на положення ч. 5 ст. 216 «Підслідність» КПК, не збігається з переліком корупційних злочинів, про які йдеться у примітці до ст. 45 КК, що є парадоксальною ситуацією. Відтак, усі злочини, підслідні детективам НАБУ можна поділити на такі види, *залежно від вектору загроз (викликів)*:

– *такі, що зумовлені зовнішніми загрозами* – злочини, передбачені ст.ст. 191, 206², 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366¹, 368, 368², 369, 369², 410 КК (тобто злочини, передбачені 13 статтями КК, про що йдеться в абз. 1 ч. 5 ст. 216 КПК), якщо наявна хоча б одна із передбачених законом умов, зокрема:

1) злочин вчинено:

– Президентом України, повноваження якого припинено, народним депутатом України, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, Головою НБУ, його першим заступником або заступником, членом Ради НБУ, Секретарем РНБОУ, його першим заступником або заступником;

– державним службовцем, посада якого віднесена до першої або другої категорії посад, особою, посада якої прирівняна до першої або другої категорії посад державної служби;

– депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом обласної ради, міської ради міст Києва та Севастополя, посадовою особою місцевого самоврядування, посаду якої віднесено до першої та другої категорій посад;

– суддею Конституційного Суду України, суддею суду загальної юрисдикції, народним засідателем або присяжним (під час виконання ними цих функцій),

Головою, членами, дисциплінарними інспекторами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Головою, заступником Голови, секретарем секції Вищої ради юстиції, іншим членом Вищої ради юстиції;

– прокурорами органів прокуратури, зазначеними у п.п. 1–4, 5–11 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру»;

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

– військовослужбовцем вищого офіцерського складу Збройних Сил України, СБУ, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України;

– керівником суб'єкта великого підприємництва, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 %;

2) розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в 500 і більше разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на час вчинення злочину (якщо злочин вчинено службовою особою державного органу, правоохоронного органу, військового формування, органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 %);

3) злочин, передбачений ст. 369, ч. 1 ст. 369² КК, вчинено щодо службової особи, визначеної у ч. 4 ст. 18 КК або у п. 1 цієї частини.

Відповідно до абз. 2 ч. 5 ст. 216 КПК прокурор, який здійснює нагляд за досудовими розслідуваннями, що проводяться детективами НАБУ, своєю постановою може віднести кримінальне провадження у злочинах, передбачених абз. 1 цієї частини, до підслідності детективів НАБУ, якщо відповідним злочином було заподіяно або могло бути заподіяно тяжкі наслідки охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам. Як *тяжкі наслідки* слід розуміти заподіяння шкоди життєво важливим інтересам суспільства та держави, зокрема державному суверенітету, територіальній цілісності України, реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків трьох і більше осіб.

Однак, на нашу думку, законодавець у положеннях КПК (абзаци 1 і 2 ч. 5 ст. 216) фактично врегульовує і кримінально-правові положення, оскільки абсолютно очевидно, що юридичні конструкції типу *«розмір предмета злочину або завданої ним шкоди ...»* або *«тяжкі наслідки»* більше властиві нормам КК. Але якщо чимало статей КК вже містять вказівку як на відповідні розміри предметів злочинів, так і на тяжкі наслідки, то хіба потрібно додатково дублювати це у КПК, обтяжуючи наведені терміни незвичними смисловим навантаженням? Вважаємо, що ні. Не погоджуємося і з тим, що законодавець пов'язує розмір предмета злочину з розміром мінімальної заробітної плати, а не неоподаткованого мінімуму доходів громадян (н.м.д.г.), не поділяємо точку зору, що визначення *«тяжких наслідків»* за суттю є оціночним поняттям. Наведене не тільки суперечить положенням п. 4 примітки до ст. 364 КК, де зазначено, що такого роду наслідки мають виключно майновий характер, а й потребує додаткового тлумачення інших складових цього поняття (зокрема категорії *«життєво важливі інтереси суспільства та держави»*). До того ж незрозуміло, з яких підстав у

кримінальному процесуальному законі зазначено про шкоду реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків саме трьох і більше осіб. Отже, вважаємо, що ці новели можуть ускладнити роботу детективів НАБУ;

– *такі, що зумовлені внутрішніми загрозами* – злочини, передбачені ст.ст. 354, 364–370 КК, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), у разі їх встановлення підрозділом внутрішнього контролю НАБУ (тобто злочини, передбачені 15 статтями КК, про що йдеться в абз. 4 ч. 5 ст. 216 КПК). Особливістю суб'єктів злочинів цієї групи є те, що вони вчиняються насамперед персоналом НАБУ – його службовими особами чи працівниками цієї організації, які не є службовими особами, або особами, які працюють на користь цієї організації;

– *такі, що зумовлені універсальними загрозами* – злочини, які віднесено до підслідності слідчих інших органів, але за рішенням Директора НАБУ та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть розслідуватися детективами НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які згідно зі ст. 216 КПК віднесені до його підслідності (тобто злочини, про які йдеться в абз. 3 ч. 5 ст. 216 КПК). До цієї групи злочинів, за наявності для цього підстав, може бути віднесено будь-який злочин (наприклад, умисне вбивство, яке вчинено з корисливих мотивів і містить корупційну складову, або згвалтування, яке може вчинити керівник стосовно підлеглої по службі особи, якщо наявна корупційна складова).¹

Отже, загалом НАБУ наділено адміністративно-правовими, кримінальними процесуальними, оперативно-розшуковими, інформаційно-аналітичними, профілактичними, представницькими, контрольними та деякими іншими повноваженнями. Його призначення – протидіяти корупції передусім у вищих ешелонах влади. При цьому, на думку О. Новікова, окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» суперечать Конституції України та мають деякі юридико-технічні вади.² Невирішеним залишається питання про внесення змін до Конституції України з метою закріплення конституційно-правових основ діяльності НАБУ, доповнення повноважень Президента України щодо його утворення, призначення та звільнення з посади Директора НАБУ.

4.4.4. Національне агентство з питань запобігання корупції

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Його статус визначено розд. II Закону України «Про запобігання корупції».³ Крім того, в інших розділах цього Закону уточнено та конкретизовано відповідні повноваження НАЗК.

НАЗК у межах, визначених Законом України «Про запобігання корупції» та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України і

¹ Савченко А. В. Особливості злочинів, підслідних детективам Національного антикорупційного бюро України / А. В. Савченко // Кримінально-правові та кримінологічні заходи протидії злочинності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. 13.11.2015. – Одеса : ОДУВС, 2015. – С. 161–162.

² Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів / О. Новіков // Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 43 «Ефективність державного управління». – С. 56.

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

підконтрольним їй та підзвітним Кабінету Міністрів України. НАЗК утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України (зокрема воно було утворено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» від 18.03.2015 № 118).¹

Питання діяльності НАЗК у Кабінеті Міністрів України представляє голова Агентства.

Правову основу діяльності НАЗК становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Закон України «Про запобігання корупції» та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до НАЗК, його членів, службовців та працівників його апарату, а також до його повноважень стосовно уповноважених підрозділів в частині, що не суперечить Закону України «Про запобігання корупції».

НАЗК є правомочним з моменту призначення більше половини його загального кількісного складу.

Агентство є колегіальним органом, до складу якого входить п'ять членів. Членом НАЗК може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою та здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. Члени НАЗК призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд. Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабінетом Міністрів України на посади членів НАЗК кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України та яка здійснює організацію та проведення конкурсу.

До складу конкурсної комісії входять:

- 1) особа, визначена Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання боротьби з організованою злочинністю і корупцією;
- 2) особа, визначена Президентом України;
- 3) особа, визначена Кабінетом Міністрів України;
- 4) керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби;
- 5) чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції, які відбираються в порядку, визначеному Положенням про конкурс.

Рішення конкурсної комісії вважається прийнятим, якщо за нього на засіданні конкурсної комісії проголосували не менше шести членів конкурсної комісії.

Положення про конкурс та Регламент роботи конкурсної комісії затверджуються Кабінетом Міністрів України. Роботу конкурсної комісії забезпечує Секретаріат Кабінету Міністрів України. Засідання конкурсної комісії

¹ Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>.

відкриті для представників ЗМІ та журналістів. Секретаріатом Кабінету Міністрів України забезпечується відео- та аудіофіксація і трансляція у режимі реального часу відповідної відео- та аудіоінформації із засідань конкурсної комісії на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України. Інформація про час та місце проведення засідання конкурсної комісії оприлюднюється на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України не пізніше ніж за 48 годин до його початку.

Конкурсна комісія:

1) розглядає документи, подані кандидатами на посади членів НАЗК, відбирає із загального числа кандидатів, які, згідно з обґрунтованим рішенням конкурсної комісії, мають найкращі професійний досвід, знання та якості для виконання службових обов'язків членів НАЗК;

2) оприлюднює на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України інформацію про кандидатів, які подали заяву на участь у конкурсі, а також інформацію про кандидатів, які були відібрані для проходження співбесіди з конкурсною комісією, та про кандидата, відібраного конкурсною комісією для призначення на посаду члена НАЗК;

3) проводить на своєму засіданні співбесіду з відібраними кандидатами, відбирає шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду, на кожну вакантну посаду одного кандидата, що відповідає вимогам, які ставляться до члена НАЗК, та згідно з обґрунтованим рішенням конкурсної комісії має найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків члена НАЗК.

Не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень члена НАЗК або упродовж 14 днів з дня дострокового припинення його повноважень Кабінет Міністрів України розміщує оголошення про умови та строки проведення конкурсу в загальнодержавних друкованих ЗМІ та на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Особа, яка претендує на участь у конкурсі, подає у зазначений в оголошенні строк такі документи:

1) заяву про участь у конкурсі з наданням згоди на проведення спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та на обробку персональних даних відповідно до Закону України «Про захист персональних даних»;

2) автобіографію, що повинна містити: прізвище (усі прізвища у разі зміни), власне ім'я (усі власні імена, в тому числі у разі зміни) та по батькові (за наявності), число, місяць, рік і місце народження, громадянство, відомості про освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (у тому числі на виборних посадах), членство у політичних партіях, у тому числі в минулому, наявність трудових або будь-яких інших договірних відносин з політичною партією упродовж року, що передуює поданню заяви (незалежно від тривалості), контактний номер телефону та адресу електронної пошти, відомості про наявність чи відсутність судимості;

3) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передуює року, в якому було оприлюднено оголошення про конкурс;

4) інші документи, подання яких передбачено Законом України «Про запобігання корупції» для проведення спеціальної перевірки.

Відомості із поданих відповідно до цієї частини документів підлягають оприлюдненню упродовж трьох робочих днів після закінчення строку подання заяв на конкурс на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, крім

відомостей, які відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» віднесені до інформації з обмеженим доступом, та відомостей про контактний номер телефону, адресу електронної пошти кандидата.

Не може бути призначена на посаду члена НАЗК особа, яка:

- 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 2) має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (крім реабілітованої особи);
- 3) притягалася на підставі обвинувального вироку, який набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- 4) яка не є громадянином України або набула громадянство чи підданство іншої держави;
- 5) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоди на її проведення;
- 6) не подала відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік;
- 7) упродовж одного року до подання заяви на участь у конкурсі на заміщення цієї посади, незалежно від тривалості, входила до складу керівних органів політичної партії.

Повноваження члена НАЗК припиняються Кабінетом Міністрів України достроково у випадку:

- 1) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою;
- 2) досягнення шістдесяти п'яти років;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я відповідно до висновку медичної комісії, що створюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання цієї особи недієздатною або обмеження її цивільної дієздатності, визнання її безвісно відсутньою чи оголошення її померлою;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо цієї особи;
- 6) припинення цієї особою громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 7) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням, відставки;
- 8) відмови від прийняття присяги державного службовця;
- 9) смерті;
- 10) набрання законної сили рішенням суду, яким встановлено систематичне порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», якщо відповідні порушення не містять ознак злочину.

Член НАЗК, строк повноважень якого закінчився, здійснює повноваження до його звільнення з посади Кабінетом Міністрів України.

Голова НАЗК обирається агентством строком на два роки із числа його членів. Одна й та сама особа не може обіймати цю посаду два строки підряд.

Голова НАЗК:

- 1) організовує роботу НАЗК, скликає та проводить його засідання, підписує протоколи засідань та рішення НАЗК, забезпечує їх оприлюднення на офіційному веб-сайті НАЗК, організовує підготовку проекту порядку денного засідань НАЗК, який вносить на його розгляд;
- 2) координує роботу членів НАЗК, контролює роботу працівників його апарату;

3) призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, службовців апарату НАЗК, крім керівника апарату та його заступників;

4) приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату НАЗК;

5) присвоює службовцям НАЗК ранги державних службовців, вживає заходів заохочення, притягнення службовців апарату НАЗК до дисциплінарної відповідальності;

6) приймає в установленому порядку рішення про розподіл бюджетних коштів, розпорядником яких є НАЗК;

7) затверджує штатний розпис та кошторис НАЗК;

8) представляє НАЗК у відносинах із судами, іншими органами, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами, громадськістю;

9) скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;

10) у межах повноважень видає накази та доручення;

11) має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, постійних, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, а також брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Кабінету Міністрів України, інших державних органів та органів місцевого самоврядування при розгляді питань, пов'язаних з формуванням та реалізацією антикорупційної політики;

12) здійснює передбачені Законом України «Про запобігання корупції» повноваження члена НАЗК;

13) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів.

Повноваження Голови НАЗК припиняються у разі:

1) дострокового припинення його повноважень члена НАЗК у випадках, передбачених ч. 10 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції»;

2) подання заяви про звільнення з посади Голови НАЗК за власним бажанням без припинення повноважень члена НАЗК.

НАЗК обирає із числа його членів заступника Голови НАЗК, який виконує обов'язки Голови НАЗК у період його відсутності.

Член НАЗК:

1) готує питання на розгляд НАЗК, бере участь у його засіданнях та голосуванні без права утримання;

2) забезпечує в межах компетенції виконання рішення НАЗК;

3) здійснює повноваження та координує роботу структурних підрозділів апарату НАЗК відповідно до визначеного НАЗК розподілу функціональних обов'язків;

4) за дорученням НАЗК представляє НАЗК у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, фізичними та юридичними особами в Україні та за кордоном.

Член НАЗК при здійсненні своїх повноважень має право:

1) ознайомлюватися з документами, які знаходяться у НАЗК;

2) пропонувати для включення до порядку денного засідання НАЗК питання, що належать до його компетенції;

3) виступати на засіданнях НАЗК, вносити пропозиції щодо питань, які розглядаються, ініціювати проведення по них голосування;

4) на підставі доручення НАЗК проводити перевірки з питань, які Законом України «Про запобігання корупції» віднесено до повноважень НАЗК;

5) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, а також на засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, стосовно розгляду питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією антикорупційної політики;

6) у разі незгоди з рішенням, прийнятим НАЗК, у письмовій формі викласти свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання НАЗК;

7) бути присутнім на заходах, що проводяться НАЗК.

Основною формою роботи НАЗК є засідання, що проводяться не рідше одного разу на тиждень. Порядок денний засідань затверджується НАЗК. Рішення НАЗК приймаються більшістю голосів від його загального складу. Регламент НАЗК, а також розподіл функціональних обов'язків між заступником Голови та членами НАЗК за відповідними напрямками щодо виконання покладених на нього функцій затверджуються рішенням НАЗК.

Організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності НАЗК здійснює його апарат. Положення про апарат НАЗК і його структура, а також положення про самостійні структурні підрозділи апарату затверджуються НАЗК. Гранична чисельність працівників апарату НАЗК затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Голови НАЗК. Керівник апарату та його заступники призначаються та звільняються НАЗК.

Рішенням Кабінету Міністрів України за поданням НАЗК можуть створюватися територіальні органи НАЗК, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом. Керівники територіальних органів НАЗК (у разі їх створення) призначаються та звільняються рішенням НАЗК.

Працівники апарату НАЗК і його територіальних органів (у разі їх створення) регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Незалежність НАЗК від впливу чи втручання у його діяльність гарантується:

1) спеціальним статусом НАЗК;

2) особливим порядком відбору, призначення та припинення повноважень членів НАЗК;

3) особливим, встановленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАЗК;

4) належними умовами оплати праці членів та службовців апарату НАЗК, визначеними цим та іншими законами;

5) прозорістю його діяльності;

6) в інший спосіб, визначений Законом України «Про запобігання корупції».

Члени та службовці апарату НАЗК під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Використання НАЗК у партійних, групових чи приватних інтересах не допускається. Діяльність політичних партій в НАЗК забороняється. Забороняється втручання державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших осіб у діяльність НАЗК із виконання покладених на нього обов'язків.

Повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену НАЗК може бути здійснено лише Генеральним прокурором України (виконуючим обов'язки Генерального прокурора України). З клопотанням про відсторонення від посади члена НАЗК, який підозрюється або обвинувачується у вчиненні

злочину, має право звернутися у встановленому законом порядку Генеральний прокурор України або його заступник.

Члени та службовці апарату НАЗК, їх близькі особи та майно перебувають під захистом держави. У разі надходження відповідної заяви від члена НАЗК органи Національної поліції вживають необхідних заходів для забезпечення безпеки члена НАЗК, його близьких осіб, збереження їхнього майна.

Посягання на життя і здоров'я члена чи службовця апарату НАЗК, його близьких осіб, знищення чи пошкодження їх майна, погроза їм вбивством, насильством чи пошкодженням майна тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом. Член НАЗК має право на забезпечення засобами захисту, які надаються йому органами Національної поліції.

Члени НАЗК є державними службовцями. Працівниками апарату НАЗК і його територіальних органів є державні службовці, а також інші працівники, які виконують допоміжні функції.

До повноважень НАЗК належать:

1) проведення аналізу:

– стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

– статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2) розробка проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

3) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розробка проектів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

6) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняння до них осіб;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

8) здійснення в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції», контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

9) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і

зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

10) затвердження розподілу коштів, виділених із державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

11) забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

12) затвердження відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

13) координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із питань запобігання та виявлення корупції;

14) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

15) здійснення співпраці з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням;

16) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування;

17) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

18) інформування громадськості про здійснювані НАЗК заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;

19) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

20) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав і міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;

21) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

22) інші повноваження, визначені законом.

НАЗК із метою виконання покладених на нього повноважень *має такі права*:

1) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форм власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

3) залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, у тому числі на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

4) створювати комісії та робочі групи, організовувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;

5) приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

6) отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону;

7) проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм;

8) вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;

9) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

10) звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених Законом України «Про запобігання корупції» вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

11) затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм;

12) ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

13) складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

14) інші права, передбачені законом.

У разі виявлення порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення

цього Закону НАЗК вносить керівникові відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис НАЗК є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису НАЗК посадова особа, якій його адресовано, інформує НАЗК упродовж 10 робочих днів з дня одержання припису.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи НАЗК складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду згідно з рішенням НАЗК. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення НАЗК затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок НАЗК є обов'язковим для розгляду, про результати якого НАЗК повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи зобов'язані надавати запитувані НАЗК документи чи інформацію упродовж 10 робочих днів з дня одержання запиту. Нормативно-правові акти НАЗК підлягають державній реєстрації Мін'юстом та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти НАЗК після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Нормативно-правові акти НАЗК, які пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Уповноваженими особами НАЗК є Голова та члени НАЗК, а також уповноважені НАЗК посадові особи.

Уповноважені особи НАЗК мають право:

- безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;
- вимагати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законом;
- отримувати в межах своєї компетенції письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;
- відповідно до розподілу обов'язків складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до компетенції НАЗК;
- представляти НАЗК в судах у порядку, встановленому законом.

Без згоди НАЗК його уповноважені особи не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших органів, що формуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Голові та членам НАЗК, посадовим і службовим особам його апарату забороняється розголошувати інформацію з обмеженим доступом, отриману у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Контроль за витрачанням НАЗК коштів здійснюється Рахунковою палатою України шляхом проведення аудиту один раз на два роки. Громадський контроль

за діяльністю НАЗК забезпечується через Громадську раду при НАЗК, яка утворюється та формується Кабінетом Міністрів України із 15 осіб на підставі результатів конкурсу. Порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при НАЗК визначається Кабінетом Міністрів України. Громадська рада при НАЗК заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань НАЗК, затверджує щорічні звіти про діяльність НАЗК, надає висновки за результатами експертизи проектів актів НАЗК, делегує для участі в засіданнях НАЗК свого представника з правом дорадчого голосу. НАЗК готує щорічні звіти про свою діяльність, які після затвердження Громадською радою при НАЗК оприлюднюються на його офіційному веб-сайті.

Питання соціального захисту членів та працівників апарату НАЗК визначено ст. 15 Закону України «Про запобігання корупції», оплати праці членів та працівників апарату НАЗК – ст. 16 цього Закону, а фінансового та матеріально-технічного забезпечення НАЗК – ст. 17.

4.5. Служба безпеки України як суб'єкт запобігання та протидії корупції

Служба безпеки України (СБУ) є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України.¹ СБУ підпорядкована Президенту України. На цей орган у межах визначеної законодавством компетенції покладається захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. Віднесення законодавцем до завдань СБУ запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних із корупцією та організованою злочинною діяльністю у сфері управління і економіки, відбулося не випадково, адже однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України у сфері державної безпеки було визначено поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності.²

Для виконання завдань із виявлення, запобігання і припинення корупційних правопорушень в системі СБУ в складі Центрального управління, а також регіональних органів СБУ функціонують спецпідрозділи БКОЗ. Такими спецпідрозділами є Головне управління БКОЗ Центрального управління СБУ і відділи БКОЗ органів СБУ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Відділи, відділення або групи БКОЗ у містах (крім Києва та Севастополя) створюються за необхідності та підпорядковуються відділам БКОЗ. Створення і ліквідація відділів, відділень або груп БКОЗ у містах здійснюється за рішенням Голови СБУ за поданням начальника Головного управління БКОЗ, погодженим із

¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

² Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Начальник Головного управління БКОЗ Центрального управління СБУ призначається на посаду і звільняється з посади Указом Президента України за поданням Голови СБУ, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, і за посадою є першим заступником Голови СБУ. Заступники начальника Головного управління БКОЗ, начальники управлінь Головного управління призначаються на посади і звільняються з посад Головою СБУ за поданням начальника Головного управління БКОЗ Центрального управління СБУ, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Начальники спецпідрозділів БКОЗ в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі призначаються на посади і звільняються з посад наказом Голови СБУ за поданням начальника Головного управління БКОЗ, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, і за посадою є заступниками начальників управлінь СБУ у відповідних регіонах. Начальники відділів, відділень або груп БКОЗ у містах призначаються на посади та звільняються з посад наказом начальника Головного управління БКОЗ Центрального управління СБУ за поданням начальника Головного управління СБУ в Автономній Республіці Крим, начальника обласного управління СБУ.

Межі компетенції спеціальних підрозділів БКОЗ СБУ визначаються на основі законів України «Про Службу безпеки України», «Про організаційно-правові основи боротьби із організованою злочинністю», КПК та інших законів України.

Варто зазначити, що спецпідрозділи БКОЗ СБУ здійснюють протидію як адміністративно-, так і кримінально караній корупції. Так, спецпідрозділи БКОЗ наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері корупції за порушення, передбачені ст.ст.172³–172⁹ КУпАП. Водночас виключення органів СБУ із числа спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції позбавить спецпідрозділи БКОЗ СБУ права складати адміністративні протоколи, але тільки після того, як розпочне свою діяльність НАЗК,¹ яке наразі не функціонує.

Окремо слід зауважити, що функції з протидії корупції на СБУ покладено Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби із організованою злочинністю», про який уже йшлося вище. Єдиним правоохоронним державним органом, спеціально створеним для боротьби з організованою злочинністю, є спецпідрозділи БКОЗ СБУ, одним із основних напрямів роботи яких у сфері боротьби з організованою злочинністю є запобігання встановленню корумпованих зв'язків із державними службовцями та посадовими особами, недопущення їх втягнення у злочинну діяльність.²

Оперативні підрозділи СБУ є суб'єктами здійснення оперативно-розшукової діяльності, завданням якої є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК, із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.

² Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.¹ Матеріали оперативно-розшукової діяльності можуть використовуватися як приводи та підстави для початку досудового розслідування. При цьому важливе місце в роботі органів СБУ відведено протидії кримінальним правопорушенням, суб'єктами яких виступають службові особи. Водночас слід зазначити, що виявлення та припинення злочинів у сфері службової діяльності здійснюється спецпідрозділами БКОЗ СБУ у взаємодії зі слідчими підрозділами Національної поліції або НАБУ.

4.6. Державне бюро розслідувань як суб'єкт запобігання та протидії корупції

«Одним із важливих питань інституційного забезпечення реформування правоохоронних органів є створення Державного бюро розслідувань України – нового органу, до функцій якого має перейти розслідування злочинів, скоєних державними службовцями високого рангу, працівниками правоохоронних органів і суддями. Зазначений орган має бути створений у такій формі, яка забезпечить належний рівень його незалежності, ефективності і професійності...»²

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», який набирає чинності з дня утворення Кабінетом Міністрів України *Державного бюро розслідувань (ДБР)*, але не пізніше 01.03.2016, ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.³ У своїй діяльності ДБР керуватиметься Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами України, а також іншими нормативно-правовими актами, прийнятими на їх основі.

Слід зазначити, що у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» серед спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК) ДБР не згадується.⁴ Проте системний аналіз норм законодавства про кримінальну відповідальність (зокрема ст. 45 КК), кримінального процесуального законодавства (ст. 216 КПК), а також Закону України «Про Державне бюро розслідувань» дає підстави вважати, що

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 р. : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – С. 219.

³ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VII // Голос України. – 2016. – № 7.

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

виконання функцій із запобігання та протидії корупції в Україні покладається також і на цей орган державної влади.

Так, ч. 4 ст. 216 КПК встановлено, що слідчі органів ДБР здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених:

1) службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої–третьої категорій посад державних службовців, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності НАБУ згідно з ч. 5 цієї статті;

2) службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора України – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ згідно з ч. 5 цієї статті.¹

Таким чином, підслідність слідчих органів ДБР визначена за спеціальним суб'єктом злочину, яким можуть визнаватися лише службові особи органів державної влади, уповноважені на виконання функцій держави.

Водночас у примітці до ст. 45 КК зазначено, що корупційними злочинами вважаються злочини, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК, у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² цього Кодексу. Таким чином, слідчі органів ДБР здійснюватимуть досудове розслідування корупційних злочинів, передбачених ст.ст. 354, 364, 364¹, 365², 368–369² КК, у разі їх вчинення Директором НАБУ, його першим заступником або заступником.

Ці положення відображено у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», згідно з якою *ДБР вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:*

1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої–третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБУ;

2) злочинів, вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора України – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ;

3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 КК.²

Системний аналіз положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань» дає підстави визначити й *інші повноваження ДБР у сфері запобігання та протидії корупції*, серед яких:

1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності (у т.ч. й корупційної), внесення відповідних пропозицій на розгляд Кабінету Міністрів України;

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

² Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VII // Голос України. – 2016. – № 7.

2) здійснення інформаційно-аналітичних заходів щодо встановлення системних причин та умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до компетенції ДБР, вжиття заходів до їх усунення;

3) припинення і розкриття корупційних злочинів, розслідування яких віднесено до компетенції ДБР;

4) здійснення оперативно-розшукової діяльності на підставах і в порядку, встановлених законом із метою припинення та запобігання корупційним злочинам, віднесеним до підслідності ДБР;

5) розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за корупційні злочини, розслідування яких віднесено до підслідності ДБР;

6) використання гласних і негласних штатних та позаштатних працівників у порядку, передбаченому КПК і Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», у здійсненні заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, припинення і розслідування корупційних правопорушень, віднесених до підслідності ДБР;

7) розробка методології розслідування корупційних злочинів;

8) вжиття заходів щодо відшкодування завданих державі збитків і шкоди, забезпечення можливості для конфіскації коштів та іншого майна, одержаного внаслідок вчинення корупційних злочинів, у порядку, визначеному законодавством;

9) вжиття заходів для повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, одержаних внаслідок вчинення корупційних правопорушень, віднесених до підслідності ДБР;

10) доступ (як користувача) до інформаційних систем органів державної влади, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України;

11) самостійне створення інформаційних систем і ведення оперативного обліку в обсязі та порядку, що визначаються завданнями, покладеними на ДБР, із дотриманням законодавства про захист персональних даних;

12) забезпечення особистої безпеки осіб рядового і начальницького складу, державних службовців ДБР та інших визначених законом осіб, а також захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, від протиправних посягань;

13) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників ДБР, участь у формуванні державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у відповідних сферах;

14) співробітництво у сфері визначеної законом компетенції з поліцейськими та іншими відповідними органами іноземних держав, відповідно до законів та міжнародних договорів України;

15) здійснення інших повноважень, передбачених законодавством України.

Для реалізації зазначених повноважень у сфері протидії корупції ДБР і його уповноважені посадові особи наділені правами:

1) здійснювати на підставах і в порядку, встановлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові, слідчі та негласні слідчі дії з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування корупційних правопорушень, віднесених до підслідності ДБР;

2) безоплатно одержувати в порядку, передбаченому КПК за письмовими запитами Директора ДБР, його уповноваженого заступника, директорів територіальних органів ДБР або їхніх уповноважених заступників інформацію, необхідну у справах про корупційні злочини, що перебувають у провадженні ДБР. Суб'єкти, яким адресовано відповідні запити, зобов'язані протягом трьох днів, а у

разі неможливості – не пізніше 10-денного строку, надати відповідну інформацію або повідомити про причини, що перешкоджають її наданню;

3) вживати заходів для припинення фізичними і юридичними особами протиправних діянь, що перешкоджають здійсненню повноважень ДБР, перевіряти у зв'язку із цим документи, що посвідчують особу;

4) проводити фотографування, аудіо- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, затриманих за підозрою у вчиненні злочину, взятих під варту;

5) використовувати у невідкладних випадках із подальшим відшкодуванням завданих збитків, транспортні засоби, що належать фізичним і юридичним особам (крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав і організацій, транспортних засобів спеціального призначення), для проїзду до місця події, припинення злочину, переслідування та затримання осіб, які підозрюються у його вчиненні, доставлення до закладів охорони здоров'я осіб, які потребують екстреної медичної допомоги;

6) співпрацювати з фізичними особами, у тому числі на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально та морально заохочувати осіб, які надають допомогу в запобіганні, виявленні, припиненні та розслідуванні корупційних правопорушень, віднесених до підслідності ДБР;

7) у випадках, передбачених Законом України «Про Державне бюро розслідувань», на підставі та в порядку, визначених Законом України «Про Національну поліцію», зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу;

8) вживати заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, що можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності ДБР, провадити діяльність зі зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт (ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»).

При цьому на працівників, які здійснюють покладені на них обов'язки у складі слідчих чи оперативних підрозділів, поширюються також права та обов'язки, передбачені КПК і Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Належне здійснення повноважень ДБР щодо запобігання та протидії корупції забезпечуватиметься визначеними у ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» *гарантіями незалежності*, у числі яких, зокрема:

1) спеціальний статус ДБР, а також особливий порядок визначення його загальної структури, фінансування та організаційного забезпечення діяльності;

2) особливий порядок добору, призначення та звільнення Директора ДБР, першого заступника і заступника Директора ДБР, а також визначений законом вичерпний перелік підстав для припинення їхніх повноважень;

3) визначений відповідними законодавчими актами порядок здійснення повноважень ДБР та його працівниками;

4) колегіальне прийняття найбільш важливих рішень керівництвом ДБР;

5) заборона незаконного втручання у здійснення повноважень працівників ДБР;

6) належна оплата праці працівників ДБР і соціальні гарантії;

7) правовий захист і забезпечення особистої безпеки працівників ДБР та їхніх близьких родичів.¹

¹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VII // Голос України. – 2016. – № 7.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державне бюро розслідувань» *систему ДБР утворюють:*

- центральний апарат;
- територіальні органи;
- спеціальні підрозділи;
- навчальні заклади та науково-дослідні установи.

До складу ДБР входитимуть слідчі, оперативні та інші підрозділи.

Частиною 2 цієї статті визначено загальну структуру, функції та чисельність ДБР, у тому числі осіб рядового і начальницького складу. Так, гранична чисельність центрального апарату та територіальних управлінь ДБР становить 1 тисячу 500 осіб.¹

Цією ж нормою встановлено, що організаційну структуру ДБР затверджує Директор ДБР за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Однак процедуру такого погодження у Законі не виписано. Тому порядок визначення організаційної структури ДБР, її затвердження Директором ДБР і подальшого погодження Урядом потребує додаткового законодавчого врегулювання.

Для забезпечення виконання завдань ДБР утворюється сім його територіальних управлінь, зокрема у Львові, Хмельницькому, Миколаєві, Мелітополі, Полтаві, Краматорську, Києві, що діятимуть на підставі положень, затверджених Директором ДБР, у порядку, передбаченому ч. 2 ст. 12 Закону України «Про державне бюро розслідувань».

Виходячи зі змісту положень ст. 216 КПК про те, що слідчі органів ДБР здійснюватимуть досудове розслідування корупційних злочинів, передбачених ст.ст. 354, 364, 364¹, 365², 368–369² КК, у разі їх вчинення Директором НАБУ, його першим заступником або заступником, здійснення кримінально-процесуальних повноважень ДБР у сфері протидії корупції покладатиметься, головним чином, на підрозділи центрального апарату ДБР.

Директор ДБР і його заступники, відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону України «Про державне бюро розслідувань» призначатимуться строком на п'ять років. При цьому встановлений ст. 11 Закону порядок їх призначення є не тільки однією з гарантій незалежності ДБР від незаконного втручання у його діяльність, а й засобом забезпечення додержання визначених Законом правових засад виконання покладених на Бюро повноважень.

Директор ДБР призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (Конкурсної комісії) на зайняття посади Директора ДБР, а його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Директором ДБР за поданням Конкурсної комісії в порядку, передбаченому ч.ч. 2–11 ст. 11 Закону України «Про державне бюро розслідувань».

Повноваження щодо організації та проведення конкурсу покладаються на Конкурсну комісію, до складу якої входять:

- 1) три особи, визначені Президентом України;
 - 2) три особи, визначені Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого належать організація та діяльність органів досудового розслідування;
 - 3) три особи, визначені Кабінетом Міністрів України.
- Із числа членів Конкурсної комісії обираються її голова та секретар.

¹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VII // *Голос України*. – 2016. – № 7.

До повноважень Конкурсної комісії належать:

- 1) визначення регламенту її роботи;
- 2) розміщення оголошення про умови та строки проведення конкурсу;
- 3) розгляд документів, поданих особами для участі в конкурсі;
- 4) відбір із загального числа кандидатів осіб, з якими Конкурсна комісія проводить на своєму засіданні співбесіду, та осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», і перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади»;
- 5) обрання шляхом відкритого голосування із числа кандидатів, які пройшли співбесіду, одного кандидата, котрий відповідає вимогам до Директора ДБР;
- 6) обрання шляхом відкритого голосування із числа кандидатів, які пройшли співбесіду, двох кандидатів, котрі відповідають вимогам до першого заступника і заступника Директора ДБР;
- 7) оприлюднення інформації про кандидатів, які подали заяву на участь у конкурсі, а також інформації про трьох кандидатів, відібраних для проходження співбесіди в Конкурсній комісії, про кандидатів, відібраних Конкурсною комісією для призначення на посади Директора ДБР, його першого заступника і заступника;
- 8) проведення повторного конкурсу на заняття посад Директора ДБР або його заступників.

Конкурсна комісія вважається повноважною у разі затвердження в її складі не менше шести осіб.

Одним із визначальних чинників, які впливатимуть на якість виконання покладених на ДБР завдань із протидії корупції, є взаємодія ДБР з іншими державними органами, зокрема спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК). Така взаємодія полягатиме в обміні оперативною інформацією між ДБР та іншими державними органами, які відповідно до закону здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Крім того, з метою виконання своїх повноважень у сфері протидії корупції ДБР взаємодіятиме з НБУ, ФДМУ, АМКУ, органами Державної прикордонної служби України та іншими державними органами. Така співпраця може закріплюватися шляхом укладання угоди (ухвалення меморандуму) про співпрацю та обмін інформацією.

Вкрай важливим для забезпечення якісного виконання визначених законом повноважень ДБР у сфері протидії корупції є контроль за його діяльністю. Такий контроль здійснюватиметься в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Законом України «Про Державне бюро розслідувань», іншими законодавчими актами України, та передбачатиме:

- 1) інформування Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з основних питань діяльності ДБР про виконання покладених на нього завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина;
- 2) щорічне письмове звітування перед Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України про діяльність ДБР за попередній рік;
- 3) запобігання і виявлення правопорушень у діяльності працівників ДБР підрозділами внутрішнього контролю, які діятимуть у складі центрального апарату і територіальних органів ДБР;

4) проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа працівників ДБР з метою виявлення можливих правопорушень, вчинених у минулому особою, яка претендує на зайняття посади в ДБР або проходить службу в ДБР. Таке дослідження здійснюватиметься до вступу особи на службу до ДБР, а також не рідше одного разу на рік під час проходження служби в ДБР;

5) регулярне інформування ДБР суспільства про свою діяльність через ЗМІ, офіційний веб-сайт та в інших формах;

6) забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю ДБР Радою громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується при ДБР на засадах відкритого та прозорого конкурсу;

7) нагляд Генерального прокурора України безпосередньо та через уповноважених ним прокурорів за додержанням ДБР законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування.

Застосування усіх наведених форм контролю за діяльністю ДБР у їх сукупності, на нашу думку, сприятиме підвищенню результативності протидії корупції як власне ДБР, так і усієї системи правоохоронних органів держави.

Таким чином, становлення ДБР як державного органу, який у межах своїх повноважень здійснюватиме заходи щодо протидії корупції, може стати одним із кроків Української держави на шляху до створення ефективної системи боротьби із цим надзвичайно небезпечним суспільним явищем.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА
ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ,
ЇХ КВАЛІФІКАЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ**

**5.1. Загальна характеристика адміністративних правопорушень,
пов'язаних із корупцією та провадження за цими деліктами**

Питання протидії корупції є важливим аспектом реформування України та адаптації вітчизняного законодавства до стандартів розвинутих демократичних країн світу.

На жаль, корупція в Україні – це наслідок загальних політичних, соціальних та економічних проблем нашої країни, цілком притаманних державі, яка перебуває на етапі реформування.

Тому застосування ефективних превентивних механізмів запобігання корупції є однією із найважливіших проблем, які намагається вирішити сучасна Українська держава на шляху до забезпечення прогресивних європейських стандартів прав і свобод людини та громадянина.

Важливу роль у протидії корупційним проявам відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону України «Про запобігання корупції» на широке застосування адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Згідно зі ст. 1 цього Закону корупційним правопорушенням є діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачено гл. 13-А КУпАП.

Зазначимо, що хоча адміністративно-юрисдикційна діяльність, у тому числі поліції, щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, здійснюється за загальними правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, є певні особливості адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

1) Суб'єктами відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, є спеціальні суб'єкти, визначені відповідними статтями КУпАП із посиланням на ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», в якій наведено перелік суб'єктів, котрі несуть відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2) За загальним правилом, відповідно до ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді). Що стосується правопорушення, пов'язаного з корупцією, то стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

3) КУпАП за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбачено два види стягнень: штраф і конфіскація.

4) Відповідно до ст. 255 КУпАП протоколи у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, мають право складати:

- уповноважені особи органів поліції;
- уповноважені особи органів СБУ;
- уповноважені особи НАЗК;
- прокурор або уповноважена ним особа із числа працівників прокуратури.

Слід зазначити, що за змістом Закону України «Про запобігання корупції» до суб'єктів запобігання корупції належить НАЗК, уповноваженими особами якого є Голова та члени НАЗК, а також уповноважені НАЗК посадові особи.

5) Для всіх категорій справ про адміністративні правопорушення КУпАП (ч. 1 ст. 257) встановлює, що протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, при цьому терміну, упродовж якого необхідно це зробити, не визначено. Виняток становлять адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом з іншими матеріалами надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення правопорушення у триденний строк із моменту його складення.

У разі вчинення пов'язаного з корупцією правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол та інші матеріали надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно із надісланням його до суду надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

6) Відповідно до ч. 5 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» особа, стосовно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

7) Розгляд справ про вчинені адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, віднесено виключно до компетенції районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (ч. 1 ст. 221 КУпАП).

8) При розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені ст.ст. 172⁴–172⁹ КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу поліції або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути піддано приводу органом поліції.

9) Строк розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, є загальним – 15 днів із дня одержання судом (суддею), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією та інших матеріалів справи. КУпАП передбачено випадки, коли строк розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, може зупинятися. Суд може зупинити строк розгляду справи у разі, якщо особа, щодо якої

складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

10) Під час провадження у справі про вчинене адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою (ст. 250 КУпАП).

11) Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у триденний строк із дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом. Із метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом НАЗК рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, котра вчинила таке правопорушення, призначається службове розслідування, яке проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

12) Особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом до якої не застосовано покарання або на яку не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

5.2. Кваліфікація адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією

Ефективність протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, значною мірою залежить від правильної їх кваліфікації, яка є важливим етапом застосування відповідних норм антикорупційного законодавства. Практичне значення кваліфікації полягає у забезпеченні принципів законності, об'єктивної істини, відповідності стягнення вчиненому правопорушенню. Кваліфікація адміністративних правопорушень – це встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності ознак вчинених особою протиправних дій або бездіяльності ознакам складу проступку, передбаченого адміністративним законодавством. Саме від правильності та повноти встановлення сукупності об'єктивних і суб'єктивних ознак складу адміністративного правопорушення залежатиме законність притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Статтею 172⁴ КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» передбачено відповідальність, визначену ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою особам 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.

Ця норма КУпАП не поширюється на випадки, коли Конституцією і законами України для окремих посад встановлено спеціальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, і їх додержання забезпечується за спеціальними процедурами.

Обмеження, передбачені ч. 1 зазначеної 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), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172⁴ КУпАП, є суспільні відносини, пов'язані із заборonoю отримання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, інших доходів, не пов'язаних зі здійсненням їх владних повноважень.

Предметом цього правопорушення є отримання *доходу* від забороненої діяльності (загальна сума доходу від усіх видів забороненої діяльності, отриманого в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах як на території України, її континентальному шельфі у виключній морській економічній зоні, так і за її межами) чи *винагорода* за роботу за сумісництвом (будь-яка одноразова, періодична або щомісячна матеріальна (грошова чи натуральна) виплата).

З *об'єктивної сторони* такі правопорушення характеризуються активними протиправними діями, а саме:

1) заняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (ч. 1 цієї статті).

Відповідно до ст. 42 ГК підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Під заняттям іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю слід розуміти виконання посадовою особою, крім основної, ще й іншої оплачуваної роботи, незалежно від укладення трудового договору, проте такі особи можуть займатися викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною та суддівською практикою, інструкторською практикою із спорту.

Викладацька діяльність – це процес надання знань, формування вмінь і навичок із різних напрямів освіти, розвитку інтелектуальних і творчих здібностей, фізичних якостей відповідно до задатків та запитів осіб – учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, ад'юнктів, докторантів тощо; діяльність щодо отримання ними професії, підвищення їх виробничої кваліфікації, забезпечення фундаментальної наукової, загальнокультурної, спеціальної практичної підготовки і перепідготовки.

Наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань. Основними її формами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження.

Творча діяльність – це індивідуальна чи колективна творчість професійних творчих працівників, результатом якої є твір чи його інтерпретація, що мають культурно-мистецьку цінність.

Медична практика – діяльність, пов'язана із комплексом спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищенню санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на діагностику, допомогу особам із гострими і хронічними захворюваннями, реабілітацію хворих та інвалідів, що здійснюється особами, які мають спеціальну освіту.

У статті КУпАП, що розглядається, зазначено про такий вид діяльності як суддівська практика, під якою за змістом положень ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» розуміється суддівська практика зі спорту. Судді зі спорту перебувають на обліку в органах управління фізичною культурою і спортом, а про суддівство змагань зазначається у заліковій картці, яку веде колегія суддів за місцем обліку судді.

Інструкторська робота зі спорту полягає у проведенні фізкультурно-оздоровчої і спортивної роботи, навчально-тренувальної роботи у фізкультурно-оздоровчих групах і спортивних секціях тощо;

2) входження до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 2 ст. 172⁴ КУпАП). Для кваліфікації діяння за цією частиною важливим є встановлення того, що:

- суб'єкт входить до складу саме органу управління або наглядової ради підприємства чи організації;

- ці підприємства чи організації створено з метою одержання прибутку (зокрема вони здійснюють підприємницьку діяльність);

- суб'єкт не здійснює функцій з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та не представляє інтересів держави у раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства.

Участь у складі правління чи інших виконавчих органів підприємств і організацій, які не здійснюють підприємницьку діяльність, не дає підстав для визнання діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, правопорушенням, пов'язаним із корупцією, так само як входження особи до складу редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів), різного роду журі, консиліумів, навіть за умови одержання нею винагороди за виконану роботу, оскільки зазначені органи створюються з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики тощо.

Склад правопорушення є формальним і вважається закінченим із моменту отримання доходу від діяльності чи винагороди за виконання роботи за сумісництвом. Водночас для закінчення деяких із зазначених вище діянь достатньо вчинення лише дій, передбачених статтею (формальний склад), наприклад, сам факт входження особи до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, є закінченим правопорушенням.

Суб'єктами правопорушення є особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних (особливий суб'єкт).

Із суб'єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини – прагненням отримати прибуток або винагороду за здійснення заборонених законом для суб'єктів владних повноважень видів діяльності.

Унормування порядку отримання подарунків є одним із важливих запобіжних заходів у сфері недопущення виникнення корупційних ризиків у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оскільки дає змогу врегулювати конфлікт інтересів, а саме, суперечності між приватними інтересами публічного службовця та його службовими обов'язками, наявність яких може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій у процесі його службової діяльності.

Порушення, передбачені ч. 1 ст. 172⁴ КУпАП, тягнуть за собою штраф від 300 до 500 н.м.д.г. із конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди за роботу за сумісництвом, а ч. 2 – від 300 до 500 н.м.д.г. громадян із конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності.

Дії, передбачені ч. 1 або ч. 2 зазначеної статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від 500 до 800 н.м.д.г. із конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Статтею 172⁵ КУпАП встановлено відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.

Норми цієї статті мають бланкетний (відсильний) характер, їх деталізовано у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою суб'єктам владних повноважень заборонено безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Цією статтею також передбачено відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунка. У цьому разі йдеться про те, що суб'єкти владних повноважень можуть приймати подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», якщо вартість таких подарунків не перевищує розміру однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих з одного джерела протягом року, не перевищує розміру двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня поточного року.

Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, одержані:

1) від близьких осіб;

2) як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Блиькими особами відповідно до закону є особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також –

незалежно від наведених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта.

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 із 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.

2. Якщо особа, на яку поширюються 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, котра 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 та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі його відсутності.

3. Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Крім цього, подарунки, одержані особами, зазначеними у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Об'єктом цього адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління та у сфері запобігання і протидії корупції щодо дотримання встановленого порядку одержання подарунка суб'єктами владних повноважень та їх декларування.

Предметом правопорушення є подарунки.

З *об'єктивної сторони* правопорушення характеризується діянням, що полягає у порушенні особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вимог закону стосовно заборони або обмежень щодо одержання подарунка.

До подарунків, які дозволено приймати публічним службовцям, можна віднести й ділові подарунки (сувеніри), і прояви гостинності (запрошення на каву

або вечерю) у скромних масштабах, які широко застосовуються для налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків, але за умови, що такі подарунки та прояви гостинності не будуть постійними, не впливатимуть на прийняття публічними службовцями рішень або не створюватимуть враження, що це може вплинути на їхні рішення.

Склад правопорушення (особливий суб'єкт) є формальним. Такі факультативні ознаки об'єктивної сторони як час, місце, способи та засоби його вчинення на кваліфікацію не впливають.

Суб'єктами правопорушення є особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Із *суб'єктивної сторони* правопорушення характеризується умисною формою вини та корисливою метою.

Порушення ч. 1 ст. 172⁵ КУпАП тягне за собою накладення штрафу від 100 до 200 н.м.д.г. із конфіскацією такого подарунка.

Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене ч. 1 зазначеної статті, тягне за собою накладення штрафу від 200 до 400 н.м.д.г. із конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Стаття 172⁶ КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» передбачає відповідальність за несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані.

Так, НАЗК перевіряє своєчасність подання, правильність і повноту заповнення декларацій, поданих суб'єктами декларування, здійснює їх логічний та арифметичний контроль.

Порядок проведення контролю, а також повної перевірки декларації визначається НАЗК. Контроль щодо своєчасності подання декларації здійснюється протягом 15 робочих днів із дня, у який така декларація повинна бути подана.

Повна перевірка декларації здійснюється протягом 90 днів із дня подання декларації і полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення.

Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується НАЗК.

Обов'язковій повній перевірці також підлягають декларації, подані іншими суб'єктами декларування, у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю.

Об'єктом цього правопорушення є встановлений порядок декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які до них прирівнюються.

Об'єктивна сторона цього правопорушення має прояв у порушенні особою встановленого законом фінансового контролю, тобто несвоєчасному поданні декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, неповідомленні або несвоєчасному повідомленні про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані.

З об'єктивної сторони протиправний намір реалізується у формі дії (несвоєчасне подання декларації; несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку або про суттєві зміни у майновому стані) та бездіяльності (неподання декларації; неповідомлення про відкриття валютного рахунку і про суттєві зміни у майновому стані).

На кваліфікацію цього проступку впливає *час* його вчинення, який має важливе значення для визначення несвоєчасності подання, неподання декларації та повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані.

Так, згідно зі ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» посадові особи, зазначені у ст. 3 цього Закону, зобов'язані щорічно *до 1 квітня* подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається НАЗК. У разі виявлення суб'єктом декларування помилок у поданій ним декларації НАЗК за його письмовим зверненням надає можливість їх виправити протягом 10 календарних днів.

У разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування зобов'язаний у *десятиденний строк* письмово повідомити про це НАЗК у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунку і місцезнаходження банку-нерезидента (нерезиденти – юридичні особи, утворені відповідно до законодавства інших держав які здійснюють свою діяльність за межами України, а також їх відокремлені підрозділи з місцезнаходженням на території України, які не здійснюють господарську діяльність відповідно до законодавства України; резиденти – юридичні особи, які утворені та проводять свою діяльність відповідно до законодавства України, з місцезнаходженням на її території, а також їх відокремлені підрозділи за кордоном, що не здійснюють господарську діяльність).

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

Суб'єкт цього правопорушення – спеціальний, а саме:

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

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

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

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;
г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

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

д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (органів Національної поліції), державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, СБУ, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

є) члени НАЗК;

ж) члени ЦВК;

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

2) особи, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

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

Суб'єктивна сторона правопорушення визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу. Зважаючи на пряму вказівку закону (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції») про те, що правопорушенням, пов'язаним корупцією, є лише умисне діяння, за діяння, передбачені ст. 172⁶ КУпАП і вчинені з необережності, відповідальність особи за цією статтею настати не може.

Вчинення проступку, передбаченого ч.ч. 1–3 ст. 172⁶ КУпАП, – несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – тягне за собою накладення штрафу від 50 до 100 н.м.д.г.

Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані тягне за собою накладення штрафу від 100 до 200 н.м.д.г.

Дії, передбачені ч. 1 або ч. 2 зазначеної статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від 100 до 300 н.м.д.г. із конфіскацією доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або за подання у ній завідомо недостовірних відомостей не звільняє суб'єкта декларування від обов'язку подати відповідну декларацію з достовірними відомостями.

Стаття 172⁷ КУпАП «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» встановлює відповідальність за неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів.

У цій статті під реальним конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172⁷ КУпАП, є суспільні відносини у сфері державного управління стосовно порушення вимог щодо повідомлення про наявність конфлікту інтересів особою, яка є суб'єктом правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Об'єктивна сторона правопорушення характеризується бездіяльністю. Склад правопорушення є формальним.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Відповідальність за неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів настає за умови вчинення зазначених дій у зв'язку з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Так, за змістом ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» особи, зазначені у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень в якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи

потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

НАЗК у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

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

2. Особи, зазначені у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», в яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням документів на підтвердження цього безпосередньому керівникові або керівникові органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

Час і місце вчинення діяння не впливають на його кваліфікацію. Законодавець не називає спосіб вчинення протиправного діяння (як правило, воно має форму бездіяльності). Не виключені й інші форми дії – коли надається навмисно перекручена, завуальована інформація всупереч реальній ситуації.

Суб'єктом передбаченого ст. 172⁷ КУпАП адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є особи, зазначені у ч.ч. 1, 2 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». Зокрема, ними є особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також особи, які для цілей зазначеного Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується умисною формою вини.

Порушення ч. 1 ст. 172⁷ КУпАП тягне за собою накладення штрафу від 100 до 200 н.м.д.г.

Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягнуть за собою накладення штрафу від 200 до 400 н.м.д.г.

Дії, передбачені ч. 1 або ч. 2 зазначеної статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від 400 до 800 н.м.д.г. із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Об'єктом правопорушення, передбаченого **ст. 172⁸ КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»**, є суспільні відносини у сфері державного управління, а також у сфері запобігання та протидії корупції.

Предметом правопорушення є інформація, яка стала відома посадовій особі у зв'язку з виконанням нею службових повноважень.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію» інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Об'єктивна сторона правопорушення має прояв у незаконному розголошенні або використанні в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (формальний склад).

Відповідно до ст. 43 Закону «Про запобігання корупції» особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначені у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. цього 3 Закону, не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Об'єктивна сторона правопорушення може втілюватися у таких формах:

- незаконне розголошення інформації;
- незаконне використання інформації;
- в інший спосіб.

Суб'єкт цього правопорушення є особливим. Ним можуть бути зазначені вище особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (їх перелік наведено у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції») (перша група суб'єктів).

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі як прямого, так і непрямого умислу. Якщо у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» прямо зазначено, що правопорушенням, пов'язаним із корупцією є лише умисне діяння, то за діяння, передбачене ст. 172⁸ КУпАП і вчинене з необережності, відповідальність особи за цією статтею настати не може.

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, згідно зі ст. 172⁸ КУпАП тягне за собою накладення штрафу від 100 до 150 н.м.д.г.

Статтею 172⁹ КУпАП передбачено відповідальність за невиконання заходів щодо протидії корупції.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління, а також у сфері запобігання корупції, пов'язані зі здійсненням уповноваженими на те законом суб'єктами заходів щодо запобігання та протидії корупції.

Об'єктивна сторона проступку полягає у невиконанні передбачених законом заходів у разі виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією (формальний склад). Вона характеризується бездіяльністю суб'єкта проступку щодо обов'язку вжиття передбачених законом заходів у разі виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

За змістом ч. 7 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» посадові та службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Склад правопорушення, передбаченого ст. 172⁹ КУпАП, є формальним: диспозицією не передбачено настання шкідливих наслідків як обов'язкового елемента об'єктивної сторони проступку.

Суб'єкт цього адміністративного правопорушення – спеціальний.

Слід зауважити, що в усіх статтях розд. 13-А КУпАП (крім статті, що розглядається) є примітка, де чітко зазначено, хто саме є суб'єктом кожного конкретного правопорушення. Таким чином, суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172⁹ КУпАП, може бути:

1) посадова чи службова особа органу державної влади, його структурного підрозділу;

2) посадова особа органу місцевого самоврядування, його структурного підрозділу;

3) особа, яка постійно або тимчасово обіймає посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважена на виконання таких обов'язків у юридичній особі приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інша особа, яка не є службовою особою та перебуває з підприємством, установою, організацією у трудових відносинах, – у випадках, передбачених законом.

У чинному законодавстві наведено визначення посадової особи та державного службовця органу державної влади.

Державний службовець відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» 2015 р. – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, їх апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Таким чином, для цілей кваліфікації діяння, передбаченого ст. 172⁹ КУпАП, доцільно скористатися визначенням, наведеним у примітці до ст. 364 КК, згідно з яким *службовими особами* є особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено поняття посадової особи місцевого самоврядування – нею є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Згідно з ч. 2 ст. 81 ЦК юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦК, а юридична особа публічного права – розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Суб'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 172⁹ КУпАП, характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу.

Порушення ст. 172⁹ КУпАП тягне за собою накладення штрафу від 125 до 250 н.м.д.г.

Та сама дія, вчинена повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення, тягне за собою накладення штрафу від 250 до 400 н.м.д.г.

Статтею 172⁹⁻¹ КУпАП встановлено відповідальність за порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням.

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини щодо запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань.

Протиправний вплив на результати офіційного спортивного змагання – це маніпулювання спортивним змаганням, тобто умисне вчинення корупційного правопорушення, спрямованого на некоректні зміни ходу спортивного змагання чи його результату шляхом повного або часткового виключення непередбачуваного характеру змагань і досягнення наперед визначеного їх наслідку, з метою отримання будь-якої неправомірної переваги для себе або для інших.

Предметом правопорушення є неправомірна вигода, розмір якої не перевищує 20 мінімальних заробітних плат.

З об'єктивної сторони правопорушення характеризується діянням у формі порушення заборони розміщення ставок на спорт заінтересованими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь.

Корупційним правопорушенням, що впливає на результати офіційних спортивних змагань, є вчинення хоча б одного із таких діянь:

1) підкуп спортсменів, осіб допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадових осіб у сфері спорту, примушування або підбурювання їх до таких діянь чи вступ у змову з ними стосовно результату офіційного спортивного змагання (договірної поєдинку) або стосовно надання ними ексклюзивної спортивної інформації;

2) отримання спортсменами, особами допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадовими особами у сфері спорту грошей, цінних паперів, іншого майна, користування послугами майнового характеру, отримання інших вигод і переваг внаслідок діянь, зазначених у п. 1, чи несанкціонованого використання ними ексклюзивної спортивної інформації.

Із суб'єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини та наявністю спеціальної мети – одержати неправомірну вигоду. При цьому розмір такої вигоди не повинен перевищувати 20 мінімальних заробітних плат.

Суб'єкт цього адміністративного правопорушення – спеціальний. Ним, зокрема, можуть бути: спортсмени, особи допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадові особи у сфері спорту, які вчинили корупційне правопорушення, порушили заборону встановлену ч. 4 ст. 8 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03.11.2015 № 743-VIII, а саме: розміщували ставки на спорт щодо результатів офіційного спортивного змагання, в якому вони або їхня команда бере участь, примушували чи підбурювали цих суб'єктів до правопорушень або вступили з ними у змову.

Спортсмени, особи допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадові особи у сфері спорту повинні сумлінно виконувати свої спортивні, професійні та службові обов'язки, не допускати зловживань ними, не розголошувати і не використовувати в інший спосіб ексклюзивну спортивну інформацію, крім випадків, встановлених законом, утримуватися від виконання неправомірних рішень чи вказівок керівництва та від задоволення пропозицій інших осіб, що можуть протиправно вплинути на хід або результати офіційних спортивних змагань.

У разі виявлення порушень, допущених при організації, проведенні офіційного спортивного змагання чи визначенні його результатів або при

реалізації заходів щодо запобігання корупційному впливу на результати офіційного спортивного змагання, органи і посадові особи у встановленому порядку надають матеріали контролю з відповідними висновками компетентним дисциплінарним чи правоохоронним органам для вирішення питання про відповідальність осіб, які допустили корупційне правопорушення чи неналежне виконання обов'язків щодо протидії корупційним правопорушенням.

Спортсмени (спортивні команди) – учасники офіційних спортивних змагань (спортивного поєдинку, турніру), спортивні інтереси яких порушено внаслідок корупційного правопорушення, що вплинуло на результати цих змагань, можуть у порядку, встановленому нормативними актами компетентних спортивних організацій, вимагати скасування результатів або приведення їх в інший спосіб у відповідність із вимогами правил чесної гри.

Суб'єкти (фізичні та юридичні особи), права і законні інтереси яких порушено внаслідок корупційного впливу на результати офіційного спортивного змагання чи порушення заборони розміщення ставок на спорт, мають право на відновлення своїх прав і відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення їхніх прав і законних інтересів. Шкода, завдана фізичній або юридичній особі, яка здійснює діяльність у сфері спорту, внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів протидії корупційним правопорушенням, відшкодовується згідно із Законом України «Про запобігання корупції».

6.1. Корупційні злочини: поняття, види та загальна характеристика

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», крім визначення поняття «корупція» та деяких інших важливих понять, розкрито зміст двох видів правопорушення корупційного спрямування: *корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією*.¹ За вчинення таких правопорушень поряд з іншими видами відповідальності може встановлюватися і *кримінальна*. При цьому одним із різновидів корупційного правопорушення є *кримінальне корупційне правопорушення (корупційне кримінальне правопорушення)*.

Зважаючи на те, що у теорії держави і права правопорушення за ступенем суспільної небезпеки поділяються на *злочини та проступки*,² можна виокремити такі групи кримінальних корупційних правопорушень: 1) *корупційні злочини та 2) корупційні проступки*. Такий розподіл є прийнятним і з позиції кримінального процесуального права. Зокрема, відповідно до положень п.п. 4 і 6 ст. 3 та ст. 215 КПК, де насамперед йдеться про форму досудового розслідування, яку можна визнати критерієм для класифікації,³ *кримінальні корупційні правопорушення* також можна поділити на два види, про які згадувалося вище: *корупційні злочини та корупційні проступки*.

Однак, як відомо, національне кримінальне законодавство взагалі не надає дефініції проступку (у т.ч. кримінального, корупційного тощо), оперуючи лише терміном «злочин», а відтак, на сучасному етапі розвитку закону України про кримінальну відповідальність варто говорити лише про *корупційні злочини*.

Загалом корупційні злочини є конвенційними, їх існування визнається міжнародним кримінальним правом. Так, ст. 8 «Криміналізація корупції» Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 (ратифікована Україною із застереженнями і заявами 04.02.2004) зазначає про необхідність *визнати кримінально караними такі навмисно вчинені діяння*:

а) обіцянка, пропозиція або надання публічній посадовій особі, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної чи юридичної особи для того, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію або бездіяльність при виконанні своїх службових обов'язків;

б) вимагання або прийняття публічною посадовою особою, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної або юридичної особи для того, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи бездіяльність при виконанні своїх службових обов'язків.

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Теорія держави і права : підручник / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю. А. Ведерніков. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 316.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

Також ця Конвенція передбачає, що кожна держава-учасниця має розглянути можливість визнати кримінально караними:

1) випадки, про які йдеться вище, якщо у них бере участь будь-яка іноземна публічна посадова особа або міжнародний цивільний службовець;

2) участь як співника у вчиненні будь-якого злочину, визнаного таким відповідно до ст. 8 цієї Конвенції;

3) будь-які інші форми корупції.¹

Про корупційні злочини (злочини, пов'язані з корупцією, згідно з офіційним перекладом українською мовою) зазначено у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173².

Про корупційні дії згадується у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 174.³

У Конвенції ООН проти корупції окрему увагу приділено злочинам, визнаним (визначеним) цією Конвенцією.⁴ В основу Конвенції ООН проти корупції покладено низку інших важливих міжнародно-правових документів щодо запобігання та протидії корупції (Міжамериканська конвенція про боротьбу з корупцією; Конвенція про боротьбу з корупцією, яка зачіпає посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів ЄС, прийнята Радою ЄС 26.05.1997; Конвенція ОЕСР проти хабарництва; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 174; Конвенція Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею, прийнята главами держав й урядів Африканського союзу 12.07.2003; Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності).

Крім цього, поняття «корупційний злочин» є широко вживаним у законодавстві багатьох держав світу, у т.ч. тих, які виникли на теренах колишнього СРСР (Киргизстан, Молдова та ін.) і правові системи яких подібні до правової системи України.⁵

Усе наведене дає підстави для висновку, що імплементація терміна «корупційний злочин» у національне кримінальне законодавство є цілком обґрунтованим і необхідним кроком.

У теорії кримінального права корупційні злочини визначалися по-різному:

– злочини, які полягають у неправомірному використанні (зловживанні) посадовими особами органів державної влади або органів місцевого самоврядування наданої їм влади або свого посадового становища в особистих інтересах або інтересах третіх осіб (М. І. Мельник);⁶

– будь-який умисний злочин, що вчиняється посадовою особою органу державної влади чи місцевого самоврядування з використанням свого службового

¹ Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності : прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 № 55/25 ; ратифікована Україною 18.10.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_789.

² Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 ETS 173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47–48. – Ст. 2028.

³ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 ETS 174 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 592.

⁴ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 506.

⁵ Наумов А. В. Ответственность за коррупционные преступления по законодательству России, европейских стран и США (сравнительно-правовой анализ) / А. В. Наумов // Организованная преступность и коррупция Исследования, обзоры, информация. – 2000. – № 1. – С. 76–95.

⁶ Мельник М. І. Корупційні злочини: сутність і поняття / М. І. Мельник // Право України. – 2000. – № 11. – С. 128.

становища з корисливих мотивів, іншої особистої заінтересованості або для задоволення інтересів третіх осіб (О. М. Джужа);¹

– передбачене в Особливій частині КК суспільно небезпечне діяння, яке містить ознаки корупції та корупційного правопорушення (В. Куц, Я. Триньова).²

Таке розмаїття наукових визначень було зумовлене відсутністю до певного часу законодавчої дефініції поняття «корупційний злочин». Як справедливо стверджує О. К. Марін, корупційним є злочин, що вчиняється службовою особою, яка надає публічні послуги, із використанням можливостей свого спеціального статусу з метою одержання неправомірної вигоди – а в КК зазначено про близько 100 посягань такого роду.³

Специфікою КК є те, що він не розглядає відповідальність за корупційні злочини в межах якогось окремого розділу його Особливої частини. Відтак, серед двадцяти розділів Особливої частини цього Кодексу немає розділу, який би мав назву «Корупційні злочини». Натомість законодавець застосував неординарний підхід – визначення корупційних злочинів надано у тексті примітки до ст. 45 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям» розд. IX «Звільнення від кримінальної відповідальності» Загальної частини КК. Наведене зумовлено тим, що саме у цій статті вперше трапляється термін «корупційний злочин» (у контексті вирішення питань про звільнення особи від кримінальної відповідальності), а отже, з позиції законодавчої техніки є потреба у визначенні цього поняття в межах зазначеної кримінально-правової норми.

Слід підтримати думку В. І. Тютюгіна і К. С. Косінової, що «закріплення переліку корупційних злочинів у законі про кримінальну відповідальність мало на меті, в першу чергу, унеможливити або ускладнити застосування пільгових (заохочувальних) норм кримінального права до осіб, які вчинили такі діяння (зокрема інституту звільнення від кримінальної відповідальності, призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, звільнення від покарання з випробуванням чи від його відбування за амністією, зняття судимості тощо)».⁴

Зазначимо, що спочатку законодавче визначення корупційних злочинів у національному КК з'явилося на підставі Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».⁵ Цей Закон доповнив ст. 45 приміткою такого змісту: «Корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 262, ч. 2 ст. 308, ч. 2 ст. 312, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 357, ч. 2 ст. 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст.ст. 354, 364, 364¹, 365², 368–370 цього Кодексу». Однак пізніше редакцію примітки було законодавчо переглянуто. На підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання

¹ Курс кримінології : Особлива частина : [підручник] : У 2 кн. / М. В. Корнієнко, Б. В. Романюк, М. І. Мельник та ін. ; За заг. ред. О. М. Джузи. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 24–26.

² Куц В. Поняття корупційних злочинів та їх види / В. Куц, Я. Триньова // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 4. – С. 33.

³ Марін О. Антикорупційні новели кримінального законодавства / О. Марін // Громадський портал Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/936>.

⁴ Тютюгін В. І. Поняття та ознаки корупційних злочинів / В. І. Тютюгін, К. С. Косінова // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2015. – № 1(4). – С. 391–392.

⁵ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

корупції» від 12.02.2015 № 198-VIII примітка до ст. 45 КК отримала нову редакцію.¹

Наразі *корупційними злочинами* відповідно до КК *вважаються злочини, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² цього Кодексу.*²

До числа корупційних законодавець відносить **такі конкретні злочини**, про які йдеться у примітці до ст. 45 КК (при цьому нижче буде наведено їх послідовний перелік, при цьому слід розмежовувати ті посягання, які є корупційними тільки у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, і ті, для яких цієї специфічної умови законодавцем не встановлено):

1. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК).

2. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК).

3. Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262 КК).

4. Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308 КК).

5. Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312 КК).

6. Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням (ст. 313 КК).

7. Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320 КК).

8. Підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК).

9. Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК).

10. Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК).

11. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹ КК).

12. Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365² КК).

13. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК).

14. Незаконне збагачення (ст. 368² КК).

15. Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368³ КК).

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12.02.2015 № 198-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 17. – Ст. 118.

² Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

16. Підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368⁴ КК).

17. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК).

18. Зловживання впливом (ст. 369² КК).

19. Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК).

Очевидно, що законодавче визначення корупційних злочинів надано не в контексті їх широкого опису з розкриттям специфічних ознак, а шляхом перерахування конкретних статей КК, якими встановлено відповідальність за вчинення таких суспільно небезпечних посягань. Отже, наразі до числа корупційних злочинів віднесено певні суспільно небезпечні посягання, які передбачено дев'ятнадцятьма статтями КК, тобто законодавець навів їх вичерпний перелік.

Однак деякі науковці пропонують надати єдину дефініцію корупційного злочину в межах конкретного складу злочину. Так, на думку І. В. Чубенка, який на теоретичному рівні порівнює передбачені КК склади злочинів і корупційні діяння, необхідно законодавчо визначити поняття «корупційний злочин» та внести відповідні зміни до КК, зокрема до розд. XVII його Особливої частини, шляхом розробки нового складу злочину – «корупційний злочин».¹ Інші науковці не погоджуються з наведеним, вважаючи такий крок недоцільним, оскільки корупційні діяння настільки різні за своєю правовою природою, суспільною небезпекою, складом суб'єктів, видами покарань, що охопити їх в одній статті неможливо. Така думка, на наш погляд, є раціональною. При цьому Р. Сімех наголошує, що: по-перше, формування нового та єдиного складу злочину на практиці створить проблеми з кваліфікацією, які навряд чи будуть ефективно вирішуватися; по-друге, корупційний злочин не є таким, що містить єдиний склад, – це видове поняття; по-третє, корупційні злочини – певна група злочинів, об'єднаних характерними для них ознаками корупції.²

Зупинимося на ознаках корупційних злочинів. На думку В. М. Киричка, корупційним злочинам одночасно властиві дві групи ознак: а) склад злочину, передбачений КК; б) ознаки корупційного правопорушення.³ Поділяє цю позицію й І. Є. Мезенцева, стверджуючи, що під корупційним злочином законодавець розуміє передбачене в Особливій частині КК суспільно небезпечне діяння, яке містить ознаки корупції та корупційного правопорушення.⁴ Погоджуючись із цим, варто уточнити, що **типовими ознаками корупційного злочину** є:

1) *суспільна небезпечність* (саме за ступенем суспільної небезпеки корупційний злочин відрізняється від інших корупційних правопорушень, адже його вчинення завжди створює загрозу заподіяння істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі, або фактично заподіює таку шкоду);

¹ Чубенко І. В. Генезис поняття корупції / І. В. Чубенко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 1(87). – С. 113–117.

² Сімех Р. Поняття корупційного злочину за законодавством України та Федеративної Республіки Німеччина (порівняльно-правовий аспект) / Р. Сімех // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 166–167.

³ Киричко В. М. Кримінальна відповідальність за корупцію / В. М. Киричко. – Х. : Право, 2013. – С. 14.

⁴ Мезенцева І. Визначення предмета корупційних злочинів / І. Мезенцева // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 5(38). – С. 76.

2) *протиправність* (корупційне діяння передбачено виключно КК);

3) *наявність діяння, що містить ознаки корупції, зміст якої розкрито у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»* (зокрема, вчинення корупційного злочину завжди пов'язано із використанням особою влади, службового становища чи можливостей, які з такого службового становища випливають, при цьому слід уточнити, що для зазначеного злочину характерним є не просто використання службового становища, а зловживання таким становищем, тобто діяння, що містить ознаки корупції: а) може вчинятися шляхом як дії, так і бездіяльності; б) полягає у використанні особою влади чи своїх службових повноважень; в) суперечить інтересам служби);¹

4) *вчинення його спеціальним суб'єктом – особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»*. Передусім суб'єктами корупційних злочинів є службові особи як публічного, так і приватного права, та особи, які надають публічні послуги, хоча суб'єктами зазначених злочинів також можуть бути працівники підприємств, установ чи організацій, які не є службовими особами, та загальні суб'єкти;

5) *наявність виключно умислу (умисної форми вини)*. При цьому в злочинах, передбачених ст.ст. 364, 364¹ та 365² КК, ставлення до наслідків може мати як форму умислу, так і форму необережності. Також слід зазначити, що мотиви та мета корупційних злочинів можуть бути різними (переважно такими, що мають корисливу спрямованість або передбачають одержання неправомірної вигоди);

6) *караність*. Покарання за корупційні злочини може бути різним – від штрафу до позбавлення волі на строк до 15 років із конфіскацією майна). Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, може бути звільнена від кримінальної відповідальності (а отже, й від покарання) за злочини, передбачені ст.ст. 354, 368³, 369⁴, 369, 369² КК, за наявності умов і підстав, встановлених у ч. 5 ст. 354 цього Кодексу.

Проте, як буде зазначено далі, із наведених вище положень щодо типових ознак корупційних злочинів можуть бути певні винятки.

Отже, з урахуванням викладеного, в теоретичному плані під *корупційними злочинами* слід розуміти *передбачені виключно КК суспільно небезпечні та карані умисні діяння, що містять ознаки корупції та вчиняються спеціальними суб'єктами*.

З огляду на співвідношення національної та міжнародної систем корупційних злочинів можна дійти висновку, що вони не збігаються. Зокрема, корупційними злочинами згідно з Конвенцією ООН проти корупції вважаються:

- 1) підкуп національних державних посадових осіб;
- 2) підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій;
- 3) розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою;
- 4) зловживання впливом;
- 5) зловживання службовим становищем;
- 6) незаконне збагачення;
- 7) підкуп у приватному секторі;
- 8) розкрадання майна в приватному секторі;
- 9) відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом.

¹ Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. – 5-ге вид., допов. – Х. : Право, 2013. – Т. 2 : Особлива частина / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін. – 2013. – С. 792.

Водночас КК до числа корупційних злочинів відносить, наприклад, викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262) або порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320), натомість легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209), – ні.

Наведемо інший приклад. У ст. 6 «Акти корупції» Міжамериканської конвенції про боротьбу з корупцією зазначено, що вона застосовується, з-поміж іншого, до таких актів корупції як «бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або третьої сторони» або «приховання майна, отриманого внаслідок скоєння одного з актів, про який йшлося у цій статті».¹ Однак згідно з чинним КК корупційними злочинами не є: по-перше, якісь конкретні види бездіяльності, підпорядковані меті незаконного отримання прибутку (зловживання владою або службовим становищем ми не враховуємо); по-друге, придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного злочинним шляхом (ст. 198), або приховування злочину (ст. 396).

Корупційні злочини повністю не збігаються із жодною групою злочинів у національному КК. Це, зокрема, стосується і злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, з якими найчастіше ототожнюють корупційні злочини.² Очевидно, що не всі так звані «службові» злочини є корупційними (взяти хоча б перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365 КК) або службову недбалість (ст. 367 КК). З іншого боку, корупційні злочини не зводяться тільки до злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Слід зазначити, що вчинення особою будь-якого корупційного злочину тягне за собою **негативні кримінально-правові наслідки**:

– *при звільненні від кримінальної відповідальності*. Зокрема, така особа не може бути звільнена від кримінальної відповідальності у зв'язку з: дійовим каяттям (ст. 45 КК); примиренням винного з потерпілим (ст. 46 КК); передачею особи на поруки (ст. 47 КК); зміною обстановки (ст. 48 КК);

– *при призначенні покарання*. Зокрема, такій особі не може бути призначено більш м'яке покарання, ніж передбачено законом (ст. 69 КК);

– *при звільненні від покарання та його відбування*. Така особа не може бути за вироком суду звільнена від покарання на підставі ч. 4 ст. 74 КК, навіть якщо буде визнано, що з урахуванням бездоганної поведінки і сумлінного ставлення до праці ця особа на час розгляду справи в суді не можна вважати суспільно небезпечною.

Крім того, якщо особу засуджено за корупційний злочин, то суд не може звільнити її від відбування покарання з випробуванням на підставі ч. 1 ст. 75 КК.

¹ Міжамериканська конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята на третій пленарній сесії Організації американських держав 29.03.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_089.

² Савченко А. В. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг. Науково-практичний коментар до розділу XVII Особливої частини Кримінального кодексу України / А. В. Савченко, О. В. Кришевич ; за заг. ред. В. І. Шакуна. – К. : Алерта, 2012. – С. 6 ; Розслідування злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [Текст] : метод. рек. / [В. І. Фаринник, О. Ю. Татаров, А. В. Савченко, С. С. Чернявський та ін.]. – К., 2012. – 184 с.

Неможливо звільнити від відбування покарання з випробуванням вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років, якщо вони засуджені за корупційні злочини (ч. 1 ст. 79 КК).

Якщо ж йдеться про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання, то відповідно до ч. 3 ст. 81 КК воно може бути застосовано після фактичного відбуття засудженням:

1) не менше половини строку покарання, призначеного судом за злочин невеликої або середньої тяжкості, *крім корупційних злочинів*, а також за необережний тяжкий злочин;

2) не менше двох третин строку покарання, призначеного судом за *корупційний злочин* середньої тяжкості, умисний тяжкий злочин чи необережний особливо тяжкий злочин, а також у разі, якщо особа раніше відбувала покарання у виді позбавлення волі за умисний злочин і до погашення або зняття судимості знову вчинила умисний злочин, за який вона засуджена до позбавлення волі.

Також на підставі ч. 4 ст. 82 КК заміна невідбутої частини покарання більш м'яким можлива після фактичного відбуття засудженням:

1) не менше третини строку покарання, призначеного судом за злочин невеликої або середньої тяжкості, *крім корупційних злочинів*, а також за необережний тяжкий злочин;

2) не менше половини строку покарання, призначеного судом за *корупційний злочин* середньої тяжкості, умисний тяжкий злочин чи необережний особливо тяжкий злочин, а також у разі, коли особа раніше відбувала покарання у виді позбавлення волі за умисний злочин і до погашення або зняття судимості знову вчинила умисний злочин, за який вона була засуджена до позбавлення волі.

Варто зазначити, що *особи, визнані винними у вчиненні корупційних злочинів*, вироки стосовно яких не набрали законної сили, *не можуть бути звільнені від відбування покарання*, а особи, вироки стосовно яких набрали законної сили, *не можуть бути повністю звільнені законом про амністію від відбування покарання*. Зазначені особи можуть бути звільнені від відбування покарання після фактичного відбуття ними строків, встановлених ч. 3 ст. 81 КК (ч. 4 ст. 86 КК). Крім цього, *особи, засуджені за вчинення корупційних злочинів, можуть бути звільнені від відбування покарання в порядку помилування після фактичного відбуття ними строків, встановлених ч. 3 ст. 81 КК (ч. 3 ст. 87 КК);*

– *при знятті судимості*. Зокрема, зняття судимості до закінчення строків, зазначених у ст. 89 КК, не допускається у випадках засудження за умисні тяжкі та особливо тяжкі, а також *корупційні злочини* (ч. 2 ст. 91 КК).

На додаток до наведених вище положень слід зауважити, що вчинення корупційного злочину розглядається як:

– *підстава для застосування спеціальної конфіскації*. Так, відповідно до ст. 96¹ КК спеціальна конфіскація (як інший захід кримінально-правового характеру) полягає у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей, у т.ч. коштів, що знаходяться на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах, іншого майна, включаючи майно третіх осіб, у випадках, визначених КК, за вчинення злочину, передбаченого ст.ст. 146–150¹, 152–156, 190–192, 198, 201, 209–212¹, 222, 233, 255–260, 301–320, 354, 361–365², 368–369³ КК;

– *підстава для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру*. Зокрема, КК (ч. 1 ст. 96³) такими підставами вважає: по-перше, вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого зі злочинів, передбачених, у тому числі, ч.ч. 1 і 2 ст. 368³, ч.ч. 1 і 2 ст. 368⁴, ст.ст. 369 і

369² цього Кодексу; по-друге, незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення будь-якого зі злочинів, передбачених, у тому числі, ч.ч. 1 і 2 ст. 368³, ч.ч. 1 і 2 ст. 368⁴, ст.ст. 369 і 369² КК.¹

Вчинення корупційного злочину має особливі (більш тяжкі) наслідки не тільки кримінально-правового, а й загальноправового характеру. Так, особи, уповноважені на виконання функцій держави (державні службовці, військовослужбовці тощо), які звільняються з державної (військової) служби у зв'язку із засудженням за корупційні злочини (умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища), позбавляються права на одержання спеціальної пенсії. У таких випадках пенсія призначається їм на загальних підставах. Чинним законодавством також передбачено заборону для таких осіб на зайняття певних державних посад або зайняття відповідною діяльністю.²

Якщо говорити про **класифікацію корупційних злочинів** за чинним КК, то із цього приводу існують різні підходи. Загалом під класифікацією злочинів (у т.ч. корупційних) слід розуміти їх поділ на групи (категорії) залежно від того чи іншого критерію.³

Дискутуючи про класифікаційні підходи щодо корупційних злочинів, О. Ю. Бусол стверджує про таке:

1) виокремлення такого виду злочинів як корупційні для використання на практиці та у кримінально-правовій науці є не стільки недоцільним, скільки практично неможливим, при цьому існує ряд інших злочинів, які можуть мати корупційну спрямованість, але зовсім інший основний безпосередній об'єкт посягання (наприклад, у ст. 139 КК «Ненадання допомоги хворому медичним працівником» таким об'єктом є порядок суспільних відносин у частині забезпечення охорони життя і здоров'я людини, але у разі вчинення цього злочину з метою отримання неправомірної вигоди додатковим об'єктом може бути авторитет органів державної влади, а сам злочин матиме корупційний характер). Слід брати до уваги і те, що корупційні злочини можуть вчинятися, окрім осіб, наділених певними владно-адміністративними повноваженнями, тобто спеціальними суб'єктами, також особами, які не мають ознак спеціального суб'єкта і наділені ознаками лише загального суб'єкта злочину;

2) особливістю корупційних злочинів є те, що незважаючи на низку спільних ознак, вони можуть бути складовими й інших видів злочинів; належати до злочинів проти основ національної безпеки України, проти власності, проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина, проти правосуддя у сфері господарської діяльності, службової діяльності, військових злочинів. Частина цих злочинів може бути визнана корупційними безумовно, а частина – лише за наявності певних умов їх вчинення. Так, *безумовно корупційними* є злочини, всі ознаки яких свідчать про їх корупційний характер і визначені у законі чи впливають із його змісту. Так, відповідно до чинного КК до

¹ Savchenko Andrii. Corruption Crimes in Ukraine: Problems of Criminal Legal Understanding / Andrii Savchenko // Scientific Journal of National Academy of Internal Affairs. – № 3. – 2015. – P. 281–282.

² Мельник М. І. Корупційні злочини / М. І. Мельник // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2015. – № 2(5). – С. 357.

³ Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник] / Ю. В. Александров, В. І. Антипов, М. В. Володько, О. О. Дудоров та ін. ; за ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. – 5-те вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – С. 59.

таких корупційних злочинів можуть бути віднесені: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹); перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365) та багато інших (ст.ст. 191, 344, 351, 354, 356, 358, 365², 366, 368, 368², 368³, 368⁴, 369, 369², 370, 372, 375, 376, 381¹, 388, 422 КК). До умовно корупційних належать злочини, склад яких має не всі ознаки корупційності. Суб'єктивна сторона цих злочинів не пов'язується з корисливою чи іншою особистою заінтересованістю. До їх числа, зокрема, належать злочини, передбачені ст.ст. 206, 210, 211, 157–162, 184, 365, 373, 376, 376¹, 426 КК та інші.¹

Залежно від послідовності групування корупційних злочинів у примітці до ст. 45 КК і вчинення чи невчинення їх шляхом зловживання службовим становищем усі корупційні злочини можна поділити на два види:

а) корупційні злочини, вчинені шляхом зловживання службовим становищем (ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК);

б) окремі корупційні злочини у сфері господарської діяльності, проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, а також у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² КК).²

Фактично наведена класифікація корупційних злочинів передбачає виокремлення безумовно корупційної (ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² КК), та умовно корупційної (ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК) груп злочинів.

Із цього приводу В. І. Тютюгін і К. С. Косінова зазначають про таке:

– по-перше, аналіз корупційних злочинів першої групи дає змогу дійти висновку, що вони або завжди пов'язані зі зловживанням владою чи службовим становищем, а також можливостями, зумовленими таким становищем особи, або ж пов'язані з одержанням неправомірної вигоди від іншої особи (можливість одержання якої так само зумовлена посадою цієї особи);

– по-друге, для корупційних злочинів другої групи характерним є те, що діяння як ознака об'єктивної сторони в них передбачається альтернативно (викрадення, привласнення, вимагання, заволодіння у ст. 262 КК тощо), і тому законодавець прямо зазначає, що не будь-яка форма об'єктивної сторони цих злочинів дає підстави віднести їх до корупційних, а лише та, що має своїм способом використання службового становища винного.³

Розмежувати корупційні злочини можна за іншим критерієм – за родовим об'єктом посягання:

- 1) корупційний злочин проти власності (ст. 191 КК);
- 2) корупційний злочин у сфері господарської діяльності (ст. 210 КК);
- 3) корупційний злочин проти громадської безпеки (ч. 2 ст. 262 КК);
- 4) корупційні злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст.ст. 308, 312, 313, 320 КК);

¹ Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Бусол Олена Юріївна. – К., 2015. – С. 119–121.

² Savchenko Andrii. Issues of the classification of corruption crimes in Ukraine / Andrii Savchenko // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. пр. – К.: НАУ, 2015. – № 4(37). – С. 162.

³ Тютюгін В. І. Поняття та ознаки корупційних злочинів / В. І. Тютюгін, К. С. Косінова // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2015. – № 1(4). – С. 393–394.

5) корупційні злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян (ст.ст. 354 і 357 КК);

б) корупційні злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (ст.ст. 364, 364¹, 365², 368–369² КК);

7) корупційний злочин проти встановленого порядку несення військової служби/корупційний військовий злочин (ст. 410 КК).

За суб'єктами корупційні злочини можна поділити на ті, що вчиняються:

а) службовими особами юридичних осіб публічного права (наприклад, ст. 364 КК);

б) службовими особами юридичних осіб приватного права (наприклад, ст. 364¹ КК);

в) особами, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг (наприклад, ст. 365² КК);

г) працівниками підприємства, установи чи організації, які не є службовими особами, або особами, які працюють на користь підприємства, установи чи організації (наприклад, ч.ч. 3 і 4 ст. 354 КК);

г) загальними суб'єктами (наприклад, ч.ч. 1 і 2 ст. 354 або ст. 369 КК);

д) військовою службовою особою (наприклад, ст. 410 КК) тощо.

Також розмежувати корупційні злочини можна і *за іншими критеріями*, зокрема: *за предметом корупційного злочину* (предметні та безпредметні); *за метою корупційного злочину* (наприклад, ті, що передбачають мету одержання будь-якої неправомірної вигоди, і ті, що її не передбачають), а також *за якими-небудь іншими ознаками складів корупційних злочинів чи іншими критеріями*.¹

За критерієм підслідності, про яку йдеться у ст. 216 КПК, можна виокремити види корупційних злочинів, досудове розслідування у яких здійснюють: слідчі органів Національної поліції; слідчі органів безпеки; слідчі ДБР; НАБУ².

Загальна кримінально-правова характеристика корупційних злочинів передбачає розгляд специфіки елементів та ознак їх складів, а також кваліфікуючих (особливо кваліфікуючих) обставин і покарання за вчинення таких злочинів.

Як уже зазначалося вище, *родовими об'єктами* корупційних злочинів можуть виступати: власність (ст. 191 КК); сфера господарської діяльності (ст. 210 КК); громадська безпека (ч. 2 ст. 262 КК); сфера обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст.ст. 308, 312, 313, 320 КК); авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян (ст.ст. 354 і 357 КК); сфера службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (ст.ст. 364, 364¹, 365², 368–369² КК); встановлений порядок несення військової служби/корупційний військовий злочин (ст. 410 КК).

Безпосередні об'єкти (як основні, так і додаткові) цих злочинів можуть збігатися з родовими або мати певну специфіку. Наприклад, *основним і безпосереднім об'єктами* злочину, передбаченого ст. 191 КК, є суспільні відносини власності. Натомість *основним безпосереднім об'єктом* злочину, передбаченого ст. 210 КК, є суспільні відносини, що забезпечують легітимне функціонування бюджетної системи України в частині здійснення видатків чи

¹ Савченко А. В. Класифікація правопорушень корупційного спрямування / А. В. Савченко // Державна служба в Україні: досвід, проблеми, перспективи : матер. Всеукраїнської наук.-практ. конфер. (м. Київ, 24.06.2015) / за заг. ред. професорів Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2015. – С. 162–167.

² Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

надання кредитів, а *додатковими безпосередніми* – права та свободи громадян, відносини в службовій сфері, авторитет органів державної влади тощо.

Чимало корупційних злочинів, зазначених у КК, є *предметними* (виняток становлять ті, що передбачені ст.ст. 364, 364¹ та 365²). Зокрема, предметами цих злочинів можуть бути: відповідне чуже майно (ст. 191); бюджетні кошти, що включаються до державного і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування у відповідних розмірах (ст. 210); вогнепальна зброя (крім гладкоствольної мисливської), бойові припаси, вибухові речовини, вибухові пристрої, радіоактивні матеріали (ст. 262); наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги (ст. 308); прекурсори (ст. 312); обладнання, призначене для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 313); снотворний мак і коноплі, а також психотропні речовини, їх аналоги та прекурсори, призначені для виробництва чи виготовлення цих засобів чи речовин (ст. 320); неправомірна вигода (ст.ст. 354, 368, 368², 368³, 368⁴, 369, 369²); документи, штампи, печатки (ст. 357); зброя, бойові припаси, вибухові речовини, інші бойові речовини, засоби пересування, військова та спеціальна техніка, інше військове майно (ст. 410).

Деякі науковці висловлюють сумніви щодо віднесення законодавцем до групи безумовно корупційних злочинів діяння, передбаченого ст. 210 КК, – нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, зважаючи на те, що неправомірна вигода не є ані предметом, ані метою вчинення цього злочину.¹

На кваліфікацію корупційних злочинів може впливати не тільки наявність предмета, але і його розмір (сума), який зазвичай обраховується у н.м.д.г. При цьому розмір н.м.д.г. слід розраховувати за схемою, наведеною нижче (при характеристиці наслідків корупційних злочинів). Наприклад, у деяких складах корупційних злочинів неправомірна вигода може мати різні розміри (зокрема, у злочині, передбаченому ст. 368 КК, йдеться про такого роду вигоду у значному, великому та особливо великому розмірах). Особливістю поняття «неправомірна вигода» є те, що вона може бути не тільки предметом вчинення протиправних посягань, а й складовою мети відповідного злочину (зокрема у ст.ст. 364, 364¹, 365² КК).

З об'єктивної сторони окремі корупційні злочини може бути вчинено лише шляхом зловживання службовим становищем (ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 КК), на той час як для інших такої специфічної умови не встановлено. При цьому, на думку О. К. Маріна, у разі вчинення окремих корупційних злочинів лише шляхом зловживання службовим становищем має йтися тільки про «викрадення».² Зазвичай вчинення відповідного злочину службовою особою шляхом зловживання службовим становищем є лише окремою (специфічною) формою (способом) вчинення того чи іншого злочину. Водночас дещо незрозумілим є законодавчий підхід стосовно того, що до корупційних злочинів, які можуть бути вчинені лише шляхом зловживання службовим становищем, не віднесено передбачені ст.ст. 364 і 364¹ КК, оскільки останні безпосередньо

¹ Тютюгін В. І. Поняття та ознаки корупційних злочинів / В. І. Тютюгін, К. С. Косінова // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2015. – № 1(4). – С. 395.

² Марін О. Антикорупційні новели кримінального законодавства / О. Марін // Громадський портал Львова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/936>.

пов'язані зі зловживанням владою чи службовим становищем або відповідними повноваженнями.

Склади корупційних злочинів сконструйовано по-різному, зокрема вони можуть мати: а) *матеріальний склад*, тобто за цих умов злочин вважається закінченим з моменту настання відповідних суспільно небезпечних наслідків (наприклад, корупційні злочини, передбачені ст.ст. 191, 364, 364¹ КК); б) *формальний склад*, тобто злочин вважається закінченим із моменту вчинення лише самого суспільно небезпечного діяння (наприклад, із моменту нецільового використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, – ч. 1 ст. 210 КК, або з моменту прийняття службовою особою пропозиції, обіцянки неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду – ч. 1 ст. 368 КК).

Деякі корупційні злочини вчиняються лише через *дію* (наприклад, злочин, передбачений ст. 308 КК), а деякі – як через *дію*, так і через *бездіяльність* (наприклад, злочин, передбачений ст. 364 КК). Як суспільно небезпечні наслідки відповідного корупційного злочину закон може передбачати, наприклад, великі чи особливо великі розміри чужого майна, заволодіння яким здійснюється (ч.ч. 4 і 5 ст. 191 КК), або істотну шкоду (ч. 1 ст. 364, ч. 1 ст. 364¹ КК), або тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 364² КК).

Якщо йдеться про кваліфікацію злочинів (у т.ч. корупційних), пов'язаних із завданням певної шкоди чи збитків, або з певною сумою як необхідною умовою кримінальної відповідальності, що обраховується в н.м.д.г., то розмір останнього встановлюється на рівні *податкової соціальної пільги*, визначеної пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розд. IV Податкового кодексу України для відповідного року. За змістом цього підпункту податкова соціальна пільга в цьому випадку відповідає розміру, що дорівнює 50 % прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленого законом на 1 січня звітного податкового року, – для будь-якого платника податку. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про державний бюджет України на 2016 р.» прожитковий мінімум для працездатних осіб із 01.01.2016 встановлено у розмірі 1378 грн. Отже, діє така схема розрахунків: *н.м.д.г. = податкова соціальна пільга (тобто 50 % від 1378 грн у 2016 р.) = 689 грн* (для порівняння: податкова соціальна пільга у 2015 р. дорівнювала 50 % від прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленого законом на 1 січня звітного податкового року, тобто 50 % від 1218 грн у 2015 р., що становило 609 грн). Якщо ж йдеться про покарання у виді штрафу, який також обраховується у н.м.д.г., то розмір останнього дорівнює *17 грн*.

На кваліфікацію вчинених посягань можуть впливати й інші ознаки об'єктивної сторони злочину (наприклад, спосіб при вчиненні корупційного злочину, передбаченого ст. 368³ КК, – у поєднанні з вимаганням неправомірної вигоди).

Суб'єктами корупційних злочинів передусім є *спеціальні суб'єкти* (зокрема, службові особи юридичних осіб як публічного, так і приватного права; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, – у т.ч. послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій);

працівники підприємства, установи чи організації, які не є службовими особами, або особи, які працюють на користь підприємства, установи чи організації; військові службові особи).

Якщо йдеться про корупційні злочини, які вчиняються службовою особою шляхом зловживання службовим становищем, то про цю ознаку, що обтяжує відповідальність, зазначено у частинах других ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 410 КК (виняток становить лише ст. 357 КК, де таку ознаку наведено у ч. 1 цієї статті), а отже, кваліфікація цих злочинів за частинами першими зазначених вище статей буде неможливою. Іншими словами, не можна ставити у вину ті дії, які закон вважає нехарактерними для протиправної поведінки службової особи, котра зловживає своїм становищем.

Поряд із цим суб'єкти корупційних злочинів можуть бути і загальними (зокрема у разі пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди службовій особі – ст. 369 КК).

При цьому термін «службова особа» у КК визначено двічі – у п. 1 примітки до ст. 364 та у ч. 3 ст. 18. Відмінність між ними полягає в тому, що: а) у першому випадку йдеться про державні чи комунальні підприємства, установи чи організації, натомість у другому такого обмеження немає; б) перше визначення стосується вузького і вичерпного кола злочинів, зокрема передбачених ст.ст. 364, 368, 368², 369 КК, водночас друге поширюється на решту корупційних злочинів, за винятком посягання, відповідальність за яке передбачено ст. 410, оскільки в останньому випадку суб'єктом злочину є військова службова особа, визначення якої надано у п. 1 примітки до ст. 425 КК.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 18 КК *службовими* є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Згідно з ч. 4 ст. 18 КК службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, судді та посадові особи міжнародних судів.

У контексті розуміння суб'єктів корупційних злочинів цікавою у науково-практичному аспекті є постанова Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України від 08.10.2015 (справа № 5-109кс15).¹ У ній зазначено, що у 2013 р. *вироком Яремчанського міського суду Івано-Франківської області*

¹ Постанова Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України від 08.10.2015 у справі № 5-109кс15 // Архів Верховного Суду України.

засуджено спеціаліста-юрисконсульта відділу Держкомзему в м. Яремче за ч. 1 ст. 368 КК (у редакції Закону України від 07.04.2011) до штрафу в розмірі 8500 грн із позбавленням права обіймати посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих обов'язків в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях всіх форм власності на строк один рік. Особу було визнано винною в тому, що вона у своєму службовому кабінеті одержала від іншої особи 2200 доларів США хабара за виготовлення та видачу їй двох довідок: про перелік обмежень на земельну ділянку і наявні земельні сервітути. Апеляційний суд Івано-Франківської області та Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ залишили судовий вирок стосовно цієї особи без змін.

При розгляді справи у суддів трьох судових інстанцій не виникло жодного сумніву щодо правильності кваліфікації дій винної особи. І лише 08.10.2015 Судовою палатою у кримінальних справах Верховного Суду України скасовано ухвалу Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, а справу направлено на новий касаційний розгляд. Ухвалюючи таке рішення, Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України виходила з такого:

1. Службова особа як спеціальний суб'єкт злочину, крім загальних ознак суб'єкта злочину, характеризується спеціальними ознаками, а саме: а) посадові, які визначають сферу діяльності (де саме виконуються відповідні повноваження); б) функціональні – ті, які визначають коло повноважень, у зв'язку з наявністю яких особа належить до службових. Отже, для визнання особи службовою необхідно встановити, що вона займає певну посаду, користується правами і наділена обов'язками у зв'язку з тим, що покликана діяти в інтересах певних соціальних груп.

2. На момент учинення інкримінованого діяння основні положення закону про наявність статусу службової особи пов'язувалися із виконанням функцій представників влади чи місцевого самоврядування, а також зайняттям постійно або тимчасово посад в органах державної влади, місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях. Як з'ясовано Судовою палатою у кримінальних справах Верховного Суду України, головний спеціаліст-юрисконсульт відділу Держкомзему в м. Яремче Івано-Франківської області займала посаду в органі державної влади і цією (посадовою) ознакою службової особи вона була наділена. Однак зайняття посади в органі державної влади ще недостатньо для визнання особи службовою.

3. Зі змісту посадової інструкції головного спеціаліста з юридичного та кадрового забезпечення відділу Держкомзему у м. Яремче не вбачалося наявності будь-яких владних повноважень в особи, яка займає таку посаду, оскільки вона не наділена повноваженнями давати вказівки та розпорядження, обов'язкові для виконання будь-якими громадянами чи установами.

4. Посадова інструкція у розділі «Підготовка та видача довідок про перелік обмежень прав на земельну ділянку і наявні земельні сервітути» передбачала обов'язок головного спеціаліста з юридичного та кадрового забезпечення щодо визначення наявності чи відсутності земельного сервітуту, обмеження у використанні земель та додержання режиму, складання тексту довідки, подання його на затвердження начальнику чи заступнику начальника відділу Держкомзему, реєстрацію довідки та її видачу заявникові. З огляду на викладене головний спеціаліст з юридичного та кадрового забезпечення не наділений повноваженнями «вирішувати питання по суті» – встановлювати коло осіб, яким могла бути видана відповідна довідка, визначати наявність чи відсутність певних

охоронних зон, черговість виготовлення довідок тощо. На підставі цього суд дійшов висновку, що головний спеціаліст з юридичного та кадрового забезпечення відділу Держкомзему не має статусу представника влади.

5. Посадовою інструкцією визначено, що головний спеціаліст з юридичного та кадрового забезпечення організовує здійснення контролю за належним станом розгляду звернень громадян спеціалістами Держкомзему. Це свідчить, що винна особа мала контрольні та організаційні повноваження щодо інших працівників відділу, здійснювала керівництво їх виробничою діяльністю. Разом із тим особа має статус службової не у зв'язку з наявністю певних повноважень взагалі, а наявність чи відсутність такого статусу визначається щодо конкретних вчинюваних дій. Особа при підготовці та видачі довідок не користувалася повноваженнями щодо організації здійснення контролю, оскільки не можна бути службовою особою щодо себе самого, не можна керувати самим собою.

Таким чином, Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України зробила висновок, що особа як головний спеціаліст з юридичного та кадрового забезпечення відділу Держкомзему у м. Яремче при видачі довідок не була наділена владою і не використовувала службового становища.

Із **суб'єктивної сторони** корупційні злочини – це умисні злочини. Злочин, передбачений ст. 320 КК, може бути вчинено як умисно, так і з необережності щодо дій, про які йдеться в диспозиціях цієї статті. У злочинах, передбачених ст.ст. 364, 364¹, 365² КК, ставлення до наслідків може бути як умисним, так і необережним. Деяким аналізованим злочинам можуть бути властиві *корисливий мотив* (ст. 191 КК) або *спеціальна мета* (наприклад, одержання неправомірної вигоди – ст. 364 КК).

Щодо **кваліфікуючих** та **особливо кваліфікуючих ознак** корупційних злочинів, то вони передбачають вказівку в їх складах на: повторність (ч. 3 ст. 191 КК); попередню змову групи осіб (ч. 2 ст. 210 КК); тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 364¹ КК); організовану групу (ч. 2 ст. 368³ КК); поєднання злочину з вимаганням неправомірної вигоди (ст. 369² КК) тощо.

На особливу увагу заслуговують питання покарання за корупційні злочини.¹ Міжнародній практиці відомі різні шляхи протидії цим посяганням, у т.ч. радикальні способи подолання корупції. Наприклад, китайське телебачення час від часу демонструє публічні страти державних службовців. За отримання неправомірної вигоди чи вчинення розкрадання на суму понад 1 млн доларів США (у перерахунку) передбачено вищу міру покарання. Починаючи з 2000 р. у Китаї було розстріляно за корупцію близько 10 тис. осіб (у т.ч. віце-мер Пекіну Лю Джихуа), ще 120 тис. отримали від 10 до 20 років тюремного ув'язнення.²

Яка ж ситуація щодо покарання за корупційні злочини в Україні? У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за порушення, пов'язані з корупційною складовою)» (від 09.04.2015 реєстр. № 2614) зазначено, зокрема: «Аналіз судової статистики лише за 2013–2014 рр. засвідчив відсутність позитивного ефекту від застосування існуючих видів покарання.

Так, у 2013 р. до місцевих судів надійшло 2248 справ кримінального провадження за ст. 191 КК «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним

¹ Савченко А. В. Щодо питання про покарання за корупційні злочини / А. В. Савченко // Актуальні проблеми застосування кримінального законодавства : матеріали круглого столу (м. Київ, 05.11.2015) / відп. ред. О. С. Стеблинська. – К. : Державна пенітенціарна служба України, Інститут кримінально-виконавчої служби, 2015. – С. 30–34.

² С 2000 года в Китае за коррупцию расстреляно 10 тысяч чиновников [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://antikor.com.ua/articles/39625>.

шляхом зловживання службовим становищем», за результатами розгляду яких засуджено 1337 осіб. У свою чергу у 2014 р. надійшло 2078 справ за цією статтею, засуджено 1362 особи. За ст.ст. 364–370 КК «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» у 2013 р. до місцевих судів надійшло 3509 справ, за якими засуджено 1458 осіб, а у 2014 р. – 3249 справ за цими статтями, засуджено 1531 особу».¹

Оскільки конкретні корупційні злочини розміщено у статтях різних розділів Особливої частини КК, то покарання за їх вчинення не підпорядковані якійсь системі та репрезентовані різноманітними видами. Аналізуючи покарання за вчинення корупційних злочинів, варто враховувати такі важливі моменти:

- по-перше, злочини, передбачені частинами першими ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 410 КК, не є корупційними, оскільки вони не вчиняються шляхом зловживання службовим становищем (за винятком ст. 357 КК, яка вже в основному складі зазначає про вчинення відповідного злочину шляхом зловживання особою своїм службовим становищем), а отже, основні склади цих суспільно небезпечних діянь містяться у частинах других зазначених статей (відповідно, їх частини треті, якщо такі є, вказують на кваліфіковані склади, а четверті чи п'яті – на особливо кваліфіковані);

- по-друге, основні склади деяких корупційних злочинів можуть міститися як у частинах перших, так і у частинах третіх відповідних статей (зокрема йдеться про ст.ст. 354, 368³, 368⁴ КК);

- по-третє, злочин, передбачений ч. 3 ст. 357 КК, є окремим і не вважається корупційним, а у ч. 5 ст. 354 КК міститься не заборонувальна, а заохочувальна норма.

Зважаючи на викладені вище уточнення та з огляду на положення ст. 12 КК «Класифікація злочинів», варто констатувати, що:

1) слід розрізняти наступні корупційні злочини за ступенем їх тяжкості та у такій їх кількості:

- а) в основних складах – злочини невеликої тяжкості (10) або середньої тяжкості (7), або тяжкі (5);

- б) у кваліфікованих складах – злочини середньої тяжкості (8) або тяжкі (8), або особливо тяжкі (5);

- в) в особливо кваліфікованих складах – злочини тяжкі (6) або особливо тяжкі (3);

2) найменш суворим є покарання за такі корупційні злочини як зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (за ч. 1 ст. 364¹ КК – штраф від 150 до 400 н.м.д.г. або арешт на строк до 3 місяців, або обмеження волі на строк до 2 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 2 років), та викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (за ч. 1 ст. 357 КК – штраф до 50 н.м.д.г. або обмеження волі на строк до 3 років), натомість найбільш суворим – за викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними

¹ Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за порушення, пов'язані з корупційною складовою) : проект Закону України від 09.04.2015 реєстр. № 2614, внесений народними депутатами України М. А. Поляковим, Д. О. Силантьєвим, Г. Г. Кривошеєю та Ю. М. Македоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54747.

шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (за ч. 3 ст. 262 КК – позбавлення волі на строк від 10 до 15 років із конфіскацією майна);

3) у відповідних частинах 19 статей КК, що передбачають відповідальність за корупційні злочини, зазначається про такі покарання і в такій кількості:

а) основні – штраф (20); громадські роботи (6); виправні роботи (5); арешт (7); обмеження волі (22); позбавлення волі (48);

б) додаткові – штраф (1); позбавлення права обіймати певні посади, займатися певною діяльністю (28) або без такого (1); конфіскація майна (18) або без такої (4);

4) у разі вчинення корупційних злочинів, передбачених ст.ст. 191, 210, 308, 312, 313, 320, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² КК, застосовується спеціальна конфіскація.

Стосовно особливостей покарання за корупційні злочини слід зазначити про покарання, передбачене ч. 1 ст. 365² КК (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), – обмеження волі на строк до 3 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк *до 10 років*. Звертаємо увагу на те, що в основному складі додаткове покарання за цей злочин передбачає позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 10 років, що є нонсенсом, оскільки, по-перше, відповідно до ч. 1 ст. 55 КК максимальний строк додаткового покарання цього виду за загальним правилом не повинен перевищувати 3 років; по-друге, ні у кваліфікованому, ні в особливо кваліфікованому складах цього злочину про такий «продовжений» строк зазначеного додаткового покарання не згадується і максимальним є позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю лише на строк до 3 років.

Останнім часом українські парламентарі виступають за значне посилення кримінальної відповідальності за корупційні злочини. Так, у проекті Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо протидії хабарництву)» від 25.01.2012 реєстр. № 9749, внесеному народним депутатом України А. С. Гриценком, пропонувалося, зокрема: по-перше, встановити покарання у виді позбавлення волі на строк до 15 років за вчинення злочину, передбаченого ч. 4 ст. 368 КК; по-друге, ст.ст. 371, 372 та 375 КК доповнити застереженням про вчинення відповідних злочинів «у поєднанні з одержанням хабара в особливо великому розмірі», визначивши за це покарання виключно у виді довічного позбавлення волі з конфіскацією майна.¹

У проекті Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за порушення, пов'язані з корупційною складовою)» від 09.04.2015 реєстр. № 2614, внесеному народними депутатами України М. А. Поляковим, Д. О. Силантьєвим, Г. Г. Кривошеєю та Ю. М. Македоном, наголошено на необхідності встановлення довічного позбавлення волі як альтернативного виду покарання за окремі корупційні злочини в їх особливо кваліфікованих складах (ч. 4 ст. 191, ч. 2 ст. 364, ч. 4 ст. 368, ч. 4 ст. 369, ч. 3 ст. 369² КК).²

¹ Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо протидії хабарництву) : проект Закону України від 25.01.2012 № 9749, внесений народним депутатом України А. С. Гриценком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9749&skl=7.

² Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за порушення, пов'язані з корупційною складовою) : проект Закону України від 09.04.2015 реєстр. № 2614, внесений народними депутатами України М. А. Поляковим, Д. О. Силантьєвим, Г. Г. Кривошеєю та Ю. М. Македоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54747.

Натомість у проекті Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо впровадження смертної кари як виду покарання за корупційні злочини)» від 24.06.2015 реєстр. № 2159а, внесеному народним депутатом України С. Капліним, взагалі пропонуються найрадикальніші зміни до КК у частині запровадження виняткової міри покарання – смертної кари (розстрілу), при цьому виключно за корупційні злочини, передбачені ч. 4 ст. 368 КК (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди, вчинені в особливо великому розмірі або службовою особою, що займає особливо відповідальне становище) та ч. 3 ст. 368² КК (незаконне збагачення, вчинене службовою особою, що займає особливо відповідальне становище).¹ Однак такі пропозиції, на наше переконання, суперечать не тільки нормам ст.ст. 1, 3, 21, 22, 27 та 28 Конституції України, про що наголосив у своєму Рішенні від 29.12.1999 № 11-рп/99 Конституційний Суд України, але й положенням ратифікованого 22.02.2000 Верховною Радою України протоколу № 6 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яким передбачено повне скасування смертної кари у мирний час.

З метою дотримання певної логіки викладеного матеріалу надалі вважаємо за необхідне розглянути особливості кримінальної відповідальності та покарання за корупційні злочини, зважаючи на їх послідовне (постатейне) розташування у межах Особливої частини КК.

6.2. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини

Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК).

За змістом ст. 191 КК заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2) є лише окремою формою (способом) вчинення злочину поряд із привласненням і розратою (ч. 1). Всі вони характеризуються умисним протиправним і безоплатним оберненням чужого майна на свою користь чи на користь іншої особи.

Родовим і безпосереднім об'єктом цього злочину є відносини власності.

Предмет злочину – лише таке чуже майно, яке було ввірене винній особі чи перебувало в її законному віданні, тобто те, що знаходилося в неї на законних підставах і стосовно якого вона здійснювала повноваження щодо розпорядження, управління, доставки, використання або зберігання тощо. Отже, вчиняючи злочин, передбачений ст. 191 КК, винна особа використовує наявні у неї правомочності (повноваження) щодо зазначеного вище предмета. Саме ця ознака передусім відрізняє аналізований злочин від інших посягань на власність (зокрема крадіжки), при вчиненні яких винний або не має жодного стосунку до майна, або має лише доступ до нього за характером роботи, або йому доручено охороняти це майно, або воно передано йому для використання у процесі виробництва (йдеться, наприклад, про комбайнера, гардеробника, охоронця, вантажника, підсобного робітника у магазині тощо).

У разі розтрата чи привласнення (а також і крадіжки чи заволодіння майном шляхом шахрайства) для кваліфікації дій за ст. 191 КК необхідно встановити, що

¹ Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо впровадження смертної кари як виду покарання за корупційні злочини) : проект Закону України від 24.06.2015 реєстр. № 2159а, внесений народним депутатом України С. Капліним [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55723.

його вартість перевищує 0,2 н.м.д.г., інакше вчинене слід кваліфікувати за ст. 51 КУпАП.

З *об'єктивної сторони* злочин, передбачений ст. 191 КК, виявляється у: привласненні чужого майна, що було ввірене особі чи перебувало в її віданні; розтраті такого майна зазначеною особою (ч. 1); привласненні, розтраті чи заволодінні чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2).

Привласнення – незаконне безоплатне одержання (вилучення) винним на свою користь чи на користь третіх осіб чужого майна, що на законних підставах було йому ввірене чи перебувало в його віданні.

Розтрата – незаконне безоплатне відчуження, витрачання, використання винним чужого майна, що на законних підставах було йому ввірене чи перебувало в його віданні (продаж, споживання, дарування, обмін, передача іншим особам тощо). Розтрата відрізняється від привласнення передусім тим, що при розтраті майно відчужується і витрачається одразу, воно не перебуває певний час у незаконному володінні винного, на той час як привласнення передбачає наявність певного проміжку часу, протягом якого винний незаконно володіє майном, розпоряджається ним як власним. Більше того, у разі привласнення майно перебуває у винної особи або в інших осіб під її контролем і може бути повернуто власникові, натомість у разі розтрати майно вже використано (витрачено), через це може йтися лише про відшкодування завданих власникові збитків.

Заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем має місце у випадках, коли така особа незаконно обертає чуже майно на свою користь або на користь третіх осіб, використовуючи при цьому своє службове становище всупереч інтересам служби. Зазвичай при цьому службова особа не є матеріально відповідальною, але водночас вона наділена правом оперативного-господарського управління майном, вирішуючи питання про користування та управління ним, розпоряджаючись таким майном як уповноважена власником особа. При цьому винний може самостійно заволодіти чужим майном або надати своїм діям зовнішньо законного вигляду, дати розпорядження, вказівку підлеглим, згідно з якою вони передадуть відповідне майно йому або іншим особам для протиправного його використання.

Кваліфікація злочину за ч. 2 ст. 191 КК можлива лише тоді, коли особа здійснила заволодіння завдяки використанню своїх службових повноважень щодо майна, розпоряджатися яким вона мала право чи була зобов'язана. Таке заволодіння чужим майном не потребує додаткової кваліфікації за ст. 364 КК. Якщо службова особа не використовує зазначених повноважень, то кваліфікація її дій за ст. 191 КК буде неправильною.

На практиці заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем відбувається у таких формах: звернення у свою власність державних чи громадських коштів за підробленими угодами або договорами; незаконне отримання чи виплата пенсій, премій або додаткових виплат до заробітної плати; звернення у свою власність навмисно утворених надлишків продукції, сировини чи матеріалів; звернення у свою власність коштів, які надходять у державні чи громадські фонди від громадян; тощо.

Заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК) слід відмежовувати від зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК). Основним критерієм відмежування є встановлення об'єкта злочину, яким у першому випадку визнаються відносини власності, відповідно до яких здійснюється володіння, користування та розпорядження

майном, а в другому – правомірна діяльність державних або самоврядних органів (апарату), державних або комунальних підприємств, установ чи організацій у будь-яких галузях їхньої діяльності, а також їх авторитет. Суттєвою є різниця і в характері заподіюваної шкоди. Заволодіння майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем веде до обернення на користь цієї особи частини чужого майна, чим завдаються прямі збитки його власникові. Зловживання своїм службовим становищем не поєднується з безоплатним оберненням чужого майна на свою користь, а є способом одержання будь-якої неправомірної вигоди для самого себе чи іншої фізичної або юридичної особи. Заподіювана при цьому шкода не має характеру прямих майнових збитків, а полягає у недержанні суб'єктами законних прибутків та понесенні незапланованих витрат. Крім того, зловживання владою або службовим становищем є закінченим злочином із моменту настання мінімально необхідних наслідків у виді істотної шкоди (вона має у 100 і більше разів перевищувати н.м.д.г.), натомість для складу заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем таких наслідків законом не визначено.

Злочин, передбачений ст.191 КК, вважається закінченим із моменту незаконного безоплатного заволодіння чужим майном (матеріальний склад).

Суб'єкт злочину – спеціальний. Суб'єктом привласнення та розтрата (ч. 1 ст. 191 КК) є фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку та якій було ввірене чи у віданні якої перебувало майно, що є предметом цього злочину (експедитор, водій автомобіля, їздовий та ін.). Суб'єктом привласнення, розтрата чи заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК) є лише службова особа (про неї зазначено у ч.ч. 3 і 4 ст. 18 КК). Суб'єктами злочинів, передбачених ч.ч. 3–5 цієї статті, може бути як особа, якій майно було ввірене чи у віданні якої воно перебувало, так і службова особа.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом і корисливим мотивом. Останній означає, що винний, заволодіваючи чужим майном, прагне одержати у зв'язку із цим матеріальні блага для себе або інших осіб, уникнути матеріальних витрат чи обов'язків (одержати спадщину, позбавитися боргу, звільнитися від платежу тощо), досягти іншої матеріальної вигоди тощо.

Для кваліфікації дій за ст. 191 КК як привласнення необхідно довести, що особа, якій було ввірено чуже майно, обернула його безоплатно на свою користь і не мала наміру у подальшому повернути його або розрахуватися за нього відповідною оплатою. Тому сам по собі факт нестачі майна, ввіреного цій особі, якщо не встановлено причини утворення нестачі, не може бути підставою для притягнення її до відповідальності за нестачу чи кваліфікації останньої як привласнення чи розтрата. Також не є привласненням і тимчасове запозичення матеріально відповідальною особою ввірених їй майна чи грошей, коли вона має намір через деякий (нетривалий) час повернути запозичене за належністю.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 3 ст. 191 КК) є вчинення його: повторно (відповідно до п. 1 примітки до ст. 185 КК повторним у ст.ст. 185, 186 та 189–191 КК визнається злочин, вчинений особою, яка раніше вчинила будь-який зі злочинів, передбачених цими статтями або ст.ст. 187, 262 КК); за попередньою змовою групою осіб (якщо йдеться про цю кваліфікуючу ознаку, то відповідно до ч. 2 ст. 28 КК тут і далі злочин визнається вчиненим за попередньою змовою групою осіб у разі його вчинення декількома (двома і більше) суб'єктами цього злочину, які заздалегідь домовилися про його спільне вчинення. Учасники

вчинення злочину групою осіб діють узгоджено, зі спільним умислом, і кожен із них безпосередньо виконує діяння, що повністю чи частково утворює об'єктивну сторону складу злочину. При цьому можливий розподіл функцій, за якого кожен співучасник виконує певну роль у вчиненні злочину).

До *особливо кваліфікуючих ознак* злочину (ч.ч. 4, 5 ст. 191 КК) належать вчинення його: у великих розмірах (відповідно до п. 3 примітки до ст. 185 КК вчиненим у великих розмірах у ст.ст. 185–191 та 194 КК визнається злочин, вчинений однією особою чи групою осіб на суму, яка у 250 і більше разів перевищує н.м.д.г. на момент вчинення злочину); в особливо великих розмірах (відповідно до п. 4 примітки до ст. 185 КК у ст.ст. 185–187, 189–191 та 194 КК вчиненим в особливо великих розмірах визнається злочин, вчинений однією особою чи групою осіб на суму, яка у 600 і більше разів перевищує н.м.д.г. на момент вчинення злочину); організованою групою (якщо йдеться про цю особливо кваліфікуючу ознаку, то відповідно до ч. 3 ст. 28 КК тут і далі злочин визнається вчиненим організованою групою, якщо в його готуванні або вчиненні брали участь декілька осіб (три і більше), які попередньо зорганізувалися у стійке об'єднання для вчинення цього та іншого (інших) злочинів, об'єднаних єдиним планом із розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф до 50 н.м.д.г. або виправні роботи на строк до 2 років, або обмеження волі на строк до 4 років, або позбавлення волі на строк до 4 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років або без такого; за ч. 2 – обмеження волі на строк до 5 років або позбавлення волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 3 – обмеження волі на строк від 3 до 5 років або позбавлення волі на строк від 3 до 8 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від 5 до 8 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 5 – позбавлення волі на строк від 7 до 12 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією майна.

Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК).

Родовим об'єктом цього злочину є сфера господарської діяльності; *основним безпосереднім об'єктом* – суспільні відносини, що забезпечують легітимне функціонування бюджетної системи України в частині здійснення видатків чи надання кредитів, а *додатковими безпосередніми* – права та свободи громадян, відносини у сфері службової діяльності, авторитет органів державної влади тощо.

Бюджетну систему утворюють такі елементи: органи управління, платники податків та отримувачі бюджетних коштів. Організація функціонування бюджетної системи включає зведений (консолідований) бюджет, законодавчу і нормативну бази, органи управління та систему регулювання міжбюджетних відносин. Бюджетна система включає державний і місцеві бюджети. Сукупність показників, які характеризують обсяг діяльності та зумовлені функціонуванням усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи, становить зведений бюджет України, який використовується для здійснення державного регулювання економічного і соціального розвитку.

У бюджетній системі провідна роль належить Державному бюджету України. За його рахунок фінансуються витрати на державні заходи в галузі господарського

і культурного будівництва, на охорону здоров'я, утримання органів державної влади та ін. Через Державний бюджет України перерозподіляється 20 % фінансових ресурсів держави та здійснюється майже 60 % у загальному обсязі видатків. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування (територіальних громад, сіл, селищ та їх об'єднань).

Предметом злочину визнаються бюджетні кошти у великих (ч. 1 ст. 210 КК) або в особливо великих (ч. 2 ст. 210 КК) розмірах.

До бюджетних коштів (коштів бюджету) згідно з п. 1 примітки до ст. 210 КК належать кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування. Великим розміром бюджетних коштів відповідно до ст.ст. 210, 211 КК вважається сума, що в 1000 і більше разів перевищує н.м.д.г. (п. 2 примітки до ст. 210 КК), а особливо великим розміром бюджетних коштів відповідно до ст.ст. 210, 211 цього Кодексу вважається сума, що в 3000 і більше разів перевищує н.м.д.г. (п. 3 примітки до ст. 210 КК). Бюджетні кошти зберігаються на єдиному казначейському рахунку, на рахунках бюджетних установ в органах Державної казначейської служби України (чи на рахунках у банківських установах у випадках, передбачених законодавством) або в касах бюджетних установ.

Кошти бюджету поділяються на надходження бюджету та витрати бюджету. Надходження бюджету – його доходи, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. Витрати бюджету – його видатки, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. Доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти. Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. За економічною класифікацією видатків бюджету вони поділяються на поточні та капітальні.

Об'єктивна сторона цього злочину (ч. 1 ст. 210 КК) полягає у таких діях, якщо їх предметом були бюджетні кошти у великих розмірах: нецільовому використанні бюджетних коштів, а так само у здійсненні видатків бюджету, наданні кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Бюджетне призначення (цільове призначення) – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане Податковим кодексом України, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові та цільові обмеження і дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Бюджетне асигнування – повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Нецільове використання бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису, має наслідком зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням.

Забезпечення здійснення видатків – гарантування відповідними органами державної та місцевої влади надання коштів на здійснення програм і заходів, передбачених відповідними бюджетами, у межах запланованих ресурсів.

Злочин є закінченим із моменту вчинення дій, передбачених диспозицією відповідною частиною аналізованої статті (формальний склад).

Суб'єкт злочину – спеціальний, ним може визнаватися лише службова особа, наділена правом розпоряджатися бюджетними коштами. Передусім це відповідні службові особи підприємств, установ та організацій, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджету (розпорядники бюджетних коштів, керівники органів державної виконавчої влади, начальники структурних підрозділів міністерств, відомств, голови міст Києва та Севастополя, обласних, районних, міських державних адміністрацій та їх заступники, сільські, селищні та міські голови, службові особи місцевих фінансових органів, керівники бюджетних установ). Саме наявність повноважень щодо розпорядження бюджетними коштами береться до уваги при визначенні суб'єкта злочину.

Також суб'єктами аналізованого злочину можуть визнаватися службові особи суб'єктів господарської діяльності – юридичних осіб небюджетної сфери, якщо одержані як дотації, субсидії чи субвенції бюджетні кошти витрачаються ними не відповідно до цільового призначення. За наявності у діях таких осіб ще й ознак шахрайства з фінансовими ресурсами вчинене слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ст.ст. 210 та 222 КК.

Службові особи органів Державної казначейської служби України, які сприяли використанню бюджетних коштів у супереччя їх цільовому призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків, мають притягуватися до кримінальної відповідальності як пособники за ч. 5 ст. 27, ст. 210 КК.

Із суб'єктивної сторони злочин характеризується прямим умислом. У разі порушення бюджетного законодавства з необережності вчинене належить кваліфікувати як службову недбалість за ст. 367 КК.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 210 КК) є вчинення передбачених ч. 1 цієї статті діянь: повторно (якщо йдеться про цю кваліфікуючу ознаку, то відповідно до ст. 32 КК тут і далі повторністю злочинів визнається вчинення двох або більше злочинів, передбачених тією самою статтею або частиною статті Особливої частини цього Кодексу. Повторність, про яку йшлося вище, відсутня при вчиненні продовжуваного злочину, який складається із двох або більше тотожних діянь, об'єднаних єдиним злочинним наміром. Вчинення двох або більше злочинів, передбачених різними статтями цього Кодексу, визнається повторним лише у випадках, передбачених в Особливій частині КК. Повторність відсутня, якщо за раніше вчинений злочин особу було звільнено від кримінальної відповідальності з підстав, встановлених законом, або якщо судимість за цей злочин було погашено або знято); за попередньою змовою групою осіб (див. ч. 2 ст. 28 КК); щодо бюджетних коштів у особливо великих розмірах (п. 3 примітки до ст. 210 КК).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 100 до 300 н.м.д.г. або виправні роботи на строк до 2 років, або обмеження волі на строк до 3 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років або без такого; за ч. 2 – обмеження волі на строк від 2 до 5 років або позбавлення волі на строк від 2 до 6 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262 КК).

Родовим об'єктом цього злочину є громадська безпека; *основні безпосередні об'єкти* – громадська безпека, пов'язана із контрольованим доступом до вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів, а *додаткові безпосередні* – відносини власності, довкілля, життя та здоров'я особи.

Предметом злочину є: вогнепальна зброя (крім гладкоствольної мисливської); бойові припаси; вибухові речовини; вибухові пристрої; радіоактивні матеріали. Їх основною характерною ознакою є те, що вони призначені для ураження живої цілі, знищення чи пошкодження навколишнього середовища, при цьому вони можуть бути як саморобними, так і виготовленими промисловим способом. Зміст предметів цього злочину докладно розкрито у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» від 26.04.2002 № 3.¹

Вогнепальна зброя (крім гладкоствольної мисливської), яка також є предметом злочину у корупційному злочині, передбаченому ст. 410 КК, – це пристрій, для проведення пострілу з якого використовується сила тиску газів, що утворюється при згоранні вибухової речовини (пороху або інших спеціальних горючих сумішей). До такої зброї належать усі види бойової, спортивної, нарізної мисливської зброї, нетипова зброя, кустарно виготовлені чи перероблені, а також історичні зразки зброї (автомати, гармати, гвинтівки, карабіни, кулемети, міномети, пістолети та револьвери тощо). Не належать до предмета злочину пневматична зброя, сигнальні, стартові, будівельні, газові пістолети (револьвери), пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, ракетниці, а також вибухові пакети й інші імітаційно-піротехнічні та освітлювальні засоби, що не містять вибухових речовин і сумішей.

Бойові припаси – патрони до нарізної вогнепальної зброї різних калібрів, артилерійські снаряди, бомби, міни, гранати, бойові частини ракет і торпед та інші зібрані вироби, споряджені вибуховою речовиною та призначені для стрільби з вогнепальної зброї чи вчинення вибуху. Патрони та набойі до гладкоствольної мисливської зброї, а також патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, не є предметом злочину, передбаченого ст. 262 КК.

Вибухові речовини – порох, динаміт, тротил, нітрогліцерин та інші хімічні речовини, їх сполуки або суміші, здатні вибухнути без доступу кисню.

Вибухові пристрої – вироби одноразового застосування, спеціально підготовлені й за певних обставин спроможні за допомогою використання хімічної, теплової, електричної енергії або фізичного впливу (вибуху, удару) створити вражаючі фактори – спричинити смерть, тілесні ушкодження чи істотну матеріальну шкоду – шляхом вивільнення, розсіювання або впливу токсичних хімічних речовин, біологічних агентів, токсинів, радіації, радіоактивного матеріалу, інших подібних речовин. Вони поєднують у собі вибухові речовини, засоби ініціювання вибуху – зовнішні джерела імпульсу для його здійснення (електродетонатор, капсуль-детонатор, вогнепровідний і детонаційний шнури тощо) та засоби управління (годинникові, радіокеровані, ударної дії).

¹ Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-02>.

Радіоактивні матеріали – будь-які матеріали, які містять радіонукліди і для яких питома активність і сумарна активність вантажу перевищують межі, встановлені нормами, правилами й стандартами з ядерної та радіаційної безпеки.

З *об'єктивної сторони* злочин, про який йдеться у ч. 1 ст. 262 КК, передбачає вчинення таких дій щодо зазначених вище предметів: викрадення; привласнення; вимагання; заволодіння цими предметами шляхом шахрайства.

Поняття «викрадення», «привласнення», «вимагання» та «заволодіння шляхом шахрайства» є аналогічними до відповідних понять злочинів проти власності.

Викрадення вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв, радіоактивних матеріалів – протиправне таємне чи відкрите, зокрема із застосуванням насильства, яке не є небезпечним для життя або здоров'я, чи з погрозою його застосування, їх вилучення в юридичних або фізичних осіб, незалежно від того, законно чи незаконно вони ними володіли.

Привласнення зазначених предметів, речовин, матеріалів – їх утримання, неповернення володільцю особою, якій вони довірені для зберігання, перевезення, пересилання, надані у зв'язку з виконанням службових обов'язків тощо або в якій опинилися випадково чи якою вилучені в іншої особи, котра володіла ними незаконно.

Вимагання предметів аналізованого злочину – пред'явлення особі, яка законно чи незаконно ними володіє або у віданні чи під охороною якої вони перебувають, вимоги про їх передачу.

Заволодіння зазначеними вище предметами шляхом шахрайства здійснюється через обман або зловживання довірою.

Вчинення цього злочину шляхом крадіжки, грабежу, шахрайства є закінченим із моменту, коли винна особа заволоділа наркотичними засобами, психотропними речовинами або їх аналогами та має реальну можливість розпорядитися ними – вжити, заховати, передати іншій особі тощо (матеріальний склад); шляхом привласнення чи зловживання службовим становищем – із моменту утримання зазначених засобів і речовин та обернення їх на свою користь чи користь інших осіб (матеріальний склад); вимагання – з моменту пред'явлення потерпілому вимоги, поєднаної з відповідною погрозою (усічений склад); розбою – з моменту нападу, поєднаного з насильством, небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого, або з погрозою його застосування (усічений склад).

Суб'єктом злочину при вчиненні його шляхом крадіжки, грабежу, розбою та вимагання є фізична осудна особа з 14-річного віку, а в інший спосіб – з 16-річного (загальний суб'єкт). Привласнення та заволодіння предметами злочину, передбаченого ст. 262 КК, шляхом зловживання службовим становищем вчиняються спеціальним суб'єктом (зокрема у разі заволодіння шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем суб'єктом злочину є службова особа).

Із *суб'єктивної сторони* цей злочин вчиняється з прямим умислом. При цьому корисливий мотив не є обов'язковою ознакою цього злочину. При вчиненні зазначеного злочину шляхом розбою йому властива спеціальна мета – викрадення відповідних предметів.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 262 КК) є вчинення його: повторно (див. ст. 32 КК); за попередньою змовою групою осіб (див. ч. 2 ст. 28 КК); шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (докладно про це див. розглянуті положення щодо ст. 191 КК).

Про *особливо кваліфікуючі ознаки* злочину (ч. 3 ст. 262 КК) йдеться, якщо: дії, передбачені ч.ч. 1 або 2 цієї статті, вчинено організованою групою (див. ч. 3 ст. 28 КК);

вчинено розбій з метою викрадення вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин або радіоактивних матеріалів (тобто має місце напад із метою заволодіння цими предметами, поєднаний з насильством, небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого, або з погрозою застосування такого насильства, при цьому такий напад може бути як відкритим, так і таємним. Розбій з метою заволодіння вибуховим пристроєм слід кваліфікувати за ст. 187 КК); вчинено вимагання предметів злочину (крім вибухових пристроїв), поєднане з насильством, небезпечним для життя і здоров'я (тобто таке, що полягає в умисному заподіянні потерпілому легкого тілесного ушкодження, яке спричинило короточасний розлад здоров'я або незначну втрату працездатності, середньої тяжкості або тяжкого тілесного ушкодження, а також інших насильницьких діях, які не призвели до зазначених наслідків, але були небезпечними для життя чи здоров'я в момент їх вчинення – насильстві, що призвело до втрати свідомості чи мало характер мордування, придушення за шию, скидання з висоти, застосуванні електроструму, зброї, спеціальних знарядь тощо. Вимагання вибухових пристроїв, поєднане з насильством, небезпечним для життя і здоров'я, кваліфікується за відповідною частиною ст. 189 КК).

Оскільки незаконне заволодіння вогнепальною зброєю (крім гладкоствольної мисливської), бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями є самостійним складом злочину, то подальше їх носіння, зберігання, ремонт, передача чи збут утворюють реальну сукупність злочинів, передбачених ст. 262 та ч. 1 ст. 263 або відповідною частиною ст. 263¹ КК. Незаконне заволодіння радіоактивними матеріалами та подальше їх носіння, зберігання, використання тощо слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ч. 1 ст. 262, і залежно від наслідків – ч. 1 або ч. 2 ст. 265 КК. У разі викрадення складових частин, деталей чи вузлів, комплект яких дає змогу виготовити придатну до використання вогнепальну зброю, дії винної особи є закінченим злочином і кваліфікуються за ч. 1 ст. 262 КК. Викрадення складових частин і деталей бойових припасів, що містять вибухові речовини (запали, детонатори, підризки, гранати без підризників тощо), також необхідно кваліфікувати за ч. 1 ст. 262 КК як закінчене викрадення таких речовин.

Покарання за злочин: за ч. 1 – позбавлення волі на строк від 3 до 7 років; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 5 до 10 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 10 до 15 років із конфіскацією майна.

Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308 КК).

Родовим об'єктом цього злочину, а також корупційних злочинів, передбачених ст.ст. 312, 313, 320 КК, є встановлений порядок (сфера) обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, сильнодіючих і отруйних речовин, лікарських та одурманюючих засобів, радіоактивно забрудненої продукції, мікробіологічних та інших біологічних агентів і токсинів, як складова частина захисту здоров'я населення. Особливості кваліфікації злочинів, передбачених зазначеними статтями, докладно розкрито у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів» від 26.04.2002 № 4.¹

¹ Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-02>.

Основний безпосередній об'єкт цього злочину – встановлений із метою захисту здоров'я населення порядок обігу наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, а *додаткові безпосередні* – життя та здоров'я особи, особиста свобода, відносини власності.

Предметом цього злочину, а також корупційного злочину, передбаченого ст. 320 КК, є наркотичні засоби, психотропні речовини та їх аналоги. При цьому належність зазначених засобів і речовин юридичним чи фізичним особам (державним підприємствам, приватним користувачам) на кваліфікацію не впливає. Важливим є те, що більшість предметів злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, включено до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (Перелік), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770 у виді таблиць I–IV.¹ Перелік складено з урахуванням положень і вимог відповідних міжнародних конвенцій та протоколів ООН, однак він постійно змінюється у зв'язку з доповненням новими видами речовин, потенційна небезпечність яких зумовлена тяжкими наслідками для здоров'я як конкретної особи, так і населення, для економіки, кожної окремої сім'ї та суспільства в цілому.

Наркотичні засоби – включені до Переліку речовини, природні чи синтетичні, препарати, рослини, що становлять небезпеку для здоров'я населення у разі зловживання ними (списки № 1 таблиць I, II, III Переліку), зокрема наркотичні засоби рослинного походження – похідні різних сортів конопель (канабісу смола, канабісу олія тощо), опійні препарати (опій, ацетильований опій, екстракційний опій) тощо; напівсинтетичні наркотичні засоби, отримані шляхом синтезування наркотичних засобів рослинного походження (героїн, кокаїн); синтетичні наркотичні засоби, отримані у хімічних лабораторіях (часто кустарних) із різних хімічних речовин (наприклад, перветин, метадон, фенамін, фентаніл та ін.), а також наркотичні лікарські засоби. Зловживання наркотичними засобами призводить до захворювання на наркоманію.

Психотропні речовини – включені до Переліку речовини, природні чи синтетичні препарати, природні матеріали, що здатні викликати стан психічної залежності та справляти депресивний чи стимулюючий вплив на центральну нервову систему або викликати порушення сприйняття, емоцій, мислення, поведінки і становлять небезпеку для здоров'я населення у разі зловживання ними (списки № 2 таблиць I, II, III Переліку), зокрема амфетамін, барбітал, діазепам, ЛСД, мескалін, тетрагідроканнабінол, феназепам тощо.

Аналоги наркотичних засобів і психотропних речовин – заборонені до обігу на території України, але не включені до Переліку речовини, синтетичні чи природні, хімічна структура та властивості яких подібні до хімічної структури і властивостей наркотичних засобів і психотропних речовин, психоактивну дію яких вони відтворюють. Зазвичай наркотики-аналоги виготовляють при створенні нового фармацевтичного препарату, під час якого визначається та вивчається низка речовин, що мають порівнювані властивості, але дещо відрізняються за молекулярною структурою. Наразі механізм притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення протиправних діянь з аналогами наркотичних засобів і психотропних речовин не врегульовано.

¹ Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/770-2000-%D0%BF>.

З об'єктивної сторони аналізований злочин (ч. 1 ст. 308 КК) виявляється у таких діях щодо зазначених вище предметів: викраденні; привласненні; вимаганні; заволодінні шляхом шахрайства.

Викрадення – незаконне таємне або відкрите (шляхом крадіжки чи грабежу) вилучення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів з підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності або в окремих громадян. Викрадення у цей спосіб матиме місце і тоді, коли незаконне вилучення таких засобів (речовин) було здійснено у юридичних чи фізичних осіб, які й самі володіли ними незаконно, тобто з порушенням вимог Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15.02.1995 № 60/95-ВР,¹ або вирощували наркотиковмісні рослини, які були предметом злочину.

Відповідальність за викрадення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів настає за ст. 308 КК у разі умисного незаконного вилучення цих засобів і речовин з підприємств, установ, організацій будь-яких форм власності (аптек, баз, складів, лікувально-профілактичних закладів тощо) і в окремих громадян, а також вилучення наркотиковмісних рослин або їх частин з полів господарств чи земельних ділянок громадян до закінчення збирання врожаю. Якщо ж урожай зібрано й охорону з поля знято, то збирання залишків наркотиковмісних рослин слід вважати незаконним придбанням наркотичних засобів і залежно від мети винного кваліфікувати за ст. 307 чи ст. 309 КК. Так само необхідно кваліфікувати збирання залишків цих рослин з городів громадян, а також самосійного маку чи дикорослих конопель.

Викрадення наркотичних засобів або психотропних речовин та їх подальше зберігання, перевезення, пересилання з метою збуту або без такої, а так само їх збут утворюють сукупність злочинів, передбачених ст. 308 і ст. 307 чи ст. 309 КК, а не ознаку повторності, передбачену ч. 2 ст. 307 чи ч. 2 ст. 309 КК. Виготовлення із викрадених наркотиковмісних рослин нового виду наркотичних засобів (із коноплі – гашишу, із макової соломки – опію тощо) також тягне відповідальність за сукупністю злочинів за ст. 308 і ст. 307 чи ст. 309 КК.

Привласнення – дії, пов'язані з протиправним утриманням чи неповерненням наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів володільцю, вчинені особою, якій вони були довірені по службі (для зберігання, перевезення, пересилання) або якою були вилучені в іншої особи, котра протиправно ними володіла, тощо.

Вимагання – вимога передачі зазначених засобів або речовин із погрозою застосування (зазвичай у майбутньому) насильства над потерпілим чи його близькими родичами, обмеження прав, свобод або законних інтересів цих осіб, пошкодження чи знищення їхнього майна або майна, що перебуває в їхньому віданні чи під охороною, або розголошення відомостей, які вони бажають зберегти в таємниці. Вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, поєднане із застосуванням насильства, що не є небезпечним для життя чи здоров'я особи, або з погрозою застосування такого насильства, утворює склад злочину, передбаченого ч. 2 ст. 308 КК, а якщо такі дії поєднані з насильством, небезпечним для життя і здоров'я, вони кваліфікуються за ч. 3 ст. 308 КК.

Під заволодінням зазначеними вище предметами шляхом шахрайства слід розуміти заволодіння ними такими способами як обман або зловживання довірою.

Вчинення цього злочину шляхом крадіжки, грабежу, шахрайства є закінченим із моменту, коли винна особа заволоділа наркотичними засобами, психотропними

¹ Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15.02.1995 № 60/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 65.

речовинами або їх аналогами та має реальну можливість розпорядитися ними – вжити, заховати, передати іншій особі тощо (матеріальний склад); шляхом привласнення чи зловживання службовим становищем – з моменту утримання зазначених засобів і речовин та обернення їх на свою користь чи користь інших осіб (матеріальний склад); вимагання – з моменту пред’явлення потерпілому вимоги, поєднаної з відповідною погрозою (усічений склад); розбою – з моменту нападу, поєднаного з насильством, небезпечним для життя чи здоров’я потерпілого, або з погрозою його застосування (усічений склад).

Суб’єкт злочину – загальний, тобто фізична осудна особа з 14-річного віку (при крадіжці, грабежі, розбої та вимаганні) або 16-річного віку (при вчиненні шахрайства), або спеціальний – особа, якій предмети злочину були ввірені чи перебували у її віданні у зв’язку з її професійною діяльністю (при вчиненні привласнення), або службова особа (при зловживанні нею своїм службовим становищем).

Суб’єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом. Корисливий мотив не є обов’язковою ознакою цього злочину, натомість при вчиненні зазначеного злочину шляхом розбою йому властива спеціальна мета – викрадення відповідних предметів.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 308 КК) є вчинення його: повторно (див. ст. 32 КК); за попередньою змовою групою осіб (див. ч. 2 ст. 28 КК); із застосуванням насильства, що не є небезпечним для життя чи здоров’я потерпілого або з погрозою застосування такого насильства (у тому числі умисне заподіяння легкого тілесного ушкодження, що не спричинило короточасного розладу здоров’я або незначної втрати працездатності, а також вчинення інших насильницьких дій – завдання удару, побоїв, незаконне позбавлення волі – за умови, що вони не були небезпечними для життя чи здоров’я у момент заподіяння); особою, яка раніше вчинила один зі злочинів, передбачених ст.ст. 306, 307, 310, 311, 312, 314, 317 КК; у великих розмірах (наприклад, героїн – від 1 г до 10 г; канабіс – від 500 г до 2500 г; кокаїн – від 1 г до 15 г; макова солома – від 500 г до 5000 г тощо);¹ а також заволодіння предметами злочину службовою особою шляхом зловживання нею своїм службовим становищем (докладно про це див. розглянуті положення щодо ст. 191 КК).

Особливо кваліфікуючі ознаки злочину (ч. 3 ст. 308 КК) наявні, якщо: дії, передбачені ч.ч. 1 або 2 цієї статті, вчинено в особливо великих розмірах (наприклад, героїн – 10 г і більше; канабіс – 2500 г і більше; кокаїн – 15 г і більше; макова солома – 5000 г і більше тощо); організованою групою (див. ч. 3 ст. 28 КК); вчинено розбій з метою викрадення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (докладно про це див. розглянуті положення щодо ст. 262 КК); вимагання цих засобів чи речовин поєднано з насильством, небезпечним для життя і здоров’я (докладно про це див. розглянуті положення щодо ст. 262 КК).

¹ Поняття великого та особливо великого розміру наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, а також отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, або фальсифікованих лікарських засобів, що застосовується в розд. XIII Особливої частини КК, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров’я, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу (примітка до ст. 305 КК).

При цьому великі та особливо великі розміри наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів визначаються у Таблицях невеликих, великих і особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, які перебувають у незаконному обігу, затверджених наказом Міністерства охорони здоров’я України від 01.08.2000 № 188.

Покарання за злочин: за ч. 1 – позбавлення волі на строк від 3 до 6 років; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 5 до 10 років із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією майна; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 7 до 12 років із конфіскацією майна.

Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312 КК).

Основний безпосередній об'єкт цього злочину – встановлений із метою захисту здоров'я населення порядок обігу прекурсорів, а додаткові безпосередні – життя та здоров'я особи, особиста свобода, відносини власності.

Предметом злочину є прекуртори, тобто речовини та їх солі, що використовуються при виробництві, виготовленні наркотичних засобів і психотропних речовин, включені до таблиці IV Переліку (наприклад, ацетон, етиловий спирт, ефедрин, ангідрид оцтової кислоти, соляна та сірчана кислоти, толуол тощо). Самі по собі прекуртори не призначені для вживання з метою викликати наркотичне сп'яніння чи одурманювання, а лише є сировиною. У зазначеній вище таблиці IV Переліку прекуртори поділено на два списки. Список № 1 містить назви прекурсорів, обіг яких обмежено та щодо яких встановлено заходи контролю (йдеться про хімічні речовини та їх солі, під час переробки яких можна одержати синтетичні наркотичні чи психотропні речовини: ергометрин, ефедрин, лізергінову кислоту, фенілацетон та ін.). У списку № 2 перелічено назви прекурсорів, обіг яких не обмежено, але стосовно них теж встановлено заходи контролю (ці прекуртори – розчинники, окислювачі та інші хімікати промислового чи побутового призначення – використовуються в процесі виготовлення наркотичних або психотропних речовин. До них, наприклад, належать: ангідрид оцтової кислоти, ацетон, етиловий ефір, калію перманганат, сірчана кислота, соляна кислота).

З об'єктивної сторони злочин, передбачений ч. 1 ст. 312 КК, виявляється у таких діях щодо прекурсорів: викраденні; привласненні; вимаганні; заволодінні шляхом шахрайства; збуті.

Докладно про зміст понять «викрадення», «привласнення», «вимагання» та «заволодіння шляхом шахрайства» див. розглянуті положення щодо ст. 308 КК.

Під збутом прекурсорів слід розуміти будь-які оплатні чи безоплатні форми їх реалізації всупереч чинному законодавству – продаж, дарування, обмін, оплата послуги, сплата боргу, позика тощо. Незаконний збут передбачає відчуження відповідних предметів іншій особі, яка може розпоряджатися ними (або їх частиною) як своїм майном.

Момент закінчення цього злочину є аналогічним моменту закінчення посягання, про яке йдеться у ст. 308 КК. При вчиненні цього злочину у формі збуту він є закінченим із моменту вчинення відповідних дій (формальний склад).

Суб'єкт злочину – загальний, тобто фізична осудна особа з 16-річного віку, або спеціальний – особа, якій прекуртори були ввірені чи перебували у її віданні у зв'язку з її професійною діяльністю (при вчиненні привласнення), або службова особа (при зловживанні нею своїм службовим становищем).

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом і спеціальною метою, яка передбачена ч. 1 ст. 312 КК (зокрема, заволодіння прекурсорами здійснюється для їх подальшого збуту, а збут таких предметів – для виробництва або виготовлення із них наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів). За цих умов заволодіння прекурсорами у будь-якій формі без мети збуту (для власного використання тощо), як і збут викрадених прекурсорів без мети їх використання у процесі незаконних дій з наркотичними засобами, психотропними

речовинами та їх аналогами, виключає кваліфікацію за ст. 312 КК, а злочинні діяння можуть бути кваліфіковані за відповідними статтями, що передбачають відповідальність за злочини проти власності, та як зберігання (перевезення, пересилання) прекурсорів – за ст. 311 КК.

У разі вчинення цього злочину шляхом розбою (ч. 3 ст. 312 КК) йому властива інша спеціальна мета – викрадення відповідних предметів.

Коли особа заволоділа прекурсорами без мети їх збуту, а через певний проміжок часу збула їх іншим особам для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, вчинене належить кваліфікувати за сукупністю злочинів за статтями, якими передбачено відповідальність за викрадення або інше незаконне посягання на чуже майно, та за ст. 312 КК за ознакою збуту. За ст. 312 КК несуть відповідальність також особи, які збули прекурсор для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Кваліфікуючі та особливо кваліфікуючі ознаки цього злочину (ч.ч. 2 і 3 ст. 312 КК) загалом збігаються з аналогічними ознаками злочину, передбаченого ст. 308 КК. Різниця полягає лише у тому, що злочин, передбачений ст. 312 КК, не може бути вчинено особою, яка раніше вчинила один зі злочинів, передбачених ст.ст. 306, 307, 310, 311, 312, 314, 317 КК.

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф до 70 н.м.д.г. або арешт на строк до 6 місяців, або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 3 до 7 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 5 до 12 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією майна.

Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням (ст. 313).

Основним безпосереднім об'єктом цього злочину є встановлений із метою захисту здоров'я населення порядок обігу обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, а додатковими безпосередніми – життя та здоров'я особи, особиста свобода, відносини власності.

Предметом злочину є обладнання, призначене для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів – призначені для цієї мети апарати, пристрої, прилади, за допомогою яких такі засоби й речовини виготовляються (наприклад, конденсаційна труба, випарник, генератор пари, прес, необхідні для виготовлення гашишу), чи окремі вузли, деталі відповідного агрегату (наприклад, насос для відсмоктування фільтра при перегонці опію). Використані для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів побутові предмети (кухонний посуд, млинок для кави, м'ясорубка тощо) обладнанням, призначеним для цієї мети, за змістом закону не визнаються. Не належать до зазначеного обладнання і такі предмети медичного призначення як шприци, стандартні флакони для розфасування ліків, скляні відвідні трубки та ін.

Об'єктивна сторона цього злочину (ч. 1 ст. 313 КК), на відміну від об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 308 КК, може передбачати додаткові форми, зокрема: незаконне виготовлення; придбання; зберігання; передача чи продаж іншим особам зазначеного обладнання.

Докладно про зміст понять «викрадення», «привласнення», «вимагання» та «заволодіння шляхом шахрайства» див. розглянуті положення щодо ст. 308 КК.

Незаконність виготовлення, придбання, зберігання, передачі зазначеного обладнання чи його продажу іншим особам означає, що такі дії вчиняються за відсутності підстав, передбачених у чинному законодавстві, з порушенням встановлених нормативних вимог.

Виготовлення обладнання, призначеного для виробництва наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів – вчинення дій, спрямованих на створення спеціальної технологічної апаратури (пристроїв, приладів тощо), яка здатна забезпечувати виготовлення наркотичних засобів чи психотропних речовин або їх аналогів.

Придбання такого обладнання – це його купівля, обмін на інші товари або речі, прийняття як плати за виконану роботу чи надані послуги, позики, подарунка або сплати боргу, привласнення знайденого.

Зберігання такого обладнання – будь-які умисні дії, пов'язані з фактичним незаконним перебуванням таких предметів злочину у володінні винної особи (вона може тримати їх при собі, у будь-якому приміщенні, сховищі або в іншому місці). Відповідальність за незаконне зберігання обладнання настає незалежно від його тривалості.

Передача такого обладнання – безоплатне його відчуження (дарування, вручення як подяки за надані послуги, виконану роботу тощо), а також надання третій особі права тимчасового користування ним.

Продаж іншим особам зазначеного обладнання – форма збуту, що передбачає оплатну уступку права власності на обладнання третім особам.

Момент закінчення цього злочину є аналогічним моменту закінчення посягання, про яке йдеться у ст. 308 КК. У разі вчинення незаконних виготовлення, придбання, зберігання, передачі чи продажу іншим особам обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, злочин є закінченим з моменту вчинення відповідних дій (формальний склад).

Суб'єкт злочину – загальний, тобто фізична осудна особа з 16-річного віку, або спеціальний – особа, якій обладнання було ввірено чи перебувало у її віданні у зв'язку з її професійною діяльністю (при вчиненні привласнення), або службова особа (при зловживанні нею своїм службовим становищем).

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом. Винний усвідомлює, що вчиняє незаконні діяння щодо обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, і бажає їх здійснити. При вчиненні цього злочину шляхом розбою (ч. 3 ст. 313 КК) йому властива спеціальна мета – викрадення відповідних предметів.

Якщо заволодіння обладнанням було здійснено без мети використання для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, дії винного мають кваліфікуватися тільки за відповідною статтею розд. VI Особливої частини КК, якою передбачено відповідальність за злочини проти власності. У випадках, коли особа, передаючи чи продаючи іншим особам таке обладнання, не знала і не передбачала, що воно буде використано для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів, передбачений ст. 313 КК склад злочину відсутній.

Кваліфікуючі та особливо кваліфікуючі ознаки цього злочину (ч.ч. 2 і 3 ст. 313 КК) дещо відрізняються від аналогічних ознак злочину, передбаченого ст. 308 КК, зокрема: 1) не є кваліфікуючими ознаками аналізованого злочину

вчинення його: а) із застосуванням насильства, що не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого або з погрозою застосування такого насильства, оскільки таке насильство або погроза охоплюються ч. 1 ст. 313 КК; б) у великих розмірах; 2) не збігається з аналогічною кваліфікуючою ознакою, передбаченою ч. 2 ст. 308 КК, вказівка на повторність вчинення певних злочинів у ч. 2 ст. 313 КК, оскільки в останньому випадку йдеться про вчинення особою одного зі злочинів, передбачених ст.ст. 306, 312, 314, 315, 317, 318 цього Кодексу; 3) не належить до особливо кваліфікуючих ознак цього злочину вчинення його в особливо великих розмірах; 4) натомість особливо кваліфікуючою ознакою злочину, передбаченого ст. 313 КК, визнається вчинення його з метою виготовлення особливо небезпечних наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (докладно про це див. розглянуті положення щодо ст. 308 КК).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 50 до 200 н.м.д.г. або арешт на строк від 3 до 6 місяців, або обмеження волі на строк до 3 років; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 2 до 6 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 5 до 12 років із конфіскацією майна.

Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320 КК).

Безпосередній об'єкт цього злочину – встановлений із метою захисту здоров'я населення порядок обігу наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Предметом злочину є наркотичні засоби (у тому числі конкретно визначені снотворний мак і коноплі), психотропні речовини, їх аналоги та прекурсори, призначені для виробництва чи виготовлення цих засобів або речовин (докладно про це див. розглянуті положення щодо ст.ст. 308 та 312 КК). При цьому снотворний мак – це різні рослини виду *Papaver somniferum* L. (опійний, у тому числі олійний та інші, що містять опій), а коноплі – рослини будь-якого виду роду *Cannabis*, як правило однорічна рослина, плодоносні та квітучі верхівки (суцвіття) якої, пилок і смола містять тетрагідроканнабінол – психотропно активний алкалоїд.

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 ст. 320 КК, виявляється у: порушенні встановлених правил посіву або вирощування снотворного маку чи конопель; порушенні правил виробництва, виготовлення, зберігання, обліку, відпуску, розподілу, торгівлі, перевезення, пересилання, використання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, призначених для виробництва чи виготовлення цих засобів чи речовин.

Оскільки зазначена стаття має бланкетну диспозицію, то вирішуючи питання відповідальності за цей злочин, необхідно з'ясовувати, які конкретно правила було порушено. При цьому слід мати на увазі, що загальні правила обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів встановлено низкою законів України та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств.¹

¹ Загальні правила обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів встановлено, зокрема: законами України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори» від 15.02.1995 № 60/95-ВР і «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII; постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 06.05.2000 № 770; «Про реалізацію ч. 6 ст. 7 Закону України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» від 21.11.2007 № 1339; «Про затвердження Порядку ліцензування діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та внесення змін до постанов Кабінету

Різниця між злочинами, передбаченими ст.ст. 307 і 310 КК, і злочином, відповідальність за який настає за ст. 320 КК, полягає в тому, що у другому разі виготовлення, зберігання, розподіл, реалізація наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, посів або вирощування маку снотворного чи конопель здійснюються на законних підставах, але з порушенням правил обігу цих засобів, речовин або наркотиковмісних рослин.

Злочин є закінченим з моменту порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (формальний склад).

Суб'єкт злочину – спеціальний, тобто особи, які відповідно до свого службового чи професійного становища зобов'язані дотримуватися встановлених правил посіву і вирощування снотворного маку чи конопель, виробництва, виготовлення, зберігання, обліку, відпуску, розподілу, торгівлі, перевезення, пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Отже, відповідальність за ст. 320 КК несуть як службові, так й інші особи, які у зв'язку з виконанням своїх службових або фахових обов'язків повинні дотримуватися цих правил (зокрема працівники аптек, а також баз і складів, де зберігаються лікарські препарати, лікувальних закладів, науково-дослідних установ, лабораторій, підприємств, які вирощують наркотиковмісні рослини або виготовляють наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги чи прекурсори). Якщо службова особа поряд зі злочинним діянням, передбаченим ст. 320 КК, вчиняє і службовий злочин, учинене необхідно додатково кваліфікувати за відповідними статтями розд. XVII Особливої частини КК.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується умислом або необережністю.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 320 КК) є: учинення його повторно (про це зазначено у ст. 32 КК); спричинення ним нестачі наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів у великих розмірах (при вирішенні питання про нестачу предметів злочинного посягання у великих розмірах слід керуватися Таблицями невеликих, великих та особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які знаходяться у незаконному обігу, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України від 01.08.2000 № 188. При кваліфікації злочинних дій винного слід мати на увазі, що в разі, коли вони були пов'язані з наркотичними засобами, психотропними речовинами або їх аналогами різних видів, розмір цих засобів (речовин) визначається, виходячи з їх загальної кількості. Якщо ж поряд із такими засобами чи речовинами предметом злочину були ще й прекурсори, неприпустимо

Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 і від 04.07.2001 № 756» від 05.12.2007 № 1387; «Про затвердження Порядку перевезення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на території України та оформлення необхідних документів» від 17.04.2008 № 366; «Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та контролю за їх обігом» від 03.06.2009 № 589; «Деякі питання видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 13.04.2011 № 469, наказами МОЗ «Про затвердження Порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у закладах охорони здоров'я України» від 21.01.2010 № 11; «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку» від 02.02.2010 № 66.

об'єднувати їх кількість із кількістю останніх. Можна складати лише кількість прекурсорів різних видів); призведення до викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовою особою своїм службовим становищем (про поняття «викрадення», «привласнення», «вимагання» та «заволодіння шляхом шахрайства», «заволодіння шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем» див. розглянуті положення щодо ст.ст. 191 та 308 КК).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф до 70 н.м.д.г. або арешт на строк до 6 місяців, або обмеження волі на строк до 4 років, або позбавлення волі на строк до 3 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 2 – штраф від 70 до 120 н.м.д.г. громадян або арешт на строк від 3 до 6 місяців, або позбавлення волі на строк від 3 до 5 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК).

У ст. 354 КК наведено два основних склади злочину: перший – у ч. 1 цієї статті, а його кваліфікований склад – у ч. 2; другий – у ч. 3, а кваліфікований склад – у ч. 4.

Родовим об'єктом злочинів, передбачених ст.ст. 354 і 357 КК, є авторитет органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян. *Безпосереднім об'єктом* злочину, передбаченого ст. 354 КК, є авторитет підприємств, установ чи організацій незалежно від форми їх власності.

Предметом злочину є неправомірна вигода, під якою слід розуміти грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав (п. 2 примітки до ст. 354 КК).

Неправомірна вигода може мати не тільки відкриту, а й приховану форму (зокрема вигляд зовні законної угоди, безпідставного нарахування заробітної плати чи премій, нееквівалентної оплати послуг різного характеру (консультації, експертизи тощо).

Докладно про зміст поняття «неправомірна вигода» див. розглянуті положення щодо ст. 364¹ КК.

Об'єктивна сторона злочину характеризується наявністю таких форм:

1) пропозиція працівникові підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особі, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, надати йому (їй) або третій особі неправомірну вигоду за вчинення чи невчинення працівником будь-яких дій із використанням становища, яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи; обіцянка надати неправомірну вигоду зазначеним вище працівникові чи особі за вказану поведінку та у визначених інтересах; надання неправомірної вигоди зазначеним вище працівникові чи особі за вказану поведінку та у визначених інтересах (ч. 1 ст. 354 КК);

2) прийняття пропозиції працівником підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, неправомірної вигоди, за вчинення чи невчинення будь-яких дій із використанням становища, яке займає працівник на підприємстві, в установі чи організації, або у зв'язку з діяльністю особи на користь підприємства,

установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи; прийняття обіцянки зазначеними вище працівником чи особою за вказану поведінку та у визначених інтересах; одержання неправомірної вигоди зазначеними вище працівником чи особою за вказану поведінку та у визначених інтересах; прохання зазначеними вище працівником чи особою надати неправомірну вигоду за вказану поведінку та у визначених інтересах (ч. 2 ст. 354 КК).

Відповідно до п. 3 примітки до ст. 354 КК під пропозицією у ст.ст. 354, 368, 368³–370 цього Кодексу слід розуміти висловлення працівникові підприємства, установи чи організації, особі, яка надає публічні послуги, або службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди, а під обіцянкою – висловлення такого наміру з повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди. Надання неправомірної вигоди – це безпосереднє її передавання працівникові підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особі, яка працює на користь підприємства, установи чи організації.

Докладно про зміст понять «пропозиція неправомірної вигоди» та «обіцянка неправомірної вигоди» див. розглянуті положення щодо ст. 368 КК, а поняття «надання неправомірної вигоди» – розглянуті положення щодо ст. 369.

Якщо зазначеним вище працівникові чи особі було зроблено пропозицію чи обіцянку надати неправомірну вигоду за вказану поведінку та у визначених інтересах і через незначний проміжок часу після цього (визначення цього часу пов'язано з конкретною ситуацією та умовами, в яких вчиняється злочин, наприклад, це час, протягом якого виконується вказівка на переказ грошей з одного рахунку на інший або їх транспортування в межах відповідного міста чи регіону, або здійснення операції з постачання неправомірної вигоди – розвантаження мішків з цукром із вантажівки до складу, занесення холодильника до квартири тощо) таку вигоду було надано, то вчинене, за наявності необхідних ознак, слід кваліфікувати не як пропозицію чи обіцянку неправомірної вигоди, а як надання неправомірної вигоди.

Прийняття пропозиції неправомірної вигоди – згода (погодження) працівника підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особи, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, на її надання. Таке погодження може бути здійснено будь-яким способом (наприклад, усно, письмово, жестом тощо). Прийняття обіцянки неправомірної вигоди – згода (погодження) зазначених вище працівника чи особи на її надання з повідомленням про час, місце, спосіб його вчинення. Одержання неправомірної вигоди – отримання (набуття, приймання) її цілком або хоча б частки такої вигоди зазначеними вище працівником чи особою. Прохання надати неправомірну вигоду – звернення зазначених вище працівника чи особи до того, хто потенційно здатний її надати, із клопотанням (закликом) про вчинення таких дій. На відміну від вимагання неправомірної вигоди, про яке йдеться у ч. 4 ст. 354 КК, при проханні неправомірної вигоди винна особа нічим не погрожує, не створює жодних умов, щоб примусити надати неправомірну вигоду, а лише просить її надати.

Докладно про зміст понять «прийняття пропозиції неправомірної вигоди», «прийняття обіцянки неправомірної вигоди», «одержання неправомірної вигоди», «прохання надати неправомірну вигоду» див. розглянуті положення щодо ст. 368 КК.

Якщо зазначені вище працівник чи особа прийняв (прийняла) пропозицію чи обіцянку неправомірної вигоди або попрохав (попрохала) надати її за вказану поведінку та у визначених інтересах і через незначний проміжок часу після цього

одержав таку вигоду, вчинене, за наявності для цього підстав, слід кваліфікувати лише як одержання неправомірної вигоди.

Злочин є закінченим з моменту висловлення лише пропозиції надання неправомірної вигоди або обіцянки її надати, або з моменту прийняття пропозиції неправомірної вигоди, або прийняття обіцянки її надати, або з моменту висловлення прохання щодо її надання, або з моменту надання неправомірної вигоди чи з моменту її одержання (формальний склад).

Суб'єкт злочину – загальний, тобто фізична осудна особа з 16-річного віку (у разі вчинення злочину, передбаченого ч.ч. 1 і 2 ст. 354 КК), або спеціальний – працівник підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особа, яка працює на користь підприємства, установи чи організації (у разі вчинення злочину, передбаченого ч.ч. 3 і 4 ст. 354 КК). При цьому відповідно до п. 11 примітки до зазначеної статті під особою, яка працює на користь підприємства, установи, організації, слід розуміти особу, яка виконує роботу або надає послугу відповідно до договору з таким підприємством, установою, організацією.

Суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ч.ч. 1 і 2 ст. 354 КК, характеризується прямим умислом, а злочину, передбаченого ч.ч. 3 і 4 цієї статті, – прямим умислом і корисливим мотивом.

Якщо неправомірну вигоду отримує безпосередньо третя особа, цей факт має усвідомлюватися працівником підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особою, яка працює на їх користь. У разі, коли працівник підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, чи особа, яка працює на їх користь, спровокував (спровокувала) надання йому (їй) неправомірної вигоди, яку потім привласнив (привласнила), і при цьому не мав (мала) наміру діяти в інтересах того, хто надав таку вигоду, або в інтересах третьої особи, його (її) дії, за наявності для цього підстав, слід кваліфікувати як підбурювання до підкупу працівника підприємства, установи чи організації (ч. 4 ст. 27 і ч. 1 або ч. 2 ст. 354 КК) і шахрайство (відповідна частина ст. 190 КК). Особа, яка надала неправомірну вигоду, підлягає відповідальності за ч.ч. 1 або 2 ст. 354 КК.

Кваліфікуючими ознаками злочину, передбаченого ст. 354 КК, є:

1) за ч. 2 – учинення його повторно (відповідно до п. 4 примітки до цієї статті повторним у ст.ст. 354, 368, 368³, 368⁴ і 369 КК визнається злочин, вчинений особою, яка раніше вчинила будь-який із злочинів, передбачених зазначеними статтями); за попередньою змовою групою осіб (ч. 2 ст. 28 КК);

2) за ч. 4 – учинення його повторно (див. п. 4 примітки до цієї статті); за попередньою змовою групою осіб (ч. 2 ст. 28 КК); у поєднанні з вимаганням неправомірної вигоди (відповідно до п. 5 примітки до цієї статті у ст.ст. 354, 368, 368³ і 368⁴ КК під вимаганням неправомірної вигоди слід розуміти вимогу щодо надання неправомірної вигоди з погрозою вчинення дій або бездіяльності з використанням свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища стосовно особи, яка надає неправомірну вигоду, або умисне створення умов, за яких особа вимушена надати неправомірну вигоду з метою запобігання шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів).

Повторність злочину, передбаченого ч. 2 ст. 354 КК, матиме місце і тоді, коли винна особа зробила пропозицію чи обіцянку працівникові підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особі, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, надати неправомірну вигоду за вчинення чи невчинення працівником будь-яких дій із використанням становища,

яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи, а після цього через кілька днів надала таку вигоду зазначеним вище працівникові чи особі, котрі працюють на іншому підприємстві, в установі чи організації.

Повторність злочину, передбаченого ч. 4 ст. 354 КК, матиме місце, якщо винна особа – працівник підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особа, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, – попрохав (попрохала) одного громадянина надати неправомірну вигоду, а від іншого (стороннього) громадянина прийняв (прийняла) пропозицію надати неправомірну вигоду за вчинення чи невчинення будь-яких дій із використанням становища, яке займає працівник на підприємстві, в установі чи організації, або у зв'язку з діяльністю особи на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, до кого звертався, чи того, хто пропонував.

У ч. 5 ст. 354 КК наведено заохочувальну норму, яка дозволяє звільнити особу від кримінальної відповідальності не тільки за вчинення злочину, передбаченого цією статтею: «Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, звільняється від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені ст.ст. 354, 368³, 368⁴, 369, 369² цього Кодексу, якщо після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди вона – до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, – добровільно заявила про те, що сталося, такому органу та активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку. Зазначене звільнення не застосовується у разі, якщо пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди були вчинені по відношенню до осіб, визначених у ч. 4 ст. 18 цього Кодексу».

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 100 до 250 н.м.д.г. або громадські роботи на строк до 100 годин, або виправні роботи на строк до 1 року, або обмеження волі на строк до 2 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 2 – штраф від 250 до 500 н.м.д.г. або громадські роботи на строк від 100 до 200 годин, або виправні роботи на строк до 2 років, або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 3 – штраф від 250 до 500 н.м.д.г. або громадські роботи на строк від 100 до 200 годин, або обмеження волі на строк до 2 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 4 – штраф від 500 до 750 н.м.д.г. або громадські роботи на строк від 160 до 240 годин, або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк.

Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК).

У ст. 357 КК наведено два основних склади злочину: перший – у ч. 1 цієї статті, а його кваліфікований склад – у ч. 2; другий – у ч. 3.

Основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ч. 1 ст. 357 КК, є встановлений порядок обігу документів, штампів і печаток, а додатковим безпосереднім – суспільні відносини власності, права і законні інтереси громадян, визначений порядок функціонування підприємств, установ чи організацій незалежно від форм власності, а злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК, – встановлений порядок користування важливими особистими документами.

Предметом злочину є: а) офіційні документи, штампи, печатки, приватні документи, що зберігаються на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно

від форми власності (при цьому предметом зазначеного злочину не може бути таємна чи комерційна інформація, яка становить предмет інших злочинів, – проти основ національної безпеки, господарських тощо) (ч.ч. 1 і 2 ст. 357 КК); б) паспорт або інший важливий особистий документ (ч. 3 ст. 357 КК).

Документ – матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві. Під офіційними документами у ст. 357 КК та у ст.ст. 358 і 366 цього Кодексу слід розуміти документи, що містять зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру, чи може бути використана як документи – докази у правозастосовчій діяльності, що складаються, видаються чи посвідчуються повноважними (компетентними) особами органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, а також окремими громадянами, у тому числі самозайнятими особами, яким законом надано право у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи посвідчувати певні види документів, що складені із дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити (примітка до ст. 358 КК).

Печатка, штамп – матеріальні об'єкти спеціальної форми (прилади, кліше), здатні залишати рельєфні чи заглиблені дзеркальні відбитки (реквізити) певного підприємства, установи, організації.

Приватні документи – документи, що належать громадянам і зберігаються на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності (наприклад, заповіти, договори довічного утримання, договори купівлі-продажу тощо).

Відповідно до постанови Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26.06.1992 № 2503-XII паспорт громадянина України – документ, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України. Він є дійсним для укладання цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення доручень іншим особам для представництва перед третьою особою лише на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Документами, що посвідчують особу громадянина України за кордоном і при перетинанні державного кордону України, є паспорт громадянина України для виїзду за кордон або дипломатичний та службовий паспорти, посвідчення особи моряка і проїзний документ дитини. Вони виготовляються та оформляються відповідно до положень, затверджених Кабінетом Міністрів України на підставі рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації. Паспорт громадянина України видається кожному громадянину України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, після досягнення 16-річного віку.¹

Інший важливий особистий документ – будь-який інший офіційний документ (наприклад, свідоцтво про народження, військовий квиток, службове посвідчення представника влади, посвідчення про право на пільги, що посвідчує особу та надає їй певні права, трудова книжка, диплом про закінчення вищого навчального закладу освіти, картка фізичної особи – платника податків тощо).

¹ Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 ст. 357 КК, полягає у таких формах: викраденні, привласненні, вимаганні офіційних документів, штампів чи печаток або заволодінні ними шляхом шахрайства чи зловживання особи своїм службовим становищем, їх умисному знищенні, пошкодженні чи приховуванні, а також здійсненні таких само дій щодо приватних документів, що зберігаються на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності, а злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК, – у незаконному заволодінні будь-яким способом паспортом або іншим важливим особистим документом.

Докладно про зміст понять «викрадення», «привласнення», «вимагання» та «заволодіння шляхом шахрайства» див. розглянуті положення щодо ст. 262 КК (при цьому поняття «викрадення» охоплює крадіжку, грабіж і розбій), а поняття «заволодіння шляхом зловживання службовим становищем» – розглянуті положення щодо ст. 191 КК. Застосування насильства під час викрадення документів, штампів чи печаток, заволодіння важливим особистим документом потребує додаткової кваліфікації за відповідними статтями Особливої частини КК (зокрема ст.ст. 121, 122, 125, 126).

Знищення – доведення документів, штампів і печаток до повної непридатності щодо їх цільового призначення, коли вони взагалі перестають існувати (при цьому зазначені предмети не можуть бути відновлені). Наприклад, це їх розтриття, спалення, поміщення у кислоту, під прес тощо.

Пошкодження – погіршення якості документів, штампів і печаток, істотне обмеження можливості їх використання за цільовим призначенням, коли вони частково, не в повному обсязі втрачають свої властивості (при цьому пошкоджені предмети можуть бути відновлені та знову набути повністю або частково втрачених корисних якостей для використання їх за призначенням, однак для цього необхідні значні витрати коштів і часу). Наприклад, це розривання документа на шматки або заливання фарбою частини документа, руйнування певних частин печатки чи штампа тощо.

Приховування – вчинення будь-яким способом (за винятком наведених вище) таких дій, що робить недоступним користування офіційними документами, штампами, печатками (наприклад, переміщення їх із місць належного зберігання зовсім в інше місце, відправлення до архіву, надсилання на іншу адресу тощо).

Заволодіння паспортом або іншим важливим особистим документом – набуття винною особою будь-яким способом можливості розпоряджатися ними на свій розсуд у будь-який час. Умисне знищення, пошкодження або приховування паспорта чи іншого важливого особистого документа не утворює складу злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК.

Подальше використання предметів, щодо яких вчиняються дії, передбачені ст. 357 КК, за наявності для цього підстав, потребує окремої кримінально-правової оцінки (наприклад, ст.ст. 190, 192, 353 КК).

Вчинення цього злочину шляхом викрадення через крадіжку або грабіж, шахрайства є закінченим із моменту, коли винна особа заволоділа відповідними предметами злочину та має реальну можливість ними розпорядитися (матеріальний склад); шляхом привласнення чи зловживання службовим становищем – із моменту утримання зазначених предметів та обернення їх на свою користь чи користь інших осіб (матеріальний склад); шляхом знищення або пошкодження – з моменту доведення їх відповідно до повної чи часткової непридатності (матеріальний склад); шляхом приховування – з моменту вчинення дій щодо утаювання відповідних предметів (формальний склад); вимагання – з моменту пред'явлення потерпілому вимоги, поєднаної з відповідною погрозою

(усічений склад); розбою – з моменту нападу, поєднаного з насильством, небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого, або з погрозою його застосування (усічений склад); заволодіння паспортом або іншим важливим особистим документом – із моменту набуття їх залежно від способу вчинення злочину.

Суб'єкт злочину, передбаченого ч.ч. 1 і 2 ст. 357 КК, – загальний, тобто фізична осудна особа з 16-річного віку, або спеціальний – службова особа (у разі заволодіння нею офіційними документами, штампами або печатками шляхом зловживання своїм службовим становищем), а злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК, – загальний.

Суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 ст. 357 КК, характеризується прямим умислом і мотивом – корисливим або іншими особистими інтересами (помста, невдоволення діяльністю службової особи, підприємства, установи, організації, заздрощі тощо), а злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК, – прямим умислом.

Якщо особа вчиняє злочин проти власності, наприклад, таємно викрадає гроші та водночас випадково – ще й паспорт або інший важливий особистий документ, зазначений у ч. 3 ст. 357 КК, – то такий злочин відбудеться тоді, коли суб'єкт прийме рішення про заволодіння паспортом або документом. За цих умов вчинене слід кваліфікувати за сукупністю злочинів – відповідною частиною ст. 185 і ч. 3 ст. 357 КК.

Кваліфікуючими ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 357 КК (ч. 2 цієї статті), є вчинення таких само дій: якщо вони спричинили порушення роботи підприємства, установи чи організації; щодо особливо важливих документів, штампів, печаток.

Порушення роботи підприємства, установи чи організації – повне припинення їх функціонування, коли вони закриваються через неможливість виконання завдань; зупинка їх діяльності хоча б на короткий строк; неспроможність виконувати окремі функції з одночасним здійсненням інших.

Особливо важливі документи – такі з них, які стосуються функціонування підприємства, установи чи організації, життєдіяльності громадянина (наприклад, документи про створення підприємства, установи чи організації, ті, що дозволяють певну діяльність чи стосуються права власності, особові справи працівників певного відомства, докази у кримінальному чи цивільному провадженні тощо), а особливо важливі штампи, печатки – такі з них, які обов'язково використовуються при складанні особливо важливих документів.

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф до 50 н.м.д.г. або обмеження волі на строк до 3 років; за ч. 2 – штраф до 70 н.м.д.г. або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 3 – штраф до 50 н.м.д.г. або арешт на строк до 3 місяців, або обмеження волі на строк до 3 років.

Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК).

Родовим об'єктом злочинів, передбачених ст.ст. 364, 364¹, 365², 368–369² КК, є суспільні відносини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 364 КК, є суспільні відносини, що забезпечують правильну (належну) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних чи комунальних підприємств, установ, організацій, а також їх службових осіб, а *додатковим безпосереднім* – охоронювані законом права, свободи та інтереси окремих громадян, або державні чи громадські інтереси, або інтереси юридичних осіб.

Об'єктивна сторона зловживання владою або службовим становищем (ч. 1 ст. 364 КК) має три обов'язкові ознаки: діяння – використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, що полягає у певних діях або бездіяльності суб'єкта; наслідки, що виявляються у завданні істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб; причинний зв'язок між діянням і наслідками. Відсутність хоча б однієї із зазначених ознак свідчить про відсутність складу злочину, передбаченого ст. 364 КК.

Використання службовою особою влади чи службового становища – реалізація всупереч інтересам служби тих повноважень і можливостей, якими службова особа наділена у зв'язку з наданою їй владою, зайняттям певної посади чи здійсненням певної службової діяльності. При цьому задіяні владна компетенція службової особи, її службовий авторитет, експлуатується престиж державного органу, державного чи комунального підприємства, установи, організації, де така особа здійснює свою службову діяльність, застосовуються необхідні службові зв'язки та можливості, що виникають завдяки займаній посаді, здійснюється вплив на діяльність інших осіб тощо.

Цей злочин може мати такі зовнішні прояви: зловживання владою, що завдало істотної шкоди; зловживання службовим становищем, що завдало істотної шкоди.

Зловживання владою – вчинене всупереч інтересам служби використання службовою особою, яка є представником законодавчої, виконавчої чи судової влади, своїх повноважень і можливостей щодо пред'явлення вимог і прийняття рішень, обов'язкових для виконання іншими фізичними або юридичними особами.

Зловживання службовим становищем – вчинене всупереч інтересам служби використання службовою особою своїх повноважень і можливостей, пов'язаних із займаною посадою.

Отже, при вчиненні зловживання владою або службовим становищем у службової особи наявні як визначені законами й іншими нормативно-правовими актами повноваження (права та обов'язки), так і фактичні можливості, що виникають завдяки авторитету посади (її загальноновизнаної вагомості, важливості, впливовості тощо). Тому зловживання можливе не тільки за місцем роботи (служби), а й на інших підприємствах, в установах або організаціях.

Типовими ситуаціями зловживання владою або службовим становищем є: неправомірне сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладенні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти); неправомірне сприяння призначенню особи на посаду; неправомірне втручання у діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб; неправомірне надання переваги фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків; зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту), якщо інше не передбачено Конституцією України або законами України; нецільове використання коштів; неправомірне звільнення осіб від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів); створення надлишків товарів чи інших матеріальних цінностей задля наступного заволодіння ними; укладення вигідних для службової особи чи інших зацікавлених суб'єктів угод; тощо.

Словосполучення «всупереч інтересам служби» означає, що службова особа ігнорує покладені на неї чинним законодавством функції, діє на противагу їм, нехтує службовими інтересами чи хибно їх сприймає, підриває авторитет владних органів, престиж державних чи комунальних підприємств, установ, організацій, тобто поводить незаконно та не відповідно до її статусу.

Конституційний Суд України, розглядаючи питання про зміст поняття «охоронюваний законом інтерес», вирішив, що наведене поняття, вжите у ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК) та інших законах України у логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права», треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам (п. 1 резолютивної частини Рішення у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 ЦПК (справа про охоронюваний законом інтерес)).¹

Власне інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним, тобто таким, що не захищається ні законом, ні правом, не повинен задовольнятися чи забезпечуватися ними як спрямований на ущемлення прав та свобод інших фізичних і юридичних осіб, обмежує захищені Конституцією України та законами України інтереси суспільства, держави чи «всіх співвітчизників» або не відповідає Конституції України чи законам України, загальновизнаним принципам права. Наголос на «охоронюваності законом» чи законності того чи іншого інтересу законодавець робить не завжди, зважаючи на те, що зазначені у законах інтереси не суперечать Конституції України або впливають з її змісту. Таке акцентування, про що у першу чергу свідчать тексти ЦПК, КПК, Господарського процесуального кодексу України (ГПК), застосовується лише у разі, коли не виключена можливість шляхом зловживання інтересами, прагненнями, використовуючи ті чи інші юридичні норми, забезпечити реалізацію незаконних інтересів (абз. 3 п. 3.5 мотивувальної частини зазначеного Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 № 18-рп/2004).

Таким чином, у статтях КК термін «інтерес» вжито для вказівки: по-перше, на об'єкт кримінально-правової охорони, посягання на який (заподіяння шкоди чи створення загрози її заподіяння) законодавець визнає суспільно небезпечним, а вчинення дій з відвернення можливого заподіяння шкоди якому (охоронюваний законом інтерес) – суспільно корисною поведінкою особи; по-друге, на мотиви чи мету вчинення суспільно небезпечних дій як обов'язкову ознаку окремих злочинів, лише за наявності яких дії визнаються злочином. Саме у таких двох значеннях термін «інтерес» вжито і в ст. 364 КК.

Щодо конфлікту інтересів очевидним є, що він має місце завжди. Головне завдання держави і суспільства полягає у запобіганні конфлікту інтересів та його

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 ЦПК (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.

врегулюванні. Відповідні службові особи зобов'язані вживати заходів щодо недопущення реального та потенційного конфлікту інтересів.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»: реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (при цьому під приватним інтересом розуміють будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними або юридичними особами, зокрема тими, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях); потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.¹

Ситуаціями, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, є: розміщення активів; грошові зобов'язання, борги; особисті стосунки та родинні відносини; наявність бізнес-інтересів; доступ до інформаційних ресурсів; перерозподіл бюджетних або фондowych коштів; матеріальне стимулювання; неофіційне спілкування з представниками підприємств, організацій, що належать до сфери управління або мають договірні відносини з органами держави, органами державної влади, органами місцевого самоврядування; зв'язки з політичними та/або професіональними організаціями; приватні або професійні обов'язки перед професійними, громадськими, етнічними чи релігійними групами; державні чи муніципальні закупки, регулятивні та контрольні функції, а також укладання урядових чи муніципальних контрактів; працевлаштування державного службовця чи службовця відповідного органу місцевого самоврядування (муніципальний службовець) після того, як він залишить свою посаду в державному чи муніципальному секторі (переговори про майбутню роботу ще до звільнення з державної, муніципальної посади); тощо.

Дії службової особи, вчинені у вузьковідомчих інтересах на шкоду загальнодержавним чи інтересам інших підприємств, установ та організацій, також можуть визнаватися вчиненими всупереч інтересам служби.

Зловживання владою або службовим становищем може бути кваліфіковано за ст. 364 КК лише у випадку, якщо відповідальність за такі дії не встановлена іншими статтями (частинами статей) Особливої частини цього Кодексу, згідно з якими службова особа виступає спеціальним суб'єктом відповідного злочину (наприклад, ст.ст. 132, 145, ч. 2 ст. 149, ст. 154, ч. 3 ст. 157, ч. 4 ст. 157, ст. 173, ч. 2 ст. 191, ч. 2 ст. 209¹, ст.ст. 212, 212¹, 219, 238, ч. 2 ст. 262, ст. 271, ч. 2 ст. 308, ст.ст. 328, 357, 371–375, 381, 428 КК тощо). Діяння, про які йдеться у зазначених статтях, слід відмежовувати від злочину, передбаченого ст. 364 КК, за безпосереднім об'єктом, предметом, потерпілим, об'єктивною стороною, суб'єктом (якщо їх суб'єктом є спеціальна службова особа) та метою.

Для кваліфікації злочину, передбаченого ст. 364 КК, необхідно також установити, що внаслідок допущеного службовою особою зловживання владою або службовим становищем заподіяно істотну шкоду охоронюваним законом

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Виходячи зі змісту визначення цієї ознаки, наведеного у п. 3 примітки до ст. 364 КК (під істотною шкодою, зазначеною у ст.ст. 364, 364¹, 365, 365², слід розуміти таку, що в 100 і більше разів перевищує н.м.д.г.), і зважаючи на те, що її не диференційовано в цьому Кодексі, як це було раніше, на ту, яка полягає у заподіянні матеріальних збитків, і ту, яка має нематеріальний вимір, слід дійти висновку, що істотна шкода має виключно майновий характер. Остання охоплює: 1) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); 2) доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода). Розмір грошового відшкодування моральної шкоди не може включатися у зміст істотної шкоди (а так само й тяжких наслідків).

Для об'єктивної сторони зловживання владою або службовим становищем характерні не тільки суспільно небезпечне діяння та суспільно небезпечні наслідки у виді завдання істотної школи (у кваліфікованому складі – спричинення тяжких наслідків), а й причинний зв'язок між такими діяннями і наслідками, який має бути необхідним і безпосереднім. При встановленні причинного зв'язку в цьому та інших злочинах у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг, що мають матеріальні склади, варто керуватися такими критеріями: 1) часовим (необхідно встановити, що дії чи бездіяльність відповідної службової особи передували у часі наслідкам, що настали, у виді істотної шкоди чи тяжких наслідків); 2) можливості (слід з'ясувати, чи можуть дії або бездіяльність відповідної службової особи, передбачені кримінальним законом, спричинити зазначені в ньому наслідки); 3) неминучості (необхідно довести, що саме ці конкретні дії чи бездіяльність відповідної службової особи спричинили з неминучістю саме зазначену конкретну шкоду охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб).

Передбачений ст. 364 КК злочин є закінченим із моменту завдання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (ч. 1), або спричинення тяжких наслідків (ч. 2), отже, склад злочину є матеріальним.

Суб'єкт злочину – спеціальний, тобто службова особа (зміст цього поняття розкрито у п.п. 1 і 2 примітки до ст. 364 КК).

Суб'єктивна сторона злочину характеризується: щодо діяння – прямим умислом і спеціальною метою, що полягає в одержанні будь-якої неправомірної вигоди для себе чи іншої фізичної або юридичної особи, а щодо наслідків, передбачених ч. 1 або ч. 2 ст. 364 КК, – умислом або необережністю.

Так, суб'єкт злочину, передбаченого ст. 364 КК, прагне досягти бажаного результату – одержання будь-якої неправомірної вигоди для самого себе чи іншої фізичної або юридичної особи, як шляхом погодженого переходу цієї вигоди, так і без нього, що визначає спрямованість діяння.

Ознаки «істотна шкода» і «тяжкі наслідки» ставляться службовій особі у вину лише у разі реального настання майнової шкоди в розмірах, передбачених п.п. 3, 4 примітки до ст. 364 КК. У разі, якщо особа мала умисел на спричинення істотної шкоди або тяжких наслідків, а реально не завдала майнової шкоди чи завдала її у розмірі, меншому за передбачений п.п. 3, 4 примітки до ст. 364 КК, вчинене слід кваліфікувати без урахування змісту умислу особи, тобто як закінчений злочин

відповідного виду (за наявності для цього підстав) або як дисциплінарне чи адміністративне правопорушення. Якщо службова особа, маючи єдиний умисел, спричиняє майнову шкоду різним суб'єктам права, то при кваліфікації її діяння слід виходити із загального розміру завданої шкоди.

Докладно про зміст поняття «неправомірна вигода» див. примітку до ст. 364¹ КК і розглянуті положення щодо цієї статті, а про поняття «одержання» – розглянуті положення щодо ст. 368 КК.

Кваліфікуюча ознака злочину (ч. 2 ст. 364 КК) – спричинення ним тяжких наслідків (визначення їх поняття наведено у п. 4 примітки до ст. 364 КК, зокрема тяжкими наслідками у ст.ст. 364–367 вважаються такі наслідки, які у 250 і більше разів перевищують н.м.д.г.). Так само, як й істотна шкода, тяжкі наслідки означають тільки шкоду майнового характеру.

На практиці важливо розрізнати два злочини: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК) і привласнення, розтрату або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК). Незважаючи на те, що ці два посягання вчиняються службовою особою, для них характерні різні об'єктивні та суб'єктивні ознаки, а також обставини, що впливають на їх кваліфікацію. Зокрема, варто звернути увагу на таке. На відміну від злочину, передбаченого ч. 2 ст. 191 КК, зловживання владою або службовим становищем не посягає на власність і цей злочин є безпредметним. У разі заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 КК) останнє (службове становище) – спосіб вчинення злочину. Якщо зловживання владою або службовим становищем є закінченим з моменту завдання охоронюваним законом правам, свободам та інтересам громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб істотної шкоди, тобто шкоди, яка в 100 і більше разів перевищує н.м.д.г., то при вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 191 КК, завдання шкоди на таку суму не є обов'язковим. Коли у службовій особи відсутній умисел на привласнення чи розтрату тих чи інших матеріальних цінностей, а йдеться лише про протиправне оплатне вилучення майна (заміна його іншим майном, грошима, працею тощо), а також різні дії, не пов'язані з оберненням майна на свою користь або користь інших осіб, то має місце зловживання владою або службовим становищем. Отримання ж майна у вигляді премій, надбавок до заробітної плати, пенсій, допомоги, інших виплат, якщо такі діяння вчинені незаконно, шляхом зловживання службовим становищем, слід кваліфікувати за відповідною частиною ст. 191 КК. Якщо привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем є злочином, якому завжди властивий корисливий мотив, спрямований на протиправне збагачення, то зловживання владою або службовим становищем вчиняється не з таких мотивів, а зі спеціальною метою – одержання будь-якої неправомірної вигоди для самого себе чи іншої фізичної або юридичної особи.

Також необхідно відмежовувати зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК) від перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст. 365 КК). Відмінність полягає у: наявності додаткових факультативних безпосередніх об'єктів перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу – фізична чи психічна недоторканність, здоров'я, гідність особи, громадська безпека тощо; різному характері об'єктивної сторони цих двох злочинів – по-перше, при зловживанні владою або службовим становищем службова особа діє в межах її

повноважень, визначених законом, але використовує їх у супереч інтересам служби, натомість у разі перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу останній вчиняє по службі те чи інше діяння, яке не входить до його компетенції, тобто він виходить за межі наданих йому прав чи повноважень, діє у незаконний спосіб, незаконними методами; по-друге, зловживання владою або службовим становищем може бути вчинено як шляхом дії, так і бездіяльності, на той час як перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу полягає тільки в активних діях; суб'єкти цих двох злочинів – якщо у випадку зловживання владою або службовим становищем ним є службова особа, про яку йдеться у примітці до ст. 364 КК, то у разі перевищення влади або службових повноважень – лише працівник правоохоронного органу; наявності спеціальної мети зловживання владою або службовим становищем – одержання будь-якої неправомірної вигоди для самого себе чи іншої фізичної або юридичної особи, водночас така мета не є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу; неоднакових кваліфікуючих ознаках – зокрема, зловживання владою або службовим становищем не може супроводжуватися насильством або погрозою застосування насильства, застосуванням зброї чи спеціальних засобів або болісними і такими, що ображають особисту гідність потерпілого діями, за відсутності ознак катування (усе це характерно для кваліфікованого складу перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу – ч. 2 ст. 365 КК).

Якщо у разі зловживання владою, службовим становищем або повноваженнями чи службової недбалості (ст.ст. 364, 364¹, 365², 367 КК) поряд із заподіянням істотної шкоди або тяжких наслідків, що мають виключно майновий характер, спричинено шкоду життю або здоров'ю особи, її статевій свободі та статевій недоторканості тощо, то вчинене слід додатково кваліфікувати за відповідними статтями КК.

Покарання за злочин: за ч. 1 – арешт на строк до 6 місяців або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, із штрафом від 250 до 750 н.м.д.г.; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 3 до 6 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, зі штрафом від 500 до 1000 н.м.д.г.

Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹ КК).

Від зловживання владою або службовим становищем передбачений ст. 364¹ КК злочин відрізняється передусім тим, що вчиняється шляхом зловживання тільки повноваженнями (а не владою), його може скоїти лише службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (а не службова особа, про яку зазначено у примітці до ст. 364 КК). Крім цього, законодавче формулювання здавалося б схожої в обох статтях мети злочину має деякі відмінності: у ст. 364 КК йдеться про одержання будь-якої неправомірної вигоди для самого себе чи іншої фізичної або юридичної особи, а у ст. 364¹ КК – про одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

Основним безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини, що забезпечують правильну (належну) діяльність юридичних осіб приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також їх службових осіб. Додаткові обов'язкові безпосередні об'єкти злочину – охоронювані законом права, свободи та інтереси окремих громадян, або державні чи громадські інтереси, або інтереси юридичних осіб.

Об'єктивна сторона злочину (ч. 1 ст. 364¹ КК) характеризується трьома обов'язковими ознаками: діянням – використанням службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми своїх повноважень усупереч інтересам такої юридичної особи, що полягає у певних діях або бездіяльності суб'єкта; наслідками, що виявляються у завданні істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб; причинним зв'язком між діянням і наслідками.

Загалом під зловживанням повноваженнями слід розуміти будь-яке використання службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми пов'язаних із посадою повноважень, вчинене всупереч інтересам такої юридичної особи. Слід зазначити, що в цій статті, на відміну від ст. 368³ КК, ініціатором отримання неправомірної вигоди виступає сама службова особа. Обсяг повноважень такої службової особи встановлюється відповідно до законодавства та документів юридичної особи приватного права (статут, наказ, положення, інструкція тощо).

Використання повноважень – це реалізація прав і можливостей або виконання функцій, зумовлених посадою, яку обіймає службова особа юридичної особи приватного права. Діяння вважається вчиненим усупереч інтересам юридичної особи приватного права, якщо службова особа діяла не відповідно до визначених для неї функцій, не виконала передбачені завдання або виконала їх неналежним чином.

Форми зловживання повноваженнями можуть бути різними і залежать від змісту наданих службовій особі повноважень. До зловживання повноваженнями, наприклад, відносять: незаконне отримання кредиту; укладення завідомо не вигідних чи збиткових угод від імені юридичної особи приватного права; невнесення до бюджету орендної плати за використання виділеної органами влади землі; неправомірне використання праці підлеглих осіб у власному домашньому господарстві чи господарстві своїх родичів; незаконне використання належного підприємству автотранспорту чи іншої техніки для власних потреб; тощо.

Якщо зловживання службовою особою приватного права своїми повноваженнями є способом заволодіння чужим майном, то вчинене слід кваліфікувати за ч.ч. 2–5 ст. 191 КК, оскільки за цих умов має місце спеціальний вид службового зловживання.

Про поняття «істотна шкода» див. примітку до ст. 364 КК і розглянуті положення щодо цієї статті, а про причинний зв'язок між зазначеним діянням і цим наслідком – розглянуті положення щодо зазначеної вище статті.

Злочин, передбачений ст. 364¹ КК, є закінченим із моменту завдання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (ч. 1), або спричинення тяжких наслідків (ч. 2), отже, склад злочину – матеріальний.

Суб'єкт злочину – спеціальний, а саме службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми.

Діяльність юридичних осіб приватного права регламентовано комплексом нормативно-правових актів, які забезпечують нормальне функціонування таких осіб, регулюють їх взаємовідносини з працівниками, іншими фізичними та юридичними особами і створюють можливість здійснювати відповідну діяльність від імені такої організації, коли ця діяльність та рішення, прийняті у процесі її здійснення, здатні вплинути на виникнення, зміну або припинення правовідносин з іншими суб'єктами чи спричинити інші юридично значущі наслідки для фізичних або юридичних осіб.

У ЦК визначено порядок створення, організаційно-правові форми та правовий статус юридичних осіб (у тому числі приватного права). Для створення такої юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками), якщо законом не встановлений інший порядок їх затвердження. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі затвердженого Кабінетом Міністрів України модельного статуту, який після його прийняття учасниками стає установчим документом. Засновники (учасники) юридичної особи, створеної на підставі модельного статуту, можуть у встановленому законом порядку затвердити статут, який є установчим документом, та провадити діяльність на його підставі. Юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації.

За змістом ч. 1 ст. 83 ЦК юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, установлених законом.

Товариством є організація, створена способом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі в цьому товаристві. Воно може бути створено однією особою, якщо інше не встановлено законом. Товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Підприємницькими є товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та подальшого його розподілу між учасниками і можуть бути створені тільки як господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи. Непідприємницькими є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками (наприклад, споживчі кооперативи, об'єднання громадян, біржі, торгово-промислові палати тощо). Установчим документом товариства є затверджений учасниками статут або засновницький договір між учасниками, якщо інше не встановлено законом. Якщо товариство створено однією особою, то воно діє на підставі затвердженого нею статуту.

Установа – організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, способом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Така організація не є об'єднанням осіб, але визнається суб'єктом цивільних прав та обов'язків для здійснення певних цілей. Установа не має членів, а керується відповідно до волі засновника, що виражена в установчому акті. У формі установ найчастіше діють різні благодійні фонди, навчальні заклади, бібліотеки, музеї, лікарні тощо. Установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акта, складеного засновником (засновниками). Установчий акт може міститися також у заповіті. До створення установи установчий акт, складений однією або кількома особами, може бути скасовано засновником (засновниками). В установчому акті установи визначаються її мета, майно, яке передається установі для досягнення цієї мети, структура управління установою.

Непідприємницькі товариства (кооперативи, крім виробничих, об'єднання громадян тощо) та установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої їх було створено, та сприяє її досягненню. Крім того, держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади мають право створювати, у тому числі одноособово, підприємницькі (господарські) товариства, що є юридичними особами приватного права.

Інші форми юридичних осіб, у тому числі приватного права, – це підприємства, створені відповідно до положень ГК. Наприклад, у ст.ст. 114–117 цього Кодексу передбачено можливість створення фермерських господарств, підприємств з іноземними інвестиціями, іноземних підприємств. Зазначені суб'єкти господарювання не є особливими організаційно-правовими формами підприємств, а тому мають створюватися в організаційно-правових формах, передбачених для юридичних осіб приватного права. Крім того, за певних обставин до юридичних осіб приватного права, не передбачених ЦК, можна віднести як унітарні, так і корпоративні підприємства, передбачені ГК, зокрема унітарне (приватне) підприємство, створене фізичною особою, унітарні підприємства, створені споживчими товариствами, об'єднаннями громадян, релігійними організаціями, або корпоративне підприємство (господарське товариство), створене на основі приватної власності юридичної особи. Юридичними особами приватного права і суб'єктами господарювання можуть визнаватися також кредитні спілки, благодійні та інші неприбуткові організації (ст.ст. 130, 131 ГК).

Згідно з чинним законодавством України юридичні особи приватного права можуть являти собою: а) об'єднання осіб; б) об'єднання майна; в) об'єднання осіб та майна. Від конкретного виду юридичної особи приватного права залежить перелік установчих документів, обсяг правосуб'єктності такої особи, порядок набуття і реалізації нею прав та обов'язків тощо.

Як уявляється, саме форма власності, на підставі якої створені та функціонують юридичні особи, є основним критерієм віднесення їх до юридичних осіб приватного права або юридичних осіб публічного права, хоча у ЦК (ст.ст. 81 і 87) розмежування цих різновидів юридичних осіб здійснюється не за формою власності, а за порядком (способом) їх створення.

Визначаючи поняття службової особи юридичної особи приватного права, необхідно брати до уваги положення як кримінального (зокрема ч.ч. 3, 4 ст. 18, п.п. 1, 2 примітки до ст. 364, ч. 1 ст. 364¹ КК), так й інших галузей законодавства (цивільного, господарського тощо), а також окремих нормативно-правових актів, що мають міжгалузевий характер, зокрема Закону України «Про запобігання корупції».

Загалом службовими особами юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми слід визнати осіб, які постійно чи тимчасово обіймають на підприємствах, в установах чи організаціях (юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми) посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом щодо дій (бездіяльності) та умислом чи необережністю щодо наслідків у виді завдання істотної шкоди. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони цього злочину є спеціальна мета – одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

Про поняття «одержання» див. розглянуті положення щодо ст. 368 КК.

Особливістю поняття «неправомірна вигода» у ст. 364¹ КК (його зміст розкрито у примітці до цієї статті) є те, що: 1) зазначена вигода – будь-яке поліпшення становища особи, у чому б воно не полягало, – є складовою мети зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (це характерно і для злочинів,

передбачених ст.ст. 364 і 365² КК), натомість для інших злочинів, передбачених у розд. XVII Особливої частини КК (ст.ст. 368, 368³, 368⁴, 369, 369²), такого роду вигода є предметом або знаряддям вчинення протиправних посягань; 2) її конкретизованими формами можуть бути лише: а) грошові кошти; б) інше майно; в) переваги; г) пільги; г) послуги; д) нематеріальні активи; е) будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру; 3) щодо зазначених форм неправомірної вигоди можливі такі дії як пропозиція, обіцянка, надання або одержання; 4) перелічені дії є незаконними – вчиняються без законних на те підстав. Крім цього, слід мати на увазі, що неправомірна вигода може мати як відкрити, так і приховану форму (безпідставні нарахування й виплати заробітної плати чи премій, нееквівалентна оплата послуг різного характеру – консультацій, експертиз тощо).

Грошові кошти (гроші) – особливий товар, що є загальною еквівалентною формою вартості інших товарів. Грошові кошти виконують функції мірила вартості та засобу обігу. Крім того, вони є засобами накопичення та платежу. До грошових коштів (грошей) належить: а) національна валюта України – грошові знаки у вигляді випущених НБУ паперових грошових знаків (банкнот) і розмінної металевої монети, що перебувають в обігу та є законним платіжним засобом на території України; б) іноземна валюта – іноземні грошові знаки у вигляді банкнот, казначейських білетів, металевої монети, що перебувають в обігу та виступають законним платіжним засобом на території відповідної іноземної держави (іноземних держав). Гроші можуть перебувати як у готівковій, так і в безготівковій формах у вигляді коштів на рахунках в установах банку, в акредитивах, у підзвітних осіб та депозитах.

Майно взагалі – це окрема річ або сукупність речей, які виступають об’єктом права власності та можуть бути предметом різних цивільно-правових (зокрема купівлі-продажу, дарування, найму, оренди, підяду, страхування, управління майном, факторингу) та господарсько-правових (зокрема, поставки, контрактації сільськогосподарської продукції, енергопостачання, комерційної концесії) договорів. Цивільне право відносить до майна як особливого об’єкта також майнові права та обов’язки, а господарське – інші цінності, у тому числі нематеріальні активи, які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб’єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб’єктів. До особливих видів майна належать тварини, підприємство як єдиний майновий комплекс, гроші (грошові кошти), валютні цінності, цінні папери, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні та нематеріальні блага. Поняття «майно» може охоплювати будь-які активи, матеріальні чи нематеріальні, рухомі чи нерухомі, виражені в речах або у правах, а також юридичні документи чи активи, що підтверджують право власності на такі активи або інтерес у них (п. «д» ст. 2 Конвенції ООН проти корупції).

Отже, у широкому розумінні майно – це відповідні матеріальні цінності, майнові права та обов’язки, матеріальні та нематеріальні блага, юридичні документи тощо. Якщо майно виступає у формі предметів, які вилучені з обігу або обіг яких обмежений (наприклад, вогнепальна зброя чи наркотичні засоби), то вчинене щодо нього кримінально каране діяння кваліфікується з урахуванням правил сукупності злочинів. Стосовно людини, незважаючи на існування такого поняття як «торгівля людьми» (цей термін вжито, зокрема, у ст. 149 КК), вона не є і ніколи не може бути майном.

Перевагами визнаються додаткові матеріальні чи інші вигоди, можливості, привілеї, які суб'єкт має порівняно з іншими, що ставлять його у неоднакове становище з іншими особами. Переваги можуть виявлятися у позачерговому або першочерговому одержанні матеріальних благ, послуг або пільг, які належать особі за законом (наприклад, отримання квартири від держави особою, яка хоча й перебувала на обліку як така, що має право на першочергове одержання житла, але не була першою у відповідному списку, тобто фактично одержала житло поза чергою).

Пільги – це встановлені законодавством для відповідних категорій осіб блага (соціальні, професійні, податкові тощо), змістом яких є звільнення від виконання певних обов'язків або надання додаткових можливостей майнового чи немайнового характеру. Майновими є пільги, що полягають у здійсненні додаткових виплат, повному чи частковому звільненні окремих категорій громадян від сплати обов'язкових платежів, а немайновими – пільги у виді надання конкретним особам чергової чи додаткової відпустки, скорочення їм робочого часу на підприємстві, в установі чи організації, тощо. Предмет неправомірної вигоди становлять обидва зазначені види пільг, адже закон не містить жодних винятків чи уточнень із цього приводу. За категоріями осіб, яким встановлюються пільги, у числі останніх виокремлюють: трудові, пенсійні, житлові, у галузі охорони здоров'я, фінансово-кредитні тощо.

Відповідно до чинного законодавства певні категорії громадян України мають право на такі пільги, які фінансуються з бюджетів усіх рівнів: надання бюджетних кредитів і позик; звільнення від плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо або її зменшення; безкоштовний проїзд усіма видами пасажирського міського (комунального) та приміського транспорту, а також капітальний ремонт житлових приміщень громадян; безоплатне або за зниженою платою встановлення телефону і користування ним, забезпечення автомобілем, санаторно-курортне лікування тощо. Крім пенсіонерів за віком, право на пільги за соціальною ознакою мають певні категорії осіб, зокрема відповідно до Податкового кодексу України, Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 № 3551-XII, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-XII, «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» від 24.03.1998 № 203/88-ВР, «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17.04.1991 № 962-XII, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII, «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-XII, «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27.01.1995 № 32/95-ВР, «Про захист рослин» від 14.10.1998 № 180-XIV, «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 № 875-XII, «Про жертви нацистських переслідувань» від 23.03.2000 № 1584-III, «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV, «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 23.02.2006 № 3475-IV, «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III, «Про соціальний захист дітей війни» від 18.11.2004 № 2195-IV, «Про культуру» від 14.12.2010 № 2779-VI, «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» «Про Національну поліцію», Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-XII, Гірничого закону України від 06.10.1999 № 1127-XIV.

З метою визначення фізичних осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою згідно із законами України, слід звернутися до Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, Положення про який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117. При цьому специфікою національного законодавства є те, що воно не встановлює чітких та науково обґрунтованих критеріїв визначення системи пільг, а також містить як загальні норми про ті чи інші пільги, так і норми, які є похідними, деталізують певні пільги. До того ж, у Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій від 20.03.2002 № 5-рп/2002 зазначено, що «багато таких «пільг», установлених законами України «Про міліцію», «Про прокуратуру» тощо, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності окремих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів».

Поряд із зазначеними вище пільгами є й інші, зокрема податкові, – передбачені законодавством України звільнення платників податків від обов’язків щодо нарахування та сплати податків і зборів, сплата їх у меншому розмірі за наявності підстав, визначених відповідними положеннями Податкового кодексу України.

Послуга – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб (п. 17 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 № 1023-ХІІ, ч. 2 ст. 1 Закону України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2736-VI), або результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій (ст. 1 Закону України «Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV). Загалом послуги є результатом різномірної діяльності, що здійснюється виконавцем на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій, підприємців). Особливістю послуг як продукції є те, що вони не накопичуються (за винятком окремих видів), не транспортуються, не існують окремо від виробників, а здебільшого споживаються у момент їх надання. Найбільш поширені такі види послуг: житлово-комунальні; з перевезення пасажирів та вантажів; з технічного сервісу; із працевлаштування; з організації відпочинку; у галузі охорони здоров’я; у сфері громадського харчування; освітні; поштового зв’язку; мобільного зв’язку та доступу до мережі інтернет; із розробки, документації та запровадження системи управління; ритуальні; фінансові; соціальні та ін.

Нематеріальні активи – це право власності на результати інтелектуальної діяльності, у тому числі промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об’єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку, в установленому законодавством порядку, у т. ч. набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами (пп. 14.1.120 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України).

Найчастіше під нематеріальними активами як видом неправомірної вигоди розуміються майнові права на певні об’єкти права інтелектуальної власності. Такими правами стосовно зазначених об’єктів є: 1) право на їх використання; 2) виключне право дозволяти їх використання; 3) виключне право перешкоджати їх неправомірному використанню, у тому числі забороняти таке використання; 4) інші права, встановлені законом (ст.ст. 420 і 424 ЦК). Нематеріальні активи

можуть бути виражені у грошовій формі, тобто вони мають вартість. Задля визначення вартості нематеріальних активів як однієї із груп основних засобів та інших необоротних активів – об’єктів податку на прибуток підприємств – слід керуватися ст. 145 Податкового кодексу України «Класифікація груп основних засобів та інших необоротних активів. Методи нарахування амортизації», а також Положенням (стандартами) бухгалтерського обліку 8 «Нематеріальні активи» та Національним положенням (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 «Нематеріальні активи» (накази Мініну від 18.10.1999 № 242, від 12.10.2010 № 1202, від 17.12.2012 № 1343).

У пп. 145.1.1 п. 145.1 ст. 145 «Класифікація груп основних засобів та інших необоротних активів. Методи нарахування амортизації» Податкового кодексу України наведено шість груп нематеріальних активів: права користування природними ресурсами (надрами, іншими ресурсами природного середовища, геологічною та іншою інформацією про природне середовище); права користування майном (земельною ділянкою, крім права постійного користування нею, право користування будівлею, право на оренду приміщень тощо); права на комерційні позначення (права на торговельні марки (знаки для товарів і послуг), комерційні (фірмові) найменування тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті; права на об’єкти промислової власності (на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, породи тварин, компонування (топографії) інтегральних мікросхем, комерційні таємниці, у тому числі ноу-хау, захист від недобросовісної конкуренції тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті; авторське право та суміжні з ним права (право на літературні, художні, музичні твори, комп’ютерні програми, програми для електронно-обчислювальних машин, компіляції даних (бази даних), фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті; інші нематеріальні активи (право на ведення діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо).

У пп. 14.1.40 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України названо ще один вид нематеріального активу – гудвіл (вартість ділової репутації) – і зазначено, що його вартість визначається як різниця між ринковою ціною та балансовою вартістю активів підприємства як цілісного майнового комплексу, що виникає в результаті використання кращих управлінських якостей, домінуючої позиції на ринку товарів, послуг, нових технологій тощо.

Будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру – це такі вигоди, які не мають матеріальної форми чи їх неможливо виміряти (оцінити) у грошовому еквіваленті, але які можуть бути формою неправомірної вигоди (наприклад, отримання службовою особою будь-яких відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; нагородження її почесними званнями, що не мають державного значення, або медалями чи орденами, що засновані певними відомствами чи громадськими організаціями; задоволення сексуальних потреб службової особи; реалізація нею певних корпоративних прав; організація масових акцій на підтримку рейтингу певної службової особи або лобіювання її інтересів у відповідних інстанціях; «красномовні», виправдовувальні або похвальні виступи у ЗМІ на адресу службової особи).

Неправомірність (незаконність, безпідставність) вигоди полягає в тому, що відповідні блага чи інші вигоди запропоновано, обіцяно, надано або одержано в розмірі, який не відповідає обсягу виконаної роботи, або з порушенням порядку її правомірної оплати, або з порушенням порядку виконання таких дій, або з

порушенням заборони щодо них, або з їх незаконністю тощо. Іншими словами – в усіх випадках відсутні необхідні юридичні підстави. Отже, конструкція «без законних на те підстав» означає, що в особи, яка пропонує, обіцяє, надає зазначені вигоди, так само, як і в особи, яка приймає пропозицію, обіцянку їх надати чи одержує їх, немає визначених безпосередньо в законі підстав для цього у формі прямого дозволу.

Кваліфікуючою ознакою злочину (ч. 2 ст. 364¹ КК) є спричинення діянням, передбаченим ч. 1 цієї статті, тяжких наслідків (про їх зміст див. примітку до ст. 364 КК і розглянуті положення щодо цієї статті).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 150 до 400 н.м.д.г. або арешт на строк до 3 місяців, або обмеження волі на строк до 2 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 2 років; за ч. 2 – штраф від 400 до 900 н.м.д.г. або арешт на строк до 6 місяців, або позбавлення волі на строк від 3 до 6 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365² КК).

Від зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК) цей злочин відрізняється передусім тим, що: він учиняється через зловживання тільки повноваженнями (а не владою); його може скоїти тільки спеціальний суб'єкт – особа, яка надає публічні послуги (а не службова особа, про яку йдеться у примітці до ст. 364 КК). Крім того, деякі відмінності має законодавче формулювання мети злочину в цих статтях: у ст. 364 КК йдеться про одержання будь-якої неправомірної вигоди для самого себе чи іншої фізичної або юридичної особи, а у ст. 365² КК – про отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.

Від зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹ КК) аналізований злочин відрізняється передусім суб'єктом посягання та змістом окремих кваліфікуючих ознак.

Основним безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини, що забезпечують установлений організаційно-правовий порядок надання публічних послуг, а *додатковими обов'язковими* – охоронювані законом права та інтереси окремих громадян, або державні чи громадські інтереси, або інтереси юридичних осіб.

Об'єктивна сторона злочину (ч. 1 ст. 365² КК) характеризується трьома обов'язковими ознаками: діянням – використанням особою, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, своїх повноважень всупереч своїм повноваженням, що полягає в певних діях або бездіяльності суб'єкта; наслідками, що виявляються у завданні істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб; причинним зв'язком між діянням і наслідками.

Зловживання повноваженнями – це вчинене всупереч інтересам фізичних та юридичних осіб будь-яке використання особою наданих їй повноважень у зв'язку зі здійсненням професійної діяльності з надання публічних послуг. Зловживанням визнається не будь-яке діяння, а лише таке, що стосується: а) професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг; б) наданих особі повноважень.

При вчиненні цього злочину дії чи бездіяльність суб'єкта посягання суперечать як загальним принципам, меті та завданням функціонування

відповідної установи (аудиторської фірми чи компанії, нотаріальної контори, трудового арбітражу), так і загальній меті та змісту надання публічних послуг, для забезпечення якого така особа мала відповідні права та була наділена відповідними повноваженнями. Компетенція особи, котра здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, визначається, зокрема, законами, постановами, наказами, положеннями, інструкціями, актами індивідуальної дії та договорами (щодо незалежного посередника).

Власне зловживання може мати прояв у вчиненні суб'єктом певних протиправних дій, наданні невідповідних чи не у повному обсязі послуг, встановленні певних заборон, створенні перепон для реалізації громадянами передбачених законодавством прав і свобод, що в цілому сприяє отриманню неправомірної вигоди.

Злочин є закінченим з моменту заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб (матеріальний склад).

Про поняття «істотна шкода» див. примітку до ст. 364 КК і розглянуті положення щодо цієї статті.

Суб'єкт злочину – спеціальний, а саме особа, яка не є державним службовцем або посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг. Згідно з диспозицією ч. 1 ст. 365² КК ним можуть бути: аудитор, нотаріус, оцінювач, уповноважена особа або службова особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, інша особа, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі експерт, арбітражний керуючий, незалежний посередник, член трудового арбітражу, третейський суддя (під час виконання цих функцій). Згідно з чинним законодавством України практично всім зазначеним суб'єктам прямо заборонено використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди.

Про поняття «послуга» див. розглянуті положення щодо ст. 364¹ КК.

Публічні послуги характеризуються такими ознаками: вони спрямовані на захист чи забезпечення умов для реалізації суспільних інтересів, прав та інтересів фізичних або юридичних осіб; породжують наслідки правового характеру; порядок і форму їх надання визначено державою чи органом місцевого самоврядування.

Публічними послуги можуть вважатися, виходячи із того, що: а) вони є загальнодоступними і тому надаються на звернення будь-якої особи; б) правом їх надання осіб, які здійснюють певну професійну діяльність, наділяють органи держави чи місцевого самоврядування; в) на відміну від суто професійних, ці послуги мають юридично значущий характер, оскільки підтверджують чи посвідчують певні події, явища або факти, які породжують чи здатні породити наслідки правового характеру; г) при наданні таких послуг зазначені особи здійснюють організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, не належачи при цьому до службових осіб чи найманих працівників юридичних осіб публічного і приватного права.

Надання та отримання послуг – це невід'ємні складові будь-яких форм суспільних відносин і людської діяльності. Корисний ефект послуги може розглядатися як сукупність корисних властивостей, спрямованих на задоволення потреб суспільства чи безпосередньо людини. Питання надання послуг урегульовано гл. 63 ЦК «Послуги. Загальні положення». Незважаючи на значне їх коло, з економічної точки зору традиційно розмежовують послуги матеріальні та нематеріальні. При цьому суспільні послуги характеризуються доступністю і

рівністю в загальному переліку споживчих благ, тобто доступні як одній особі, так і невизначеному колу осіб, і становлять громадський інтерес, оскільки є суспільними благами.

Аудитором може бути фізична особа, яка має сертифікат, що визначає її кваліфікаційну придатність до заняття аудиторською діяльністю на території України. Аудитор має право займатися аудиторською діяльністю як фізична особа – підприємець або у складі аудиторської фірми з дотриманням вимог Закону України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.2003 № 3125-XII та інших нормативно-правових актів. Аудиторська діяльність – це підприємницька діяльність, яка передбачає організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання аудиторських перевірок (аудит) та надання інших аудиторських послуг. Аудиторам забороняється безпосередньо займатися іншими видами підприємницької діяльності, що не виключає їх права отримувати дивіденди від акцій та доходи від інших корпоративних прав (ст.ст. 3 і 4 Закону України «Про аудиторську діяльність»).

Нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, із метою надання їм юридичної вірогідності. Ним може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має повну вищу юридичну освіту, стаж роботи у сфері права не менш як шість років, із них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Ця особа не може займатися підприємницькою, адвокатською діяльністю, бути засновником адвокатських об'єднань, перебувати на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування, у штаті інших юридичних осіб, а також виконувати іншу оплачувану роботу, крім викладацької, наукової і творчої діяльності. Не є нотаріусами, хоча відповідно до закону уповноважені вчиняти окремі нотаріальні дії, головні лікарі, їх заступники з медичної частини, чергові лікарі лікарень, госпіталів, інших стаціонарних закладів охорони здоров'я, начальники госпіталів, директори і головні лікарі будинків для осіб похилого віку та інвалідів; капітани морських, річкових суден, що ходять під прапором України; начальники пошукових або інших експедицій; командири (начальники) військових частин, з'єднань, установ, військово-навчальних закладів; начальники установ виконання покарань; начальники слідчих ізоляторів; уповноважені посадові особи органу місцевого самоврядування (ст.ст. 1, 3–5, 20, 34 і 40 Закону України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII).

Оцінювачами можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які склали кваліфікаційний іспит та одержали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача відповідно до вимог законодавства. Оцінка майна, майнових прав – це процес визначення їх вартості на дату оцінки за процедурою, встановленою відповідними нормативно-правовими актами, і є результатом практичної діяльності суб'єкта оціночної діяльності. У свою чергу професійна оціночна діяльність – діяльність оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, визнаних такими відповідно до положень законодавства, яка полягає в організаційному, методичному та практичному забезпеченні проведення оцінки майна, розгляді та підготовці висновків щодо вартості майна (ст.ст. 3, 4 і 6 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12.07.2001 № 2658-III).

Уповноважена особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – працівник Фонду, який від імені Фонду та в межах повноважень, передбачених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 № 4452-VI та/або делегованих Фондом, виконує дії із забезпечення виведення банку з ринку під час здійснення тимчасової адміністрації неплатоспроможного банку та/або ліквідації банку (п. 17 ч. 1 ст. 2 зазначеного Закону). Така особа повинна мати високі професійні та моральні якості, бездоганну ділову репутацію, повну вищу освіту в галузі економіки, фінансів чи права (не нижче кваліфікаційного рівня «спеціаліст») та професійний досвід, необхідний для виконання заходів у межах здійснення тимчасової адміністрації. До службових осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб належать особи, які безпосередньо не є уповноваженими особами цього Фонду, однак наділені відповідними службовими повноваженнями згідно з чинним законодавством (наприклад, члени виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – директор-розпорядник і його заступники, керівники департаментів та їх заступники, завідувачі секторів, начальники відділів, інші службові особи структурних підрозділів цього Фонду).

Експерт – компетентна особа, яка здійснює певну експертизу на підставі відповідних законів України (наприклад, «Про судову експертизу» від 25.02.1994 № 4038-XII, «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 № 51/95-ВР, «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17.06.2004 № 1807-IV). Такими особами, зокрема, є: судові експерти; фахівці, які здійснюють наукову чи науково-технічну експертизу; експерти, які дають можливість з'ясувати питання, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; сільськогосподарські експерти-дорадники.

Так, судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань (зокрема, щодо матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду). Судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. До проведення судових експертиз, крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Мін'юсту, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому законодавством (ст.ст. 1, 10 Закону України «Про судову експертизу»).

Експертами можуть бути і фізичні особи, які мають високу кваліфікацію, спеціальні знання і безпосередньо здійснюють наукову чи науково-технічну експертизу та несуть персональну відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій відповідно до вимог завдання на проведення експертизи (ст. 4 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу»).

Діяльність експертів передбачена також процесуальними кодексами та іншими законами. Зокрема, згідно зі ст. 17 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» для з'ясування

питань, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю), за рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) або його заступника може призначатися експертиза (випробування). За змістом ст.ст. 1, 5, 8 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» сільськогосподарський експерт-дорадник – це фізична особа, яка проводить дорадчу діяльність не на постійній основі, має достатній фаховий рівень, одержала кваліфікаційне свідоцтво відповідно до вимог законодавства, надає дорадчі послуги на запит дорадчих служб та дорадників і відповідає вимогам, передбаченим законодавством. Експертами-дорадниками є працівники закладів науки та освіти, інші вузькоспеціалізовані фахівці, внесені до Реєстру дорадників.

Арбітражний керуючий (розпорядник майна, керуючий санацією, ліквідатор) – це фізична особа, призначена господарським судом у встановленому порядку в справі про банкрутство із числа осіб, які отримали відповідне свідоцтво і внесені до Єдиного реєстру арбітражних керуючих України. Розпорядник майна здійснює повноваження щодо нагляду та контролю за управлінням і розпорядженням майном боржника на період провадження у справі про банкрутство; керуючий санацією організовує здійснення санації боржника; ліквідатор організовує здійснення ліквідаційної процедури боржника, визнаного банкрутом, і забезпечує задоволення визнаних судом вимог кредиторів.

Арбітражним керуючим може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну або економічну освіту, стаж роботи за фахом не менше трьох років або одного року на керівних посадах після отримання повної вищої освіти, пройшов навчання та стажування протягом шести місяців у порядку, встановленому державним органом з питань банкрутства, володіє державною мовою та склав кваліфікаційний іспит. Така особа має посвідчення та печатку, опис і порядок використання яких встановлює державний орган з питань банкрутства. За законом арбітражний керуючий є суб'єктом незалежної професійної діяльності. З моменту винесення ухвали (постанови) про його призначення до моменту припинення здійснення ним повноважень він прирівнюється до службової особи підприємства-боржника. Одна й та сама особа може здійснювати повноваження арбітражного керуючого на всіх стадіях провадження у справі про банкрутство відповідно до вимог Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 № 2343-III. Кандидатура арбітражного керуючого для виконання повноважень розпорядника майна визначається судом самостійно із застосуванням автоматизованої системи із числа осіб, внесених до Єдиного реєстру арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) України (ст.ст. 1, 4, 97–118 зазначеного Закону).

Згідно із Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1996 № 137/98-ВР незалежним посередником є визначена за спільним вибором сторін особа, яка сприяє встановленню взаємодії між сторонами, проведенню переговорів, бере участь у виробленні примирного комісією взаємоприйняттого рішення (ст. 10), а членом трудового арбітражу – фахівець, експерт чи інша залучена сторонами особа, яка входить до складу трудового арбітражу – органу, який приймає рішення по суті трудового спору (конфлікту) (ст. 11). Кількісний і персональний склад трудового арбітражу визначається за згодою сторін. Голова трудового арбітражу обирається із числа його членів. До складу трудового арбітражу також можуть входити народні депутати України, представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інші особи.

З метою сприяння поліпшенню трудових відносин і запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їх прогнозування та сприяння

своєчасному їх вирішенню, здійснення посередництва для вирішення таких спорів (конфліктів) Президентом України утворюється Національна служба посередництва і примирення, яка складається з висококваліфікованих фахівців та експертів з питань вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) і має свої відділення в Автономній Республіці Крим та областях. Зазначена служба та її відділення проводять оцінку відповідності критеріям репрезентативності, підтвердження репрезентативності профспілок, їх організацій та об'єднань, організацій роботодавців та їх об'єднань для участі в колективних переговорах з укладення генеральної, галузевих (міжгалузевих), територіальних угод, обрання (делегування) представників до тристоронніх або двосторонніх органів соціального діалогу, участі в міжнародних заходах. Рішення цієї служби мають рекомендаційний характер і повинні розглядатися сторонами колективного трудового спору (конфлікту) та відповідними центральними або місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування (ст.ст. 10, 11 і 15 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»).

Третейським суддею є фізична особа, призначена чи обрана сторонами у погодженому ними порядку або призначена чи обрана відповідно до законодавства для вирішення спорів у третейському суді – недержавному незалежному органі, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та/або юридичних осіб у порядку, встановленому законодавством, для вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських правовідносин. Завданням третейського суду є захист майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів фізичних чи юридичних осіб шляхом усебічного розгляду та вирішення спорів відповідно до закону. Третейські судді не є представниками сторін. Таким суддею може бути призначена чи обрана особа, яка прямо чи опосередковано не заінтересована в результаті вирішення спору, а також має визнані сторонами знання, досвід, ділові та моральні якості, необхідні для вирішення спору (ст.ст. 2, 3 і 18 Закону України «Про третейські суди» від 11.05.2004 № 1701-IV).

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом щодо діяння та умислом чи необережністю щодо наслідків у виді завдання істотної шкоди. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони злочину також є спеціальна мета – отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Щодо поняття «неправомірна вигода» див. примітку до ст. 364¹ КК та розглянуті положення щодо цієї статті.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 365² КК) є вчинення того самого діяння стосовно: неповнолітньої особи (тобто особи, яка не досягла 18-річного віку); недієздатної особи; особи похилого віку або повторно (див. положення ст. 32 КК).

Згідно зі ст. 39 ЦК фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Порядок визнання фізичної особи недієздатною встановлюється ЦПК.

Особи (громадяни) похилого віку – це особи, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV, а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більш як півтора року (ст. 10 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 № 3721-XII). Отже, фактично йдеться про осіб, які досягли віку 58 років і 6 місяців.

Особливо кваліфікуючою ознакою злочину (ч. 3 ст. 365² КК) є спричинення діями, передбаченими ч.ч. 1 або 2 цієї статті, тяжких наслідків (про їх зміст див. примітку до ст. 364 КК та розглянуті положення щодо цієї статті).

Покарання за злочин: за ч. 1 – обмеження волі на строк до 3 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 10 років; за ч. 2 – обмеження волі на строк до 5 років, або позбавлення волі на строк від 3 до 5 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 5 до 8 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, із конфіскацією майна або без такої.

Прийняття пропозицій, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК).

Безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини, що забезпечують правильну (належну) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних чи комунальних підприємств, установ чи організацій, а також їх службових осіб, у частині їх непідкупності та фінансування виключно у порядку, встановленому законодавством.

Предметом злочину є неправомірна вигода (див. примітку до ст. 364¹ КК і розглянуті положення щодо цієї статті). Це поняття замінило більш вузьке поняття «хабар», під яким розумілися блага виключно майнового характеру: 1) майно, зокрема вилучене з вільного обігу (гроші, цінності та інші речі); 2) право на майно (документи, що надають право отримати майно, користуватися ним або вимагати виконання зобов'язань тощо); 3) будь-які дії майнового характеру (передача майнових вигод, відмова від них, відмова від прав на майно, безоплатне надання послуг, санаторних або туристичних путівок, проведення будівельних чи ремонтних робіт тощо).¹ Предметом же неправомірної вигоди можуть бути і нематеріальні блага (зокрема будь-які послуги).

Оскільки від розміру неправомірної вигоди залежить кваліфікація злочину, предмет такого роду вигоди має отримати грошову оцінку в національній валюті України. Це необхідно і в тих випадках, коли ним є майно, яке з тих чи інших причин не купувалося (викрадене, подароване, знайдене тощо). При визначенні вартості предмета неправомірної вигоди слід виходити із мінімальних цін, за якими у цій місцевості на час вчинення злочину можна було вільно придбати річ або одержати послуги такого ж роду та якості.

Якщо передане як неправомірна вигода майно не знайдено, то безпідставно придбане належить стягувати у дохід держави. При цьому слід враховувати офіційні дані Державного комітету статистики України про показники рівня інфляції та за необхідності відповідно збільшувати суму, яка підлягає стягненню. У випадках, коли вартість речей, які були предметом неправомірної вигоди, на час судового провадження змінилася, розмір грошової суми, що підлягає стягненню, має визначатися за новими цінами.

Оскільки мінімальний розмір неправомірної вигоди у КК не визначено, кваліфікацію вчиненого за ч. 1 ст. 368 цього Кодексу необхідно здійснювати відповідно до конкретних обставин кримінального провадження та з урахуванням положень про малозначність діяння (див. ч. 2 ст. 11 КК). Прийняття пропозицій, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди (а також

¹ Про судову практику в справах про хабарництво : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>.

пропозиція, обіцянка або надання такої вигоди службовій особі) у виді заборонених предметів (наприклад, вогнепальна, крім гладкоствольної мисливської, чи холодна зброя, бойові припаси або вибухові речовини, наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги, отруйні чи сильнодіючі речовини) утворює сукупність злочинів і кваліфікується за відповідною частиною ст.ст. 368 чи 369 і тією статтею (частиною статті) КК, в якій передбачено відповідальність за незаконне поводження із забороненими предметами.

Об'єктивна сторона злочину (ч. 1 ст. 368 КК) передбачає такі альтернативні дії службової особи: прийняття пропозиції неправомірної вигоди; прийняття обіцянки такої вигоди; одержання неправомірної вигоди; прохання надати таку вигоду.

Слід також наголосити, що: по-перше, службова особа при вчиненні цього злочину може приймати пропозицію, обіцянку або одержувати неправомірну вигоду, а так само просити надати таку вигоду як для себе, так і для третьої особи; по-друге, цей злочин вчиняється службовою особою як в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, так і в інтересах третьої особи; по-третє, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду пов'язані із вчиненням чи невчиненням цієї службовою особою будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища.

Про поняття «пропозиція» та «обіцянка» див. п. 3 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті; про поняття «прийняття пропозиції», «прийняття обіцянки», «одержання» та «прохання надати таку вигоду» – розглянуті положення щодо ст. 354 КК.

Особливістю прийняття пропозиції неправомірної вигоди у ст. 368 КК є те, що воно передбачає виявлення згоди (погодження) службової особи з висловленням її наміру надати таку вигоду, схвалення нею цих дій, її готовність до безпосереднього одержання зазначеної вигоди. Якщо ж висловлення наміру супроводжується повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди і службова особа виявляє згоду (погоджується) із цим наміром, схвалює ці дії, проявляє готовність до безпосереднього одержання такої вигоди, то вже має місце прийняття обіцянки неправомірної вигоди.

В обох зазначених вище випадках фактично йдеться про криміналізацію злочинного наміру службової особи. Власне прийняття пропозиції чи обіцянки неправомірної вигоди може бути здійснено будь-яким чином (за допомогою конклюдентних дій, усно, письмово, телефоном, електронною поштою, СМС-повідомленням тощо). Приймаючи пропозицію чи обіцянку неправомірної вигоди, винний так би мовити «укладає попередню угоду» щодо її одержання з особою, яка пропонує чи обіцяє таку вигоду. У такий спосіб створюються умови для подальшого безперешкодного одержання неправомірної вигоди, усувається ризик учинення службовою особою провокації підкупу в майбутньому. При цьому прийняття обіцянки неправомірної вигоди є більш ускладненою формою прояву злочинного наміру порівняно з прийняттям пропозиції такої вигоди, оскільки між службовою особою та особою, яка обіцяє неправомірну вигоду, обов'язково відбувається узгодження часу, місця (території), способу (приймів і методів) надання неправомірної вигоди. Не виключається й учинення інших подібних дій (зокрема уточнення чи коригування розміру неправомірної вигоди, її виду чи форми, строків та адресатів її майбутнього одержання).

Одержання неправомірної вигоди – це отримання (набуття, приймання) службовою особою такої вигоди для себе чи третьої особи за вчинення чи

невчинення цією службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії із використанням наданої їй влади, покладених на неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або таких, які вона не уповноважена була вчинювати, але до вчинення яких іншими службовими особами могла вжити заходів завдяки своєму службовому становищу.

Одержання службовою особою неправомірної вигоди від підлеглих чи підконтрольних осіб за протегування чи потурання, за вирішення на їх користь питань, які входять до її компетенції, також слід розцінювати як злочин, передбачений ст. 368 КК. Дії винних належить визнавати одержанням і наданням неправомірної вигоди і в тих випадках, коли умови отримання відповідних матеріальних цінностей або послуг спеціально не обумовлювалися, але учасники злочину усвідомлювали, що особа надає неправомірну вигоду з метою задоволення тих чи інших власних інтересів або інтересів третіх осіб.

Способи одержання неправомірної вигоди можуть бути різними і для кваліфікації цього злочину значення не мають, однак можна виокремити два основні: простий (полягає у безпосередньому наданні неправомірної вигоди службовій особі, її близьким родичам чи членам сім'ї, передачі її через посередника чи третіх осіб); завуальований (факт одержання неправомірної вигоди маскується під зовні цілком законну операцію: укладення законної угоди, нарахування й виплата заробітної плати чи премії, оплата послуг, консультації, експертизи тощо). У разі встановлення, що неправомірну вигоду було передано завуальованим способом, про це слід зазначити у відповідних матеріалах кримінального провадження і навести докази, на підставі яких зроблено висновок, що гроші, матеріальні цінності чи послуги було передано або надано службовій особі як неправомірну вигоду, та що це усвідомлювали і той, хто її надав, і той, хто її одержав.

Загалом прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди – самостійні злочинні дії, при цьому також можливий їх послідовний прояв.

Прохання надати неправомірну вигоду – це звернення службової особи до того, хто потенційно здатний надати таку вигоду, із клопотанням (закликом) про її надання. У цій ситуації винний так би мовити розраховує на «добрий жест» з боку іншої особи, прагне мотивувати її до надання йому неправомірної вигоди. Прохання слід відрізнити від натяків, незрозумілих жестів чи висловів; воно має бути адекватно сприйняте особою, до якої звернене. Водночас прохання не повинно мати форму вимоги, бути поєднаним із погрозою чи іншими діями такого роду, оскільки в цьому випадку вже відбудеться вимагання неправомірної вигоди (ч. 3 ст. 368 КК). Висловлюючи прохання, службова особа виявляє своє протиправне бажання отримати неправомірну вигоду, при цьому особа, якій адресовано звернення, може або погодитися, або відмовити. Останній факт на кваліфікацію вчиненого не впливає.

Відповідальність за передбачений ст. 368 КК злочин настає тільки за умови, що службова особа прийняла пропозицію, обіцянку або одержала неправомірну вигоду, а так само попросила надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. При цьому вчинення чи невчинення службовою особою відповідних дій перебуває за межами об'єктивної сторони зазначеного злочину, а отже, кримінальна відповідальність

настає незалежно від того, до чи після вчинення цих дій, зокрема, було одержано неправомірну вигоду, була чи не була вона обумовлена до їх вчинення, виконала чи не виконала службова особа обумовлене, збиралася вона це робити чи ні. Слід зауважити, що вчинені суб'єктом аналізованого злочину дії можуть бути як цілком законними (входити до його компетенції, здійснюватися в установленому порядку тощо), так і незаконними. У разі коли неправомірну вигоду одержано за законні дії або за такі протиправні дії по службі, що утворюють дисциплінарний проступок, винний несе відповідальність тільки за ст. 368 КК. Якщо скоєні службовою особою у зв'язку з одержанням неправомірної вигоди дії самі є злочинними (наприклад, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу, службове підроблення, постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення ухвали або постанови), вчинене належить кваліфікувати за сукупністю злочинів.

Третя особа, в інтересах якої винний за неправомірну вигоду має вчинити певні дії з використанням наданої йому влади чи службового становища, – це будь-яка фізична (крім того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду) або юридична особа. Якщо встановлено, що службова особа дала згоду на прийняття неправомірної вигоди третіми особами (зокрема її родичами чи близькими) або була поінформована про надання їм грошових коштів, іншого майна тощо і при цьому не вжила заходів до повернення цих коштів або майна чи компенсації, вчинене слід визнати одержанням неправомірної вигоди. Отже, склад злочину, передбаченого ст. 368 КК, матиме місце не лише тоді, коли службова особа одержала неправомірну вигоду для себе особисто, а й тоді, коли вона одержала її для третіх осіб. При цьому не має значення, як фактично було використано предмет неправомірної вигоди.

Якщо службова особа, вчиняючи будь-які дії, використовує не можливості, пов'язані з її посадою, а наприклад, особисте знайомство, дружні стосунки, то в її діях немає складу злочину, передбаченого ст. 368 КК, так само, як і у випадку одержання неправомірної вигоди не у зв'язку з реалізацією можливостей, зумовлених посадою, а за виконання суто професійних функцій (наприклад, вручення матеріальних цінностей чи грошей лікарю за вдало проведenu операцію). Не є кримінально караним одержання службовою особою подарунків не за певні дії по службі, а з метою підлабузництва, для встановлення з нею «добрих» стосунків.

Стосовно поняття «використання службовою особою влади чи службового становища» див. розглянуті положення щодо ст. 364 КК.

Злочин, передбачений ч. 1 ст. 368 КК, є закінченим із моменту, коли службова особа вчинила певні дії: а) прийняла пропозицію чи обіцянку надати їй або третій особі неправомірну вигоду і той, хто її пропонував або обіцяв, усвідомив надану службовою особою згоду; б) одержала неправомірну вигоду чи тільки її частину; в) попросила надати таку вигоду, а особа, до якої звернено таке прохання, сприйняла його (формальний склад). Якщо ж службова особа лише вчинила певні дії, спрямовані на одержання неправомірної вигоди, однак останнього не відбулося з причин, які не залежали від її волі (наприклад, унаслідок вручення їй замість грошей «ляльки», тобто бутафорії, паперових предметів, що імітують справжні гроші), то скоєне є замахом на вчинення цього злочину. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди від того, хто діє з метою викриття такої особи і звільняється від кримінальної відповідальності з передбачених законом підстав, є закінченим складом злочину, передбаченого ст. 368 КК.

Суб'єкт злочину – спеціальний, а саме службова особа (див. примітку до ст. 364 КК і розглянуті положення щодо цієї статті). Дії особи, яка сприяла тому, хто, будучи службовою особою, прийняв пропозицію, обіцянку або одержав неправомірну вигоду, чи тому, хто її пропонував, обіцяв чи надав, або організувала цей злочин, або підбурила до його вчинення, належить кваліфікувати як співучасть у злочині, передбаченому ст. 368 або ст. 369 КК. При цьому питання про кваліфікацію дій співучасника слід вирішувати з урахуванням спрямованості його умислу, виходячи із того, в чиїх інтересах, на чийй стороні та за чиєю ініціативою – того, хто, будучи службовою особою, прийняв пропозицію, обіцянку або одержав неправомірну вигоду, чи того, хто її пропонував, обіцяв або надав, – він діяв. Зокрема, якщо неправомірну вигоду одержано службовою особою через посередника, який діяв на її боці, то його дії кваліфікують як пособництво в одержанні такої вигоди – за ч. 5 ст. 27, ч. 1 ст. 368 КК, якщо тільки він не був співвиконавцем вчиненого, тобто відповідною службовою особою, яка використовувала надану їй владу чи службове становище.

За загальним правилом працівники державних чи комунальних підприємств, установ та організацій, які виконують суто професійні (адвокат, лікар, вчитель, викладач тощо), виробничі (водій, оператор з обробки інформації тощо) або технічні (друкарка, охоронець тощо) функції, не можуть визнаватися службовими особами, а отже, не повинні вважатися суб'єктами злочину, передбаченого ст. 368 КК. Якщо в силу своєї посади особа виконує і професійні, виробничі або технічні функції, й організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські (головний лікар, директор школи тощо), необхідно встановити, з якими із них пов'язано вчинене особою діяння. У разі, коли зв'язок між таким діянням та організаційно-розпорядчими або адміністративно-господарськими функціями відсутній (наприклад, директор школи одержав неправомірну вигоду від батьків учня за високу оцінку з дисципліни, яку він безпосередньо викладає), вчинене не може кваліфікуватися як злочин у сфері службової діяльності (зокрема за ст. 368 КК). За наявності для цього підстав діяння суб'єкта може бути кваліфіковано як злочин іншого виду (зокрема передбачений ст. 354 КК).

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом і корисливим мотивом.

Специфіка суб'єктивної сторони складу цього злочину полягає в існуванні тісного зв'язку між умислом особи, яка приймає пропозицію, обіцянку або одержує неправомірну вигоду, та умислом того, хто її пропонує, обіцяє або надає. Змістом умислу службової особи має охоплюватися, з-поміж іншого, усвідомлення, що суб'єкт злочину, передбаченого ст. 369 КК, розуміє сутність того, що відбувається, та усвідомлює факт прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою. Якщо особа, надаючи службовій особі неправомірну вигоду, з тих чи інших причин цього не усвідомлює (наприклад, у зв'язку з обманом чи зловживанням довірою), вона не може нести відповідальність за пропозицію, обіцянку або надання, а службова особа – за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання такої вигоди. За наявності для того підстав дії службової особи можуть кваліфікуватися як зловживання владою чи службовим становищем, шахрайство тощо.

Дії службової особи, яка, одержуючи гроші чи інші цінності начебто для передачі іншій службовій особі як неправомірної вигоди, мала намір їх привласнити, слід кваліфікувати не за ст. 368 КК, а за відповідними частинами ст.ст. 190 і 364 КК (як шахрайство і зловживання владою чи службовим становищем), а за наявності для того підстав – і за відповідними частинами

ст.ст. 27, 15 та 369 КК (як підбурювання до замаху на надання неправомірної вигоди). Особа, яка в такому випадку надає неправомірну вигоду, несе відповідальність за замах на злочин, передбачений ст. 369 КК.

Кваліфікований склад злочину (ч. 2 ст. 368 КК) утворює вчинення діяння, передбаченого ч. 1 цієї статті, предметом якого була неправомірна вигода у значному розмірі (відповідно до п. 1 примітки до цієї статті – це вигода, що в 100 і більше разів перевищує н.м.д.г.).

Особливо кваліфікований склад злочину (ч.ч. 3, 4 ст. 368 КК) утворюють: діяння, передбачене ч.ч. 1 або 2 цієї статті, якщо: його предметом була неправомірна вигода у великому розмірі (відповідно до п. 1 примітки до цієї статті – це вигода, що в 200 і більше разів перевищує н.м.д.г.); воно вчинено службовою особою, яка займає відповідальне становище (див. п. 2 примітки до ст. 368 КК), або за попередньою змовою групою осіб, повторно (див. п. 4 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті), було поєднано з вимаганням неправомірної вигоди (див. п. 5 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення до цієї статті); а також діяння, передбачене ч.ч. 1, 2 або 3 цієї статті, якщо його предметом була неправомірна вигода в особливо великому розмірі (відповідно до п. 1 примітки до цієї статті – це вигода, що в 500 і більше разів перевищує н.м.д.г.); воно вчинено службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище (див. п. 3 примітки до ст. 368 КК).

Відповідно до п. 2 примітки до ст. 368 КК службовими особами, які займають відповідальне становище (ст.ст. 368, 368², 369 та 382 цього Кодексу), є особи, зазначені у п. 1 примітки до ст. 364 цього Кодексу, посади яких згідно зі ст. 25 Закону України «Про державну службу» віднесені до третьої, четвертої, п'ятої та шостої категорій, судді, прокурори і слідчі, а також інші, крім зазначених у п. 3 примітки до цієї статті, керівники і заступники керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць.

Відповідно до п. 3 примітки до ст. 368 КК службовими особами, які займають особливо відповідальне становище (у ст.ст. 368, 368², 369 та 382 цього Кодексу) є:

1) Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор НАБУ, Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники, Голова Конституційного Суду України, його заступники та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, його перший заступник, заступники та судді Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, їх заступники та судді вищих спеціалізованих судів, Голова НБУ, його перший заступник та заступники, Секретар РНБОУ, його перший заступник та заступники;

2) особи, посади яких згідно зі ст. 25 Закону України «Про державну службу» віднесено до першої та другої категорій;

3) особи, посади яких згідно із ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої та другої категорій посад в органах місцевого самоврядування.

Проте новий Закон України «Про державну службу» 2015 р., що має набрати чинності з 01.05.2016,¹ передбачає коригування наведених вище положень, зокрема:

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

1. Відповідно до п. 2 примітки до ст. 368 КК службовими особами, які займають відповідальне становище (ст.ст. 368, 368², 369 та 382 цього Кодексу), є особи, зазначені у п. 1 примітки до ст. 364 КК, посади яких згідно зі ст. 6 Закону України «Про державну службу» належать до категорії «Б».

2. Відповідно до п. 3 примітки до ст. 368 КК службовими особами, які займають особливо відповідальне становище (ст.ст. 368, 368², 369 та 382 цього Кодексу), є:

1) Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, АМКУ, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова ФДМУ, його перший заступник та заступники, члени ЦВК, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор НАБУ, Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники, Голова Конституційного Суду України, його заступники та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, його перший заступник, заступники та судді Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, їх заступники та судді вищих спеціалізованих судів, Голова НБУ, його перший заступник та заступники, Секретар РНБОУ, його перший заступник та заступники, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступники, радники та помічники Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;

2) особи, посади яких згідно зі ст. 6 Закону України «Про державну службу» належать до категорії «А»;

3) особи, посади яких згідно із ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої та другої категорій посад в органах місцевого самоврядування.

Аналізований злочин вважається вчиненим за попередньою змовою групою осіб, якщо в його вчиненні як співвиконавці брали участь дві і більше службові особи, які заздалегідь, тобто до його початку, домовилися про це. Домовленість (змова) при вчиненні цього злочину – це передусім згода на спільне з іншими службовими особами використання наданої влади чи службового становища для одержання однієї або декількох форм (предметів) неправомірної вигоди.

Співвиконавцями слід вважати тільки службових осіб, які прийняли пропозицію, обіцянку або одержали неправомірну вигоду, а так само попрохали надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення дій, які кожна з них могла або повинна була вчинити з використанням влади чи службового становища. Не є учасниками групи, що діяла за попередньою змовою, посередники в аналізованому злочині, які за таких умов виступають лише як пособники. Для кваліфікації зазначеного злочину як вчиненого за попередньою змовою групою осіб не має значення, як були розподілені ролі між співвиконавцями, чи всі вони повинні були вчиняти або не вчиняти дії, обумовлені з тим, хто пропонував, обіцяв або надав неправомірну вигоду, чи усвідомлював він, що у прийнятті пропозиції, обіцянки або одержанні неправомірної вигоди беруть участь декілька службових осіб. При цьому злочин вважається закінченим із моменту, коли прийняття пропозиції або обіцянки неправомірної вигоди, одержання її або прохання надати таку вигоду було вчинено хоча б одним із співвиконавців.

Розмір одержаної за попередньою змовою групою осіб неправомірної вигоди визначається загальною вартістю цінностей чи послуг. Якщо неправомірну вигоду одержано у великому або особливо великому розмірі, кожен зі співучасників, якому про це було відомо, несе відповідальність за вчинення злочину за таких кваліфікуючих обставин, навіть якщо розмір одержаного ним особисто не є великим або особливо великим. Службова особа, яка одержала неправомірну вигоду без попередньої домовленості з іншою службовою особою, а після цього передала тій частину одержаного, притягається до відповідальності за сукупністю злочинів – за одержання неправомірної вигоди та її надання.

Одночасне прийняття службовою особою пропозиції або обіцянки неправомірної вигоди, одержання її або прохання надати таку вигоду від декількох осіб належить кваліфікувати як вчинене повторно тоді, коли таку вигоду запропоновано, обіцяно або надано за вчинення дій в інтересах кожної із цих осіб, а службова особа усвідомлювала, що приймає пропозицію або обіцянку неправомірної вигоди, одержує її або просить надати таку вигоду від декількох осіб. Одержання службовою особою в декілька прийомів однієї неправомірної вигоди за вчинення чи невчинення дій, обумовлених із тим, хто її надає, потрібно розглядати як продовжуваний злочин і кваліфікувати за ознакою повторності не можна. Як вчинені повторно одержання неправомірної вигоди та її надання не можуть кваліфікуватися й у випадках, коли: а) судимість за раніше вчинений злочин знята або погашена у передбаченому законом порядку; б) на момент вчинення особою нового злочину минули строки давності притягнення її до відповідальності за раніше вчинений злочин; в) особа була звільнена від відповідальності за раніше вчинений злочин у встановленому законом порядку.

При кваліфікації злочину, передбаченого ст. 368 КК, за ознаками значного, великого або особливо великого розміру неправомірної вигоди, слід керуватися приміткою до цієї статті, виходячи з розміру н.м.д.г., встановленого законодавством України на момент вчинення такого злочину.

За змістом закону не об'єднане єдиним умислом прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, кожне з яких не перевищує відповідно 100, 200 або 500 розмірів н.м.д.г., не можна кваліфікувати як вчинення цих дій відповідно у значному, великому або особливо великому розмірі, навіть якщо загальна сума неправомірної вигоди перевищує останній.

У зв'язку із цим послідовне прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою однієї неправомірної вигоди у значному, другій – у великому, а третьої – в особливо великому розмірі належить кваліфікувати за сукупністю злочинів, тобто за ч.ч. 2, 3 і 4 ст. 368 КК.

Коли ж умисел службової особи при прийнятті пропозиції, обіцянки або одержанні декількох неправомірних вигод був спрямований на збагачення у значних, великих чи особливо великих розмірах (наприклад, у випадках систематичного одержання неправомірної вигоди на підставі так званих такс або у формі поборів, данини тощо), її дії треба розцінювати як один злочин і залежно від фактично одержаного кваліфікувати за відповідною частиною ст. 368 КК.

Якщо ж, наприклад, при умислі службової особи на одержання неправомірної вигоди у значному, великому або особливо великому розмірі нею було одержано з причин, що не залежали від її волі, лише частину обумовленої неправомірної вигоди, вчинене належить кваліфікувати як замах на одержання неправомірної вигоди у розмірі, який охоплювався її умислом.

Кваліфікуючі та особливо кваліфікуючі ознаки складу злочину, передбаченого ст. 368 КК, які свідчать про його підвищену суспільну небезпечність (наприклад,

поєднання його з вимаганням неправомірної вигоди, її значний, великий або особливо великий розміри, відповідальне чи особливо відповідальне становище службової особи, яка її одержала, тощо), належить ставити за провину і співучасникам, якщо ці ознаки охоплювалися їхнім умислом.

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 1000 до 1500 н.м.д.г. або арешт на строк від 3 до 6 місяців, або позбавлення волі на строк від 2 до 4 років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 3 до 6 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 5 до 10 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, із конфіскацією майна; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від 8 до 12 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, із конфіскацією майна.

Незаконне збагачення (ст. 368² КК).

Від одержання неправомірної вигоди службовою особою як однієї із дій, за які встановлено відповідальність ст. 368 КК, незаконне збагачення відрізняється передусім:

- предметом злочинного посягання (у складі злочину, передбаченого ст. 368 КК, ним є неправомірна вигода, а у складі незаконного збагачення – активи у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, при цьому поняття «активи», зважаючи на їх визначення у п. 2 примітки до ст. 368² КК, значно вужче, ніж поняття «неправомірна вигода») та його розмірами (для складу злочину, передбаченого ст. 368 КК, якогось мінімально необхідного розміру неправомірної вигоди не встановлено, натомість для складу незаконного збагачення розмір активів, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, має бути значним);

- об'єктивною стороною. Зокрема, незаконне збагачення:

- а) зовсім не зумовлене, на відміну від злочину, передбаченого ст. 368 КК, вчиненням чи невчиненням суб'єктом злочину в інтересах того, хто надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища – незаконні цінності вручаються винному без якихось умов, «на згадку», «про всяк випадок», «на перспективу», для встановлення дружніх стосунків чи з будь-яких інших міркувань, але з урахуванням того, що в майбутньому виникне потреба у зверненні до такого суб'єкта з якимось проханням або за сприянням у вирішенні певного питання (вирішуючи питання про те, чи було одержання незаконних цінностей зумовлене вчиненням або невчиненням певної дії, слід виходити із суб'єктивного сприйняття відповідної ситуації службовою особою: якщо службова особа, одержуючи грошові кошти чи майно, а також доходи від них, не пов'язувала це із вчиненням чи невчиненням певної дії, скоєне слід кваліфікувати за ст. 368² КК, навіть коли особа, котра їх надала, насправді такий зв'язок мала на увазі; у свою чергу той, хто надав незаконні цінності, не підлягає кримінальній відповідальності, якщо він усвідомлював, що службова особа не пов'язує це із вчиненням чи невчиненням певної дії, а лише безпідставно збагачується, або його дії слід кваліфікувати за ч. 2 ст. 15 та відповідною частиною ст. 369 КК, якщо ця обставина ним не усвідомлювалася і він вважав, що службова особа за це вчинюватиме чи не вчинюватиме певні дії);

- б) далеко не завжди пов'язано з наданням грошових коштів або іншого майна якоюсь особою, оскільки їх набуття (отримання) може бути здійснено за рахунок

учинення винним інших незаконних дій – зловживання службовим становищем, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, ухилення від сплати обов'язкових платежів тощо;

в) зазвичай становить певне накопичення активів, що можуть надходити до винного внаслідок вчинення різних протиправних діянь, натомість одержання неправомірної вигоди – це одне злочинне діяння або певна повторність конкретних діянь з отримання службовою особою неправомірної вигоди;

г) закінчене з моменту набуття (передачі) винним активів у точно визначеному законом розмірі, на той час як одержання неправомірної вигоди визнається закінченим з моменту одержання хоча б частини обумовленої винним неправомірної вигоди;

– суб'єктом (у разі одержання неправомірної вигоди це службова особа, поняття якої визначено у п. 1 примітки до ст. 364 КК, а в разі незаконного збагачення – особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про яку йдеться у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»);

– відсутністю кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих ознак, що властиві одержанню неправомірної вигоди (зокрема, на кваліфікацію незаконного збагачення не впливають: інші розміри предмета злочину, крім значного; попередня змова групи осіб; повторність; вимагання предмета посягання);

– видами та розмірами покарань.

Безпосереднім об'єктом незаконного збагачення є суспільні відносини, що забезпечують правильну (належну) діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в частині справедливого розподілу матеріальних благ.

Предметом злочину є активи у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами. Відповідно до п. 2 примітки до ст. 368² КК активи у значному розмірі у цій статті включають: 1) грошові кошти; 2) інше майно; 3) доходи від грошових коштів і майна. Їх розмір (вартість) має перевищувати 1000 н.м.д.г. Про поняття «грошові кошти» та «майно» див. розглянуті положення до ст. 364¹ КК. Доходи від грошових коштів і майна – це поняття, що широко застосовується як у загальному, економічному розумінні, так і на побутовому рівні. Під такими доходами часто розуміють загальну суму фінансових надходжень, отриманих суб'єктом внаслідок якої-небудь діяльності (виробничої, комерційної, посередницької тощо), або різницю між виручкою від реалізованої продукції, виконаних робіт і наданих послуг та матеріальними і прирівняними до них витратами (наприклад, розрізняють доходи від реалізації, інші операційні доходи, доходи від участі в капіталі, інші фінансові доходи, надзвичайні доходи).

У контексті характеристики предмета незаконного збагачення (активів у значних розмірах) конструкція «законність підстав набуття яких не підтверджено доказами» означає ситуацію, за якої в межах якогось провадження (кримінального, цивільного, господарського, адміністративного тощо) наявні відповідні фактичні дані, що не підтверджують легітимність засад (приводів) для одержання суб'єктом грошових коштів або іншого майна, а також доходів від них. Такі фактичні дані (докази) обов'язково повинні отримати процесуальне закріплення. При цьому те, що активи є незаконними, має охоплюватися умислом винної особи, на той час як віднесення будь-чого до категорії «докази» є прерогативою відповідного правозастосовного органу, а не особи, яка протиправно поводить.

Виходячи з аналізу положень ст. 368² КК, відповідальність за передбачений нею злочин виключається, якщо: а) немає значного розміру активів, набутих у

власність або переданих; б) предметом злочинного посягання є щось інше, ніж грошові кошти, інше майно або доходи від грошових коштів і майна (зокрема, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру), незалежно від їх розміру.

Об'єктивна сторона незаконного збагачення (ч. 1 ст. 368² КК) характеризується двома альтернативними діями, які вчиняє особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами: набуттям таких активів у власність; передачею нею таких активів будь-якій іншій особі.

Набуття у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, – це отримання їх особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, безпосередньо для себе особисто, для власних потреб. При цьому зазначені активи може бути отримано як у результаті їх надання, вручення, передавання, дарування іншою особою (особами), так і шляхом вчинення дій, спрямованих на незаконне збагачення самим суб'єктом злочину.

Вчинені в межах єдиного умислу окремі епізоди набуття активів від різних осіб мають розглядатися як єдине продовжуване незаконне збагачення суб'єкта злочину. Якщо винна особа одержує (набуває) частину незаконних цінностей за вчинення чи невчинення нею в інтересах того, хто їх надає, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, а частину – без такої умови, то скоєне, за наявності для цього підстав, може кваліфікуватися за сукупністю злочинів, передбачених ст.ст. 368 і 368² КК.

Передача активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, – це дії, про які йдеться у п. 3 примітки до ст. 368² КК. Такі дії (передача зазначених активів) може бути вчинено двома способами: 1) шляхом укладення будь-яких правочинів, на підставі яких виникає право власності або право користування на активи; 2) наданням іншій особі грошових коштів чи іншого майна для укладення таких правочинів. Очевидно, що при цьому особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повинна спочатку отримати активи сама і лише після цього передати їх будь-якій іншій особі (майно має, так би мовити, пройти через руки суб'єкта злочину), виступивши стороною у правочині, на підставі якого в іншій особі виникне право власності або право користування на активи, або надавши такий особі грошові кошти чи інше майно (за винятком доходів від них) для укладення нею таких правочинів.

Наведені у ч. 1 ст. 368² КК дії при незаконному збагаченні можуть мати разовий або багаторазовий (накопичувальний) характер.

Злочин є *закінченим* з моменту, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, набула у власність активи у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передала ці активи будь-якій іншій особі (формальний склад).

Суб'єкт злочину – спеціальний, а саме особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Відповідно до п. 1 примітки до аналізованої статті перелік таких осіб наведено в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України від «Про запобігання корупції».

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом. За суттю сама конструкція «незаконне збагачення» свідчить про корисливу спрямованість цього злочину. Суб'єкт злочину має усвідомлювати незаконність походження

активів у значному розмірі, які набуто ним для себе або передано іншій особі, та бажати приховати джерело, з якого їх набуто чи передано.

Кваліфікуючою ознакою злочину (ч. 2 ст. 368² КК) є вчинення діянь, передбачених ч. 1 цієї статті, службовою особою, яка займає відповідальне становище (про зміст цього поняття див. п. 2 примітки до ст. 368 КК).

Особливо кваліфікуюча ознака злочину (ч. 3 ст. 368² КК) – вчинення діянь, передбачених ч. 1 цієї статті, службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище (про зміст цього поняття див. п. 3 примітки до ст. 368 КК).

Покарання за злочин: за ч. 1 – позбавлення волі на строк до 2 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років із конфіскацією майна; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 2 до 5 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років із конфіскацією майна; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 5 до 10 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років із конфіскацією майна.

Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368³ КК).

Безпосереднім об'єктом злочину є суспільні відносини, що забезпечують правильну (належну) діяльність юридичних осіб приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також їх службових осіб, у частині непідкупності та фінансування за рахунок коштів юридичних осіб приватного права.

Предметом злочину є неправомірна вигода (див. примітку до ст. 364¹ КК і розглянуті положення до цієї статті).

У ч.ч. 1 і 3 ст. 368³ КК встановлено відповідальність за два самостійних злочини, при цьому кваліфікуючі ознаки для цих злочинів передбачено відповідно у ч.ч. 2 і 4 цієї статті.

Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368³ КК, полягає у чотирьох альтернативних діях щодо неправомірної вигоди: 1) її пропозиція; 2) обіцянка; 3) надання; 4) прохання її надати. Умови кримінальної відповідальності за зазначені дії такі: а) адресатом їх вчинення є службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми; б) неправомірну вигоду запропоновано, обіцяно, надано або висловлено прохання її надати за вчинення зазначеною службовою особою дій чи за її бездіяльність із використанням наданих їй повноважень; в) підкуп вчиняється в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи.

У разі притягнення до відповідальності за ч. 1 ст. 368³ КК слід у кожному конкретному випадку встановлювати обсяг офіційно визначених повноважень (офіційних функцій) службової особи юридичної особи приватного права (їх зміст може бути передбачено у законах і підзаконних нормативно-правових актах, закріплено відповідними наказами у посадових інструкціях такої особи) та можливість використання цих повноважень при вчиненні такого злочину в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, або в інтересах третьої особи. Оскільки у диспозиціях ст. 368³ КК прямо не зазначено, що службова особа юридичної особи приватного права отримує таку вигоду за діяння, пов'язані зі зловживанням нею своїми повноваженнями, то неправомірну вигоду такій особі пропонують, обіцяють, надають або просять її надати (вона приймає пропозицію, обіцянку або одержує) за правомірні діяння, що впливають з її службових повноважень.

Злочин, передбачений ч. 3 ст. 368³ КК, передбачає три альтернативні дії щодо неправомірної вигоди: прийняття пропозиції останньої; прийняття її обіцянки;

одержання такої вигоди. Умовами кримінальної відповідальності за ці дії є те, що: а) пропозицію, обіцянку неправомірної вигоди приймає або таку вигоду одержує службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми для себе чи третьої особи за вчинення дій або за бездіяльність із використанням наданих їй повноважень; б) ці дії чи бездіяльність вчиняються в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи.

Про поняття «пропозиція» та «обіцянка» див. п. 3 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті; поняття «прийняття пропозиції», «прийняття обіцянки», «одержання» та «прохання надати таку вигоду» – розглянуті положення щодо ст.ст. 354 і 368 КК; поняття «надання неправомірної вигоди» – розглянуті положення щодо ст.ст. 354 і 369 КК.

Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, передбачений ч. 1 ст. 368³ КК, вважається закінченим із моменту висловлення пропозиції чи обіцянки надати їй або третій особі неправомірну вигоду або з моменту надання такої вигоди або прохання її надати (формальний склад), а передбачений ч. 3 цієї статті, – з моменту прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди (формальний склад).

Суб'єкт злочину – загальний, тобто фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку (ч. 1 ст. 368³ КК), або спеціальний – службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ч. 3 ст. 368³ КК).

Суб'єктивна сторона злочину – прямий умисел. При цьому для злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368³ КК, у принципі характерна й корислива мотивація.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч.ч. 2, 4 ст. 368³ КК) є: вчинення дій, передбачених ч. 1 цієї статті, повторно (див. п. 4 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті) або за попередньою змовою групою осіб чи організованою групою (див. відповідно ч.ч. 2 і 3 ст. 28 КК); вчинення дій, передбачених ч. 3 цієї статті, за попередньою змовою групою осіб (див. ч. 2 ст. 28 КК, а також розглянуті положення щодо ст. 368 КК) чи повторно або у поєднанні з вимаганням неправомірної вигоди (див. п.п. 4, 5 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення до цієї статті, а також ст. 32 КК).

Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, звільняється від кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 368³ КК, якщо для цього є підстави та умови, визначені у ч. 5 ст. 354 КК (див. наведену норму та розглянуті положення щодо неї).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 150 до 400 н.м.д.г. або громадські роботи на строк від 100 до 200 годин, або обмеження волі на строк до 2 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 2 – штраф від 350 до 700 н.м.д.г. або обмеження волі на строк до 4 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 3 – штраф від 500 до 750 н.м.д.г. або виправні роботи на строк до 2 років, або арешт на строк до 6 місяців, або обмеження волі на строк до 3 років, або позбавлення волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 2 років; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від 3 до 7 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, із конфіскацією майна.

Підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368⁴ КК).

У ч. 1 та ч. 3 ст. 368⁴ КК передбачено відповідальність за два самостійних злочини, кваліфікуючі ознаки яких наведено відповідно у ч. 2 і ч. 4 цієї статті.

Злочини, передбачені ст.ст. 368³ та 368⁴ КК, дуже схожі між собою, але між ними є і певні відмінності:

– адресат першого (ч. 1 ст. 368³ КК) – службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, другого (ч. 1 ст. 368⁴ КК) – особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг;

– *суб'єктом* першого злочину (ч. 3 ст. 368³ КК) є службова особа юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, другого (ч. 3 ст. 368⁴ КК) – аудитор, нотаріус, експерт, оцінювач, третейський суддя, інша особа, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, а також незалежний посередник чи арбітр під час розгляду колективних трудових спорів.

Слід зазначити, що *предмет* злочину (неправомірна вигода), *об'єктивна* та *суб'єктивна сторони*, *кваліфікуючі ознаки* в обох зазначених вище статтях загалом збігаються (про їх зміст див. розглянуті положення щодо ст. 368³ КК).

Особливості аналізованого злочину стосуються двох елементів його складу.

Безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини, що забезпечують установлений організаційно-правовий порядок надання публічних послуг.

Суб'єкт цього злочину – загальний, тобто фізична осудна особа, яка досягла 16 років (ч.ч. 1, 2 ст. 368⁴ КК), або спеціальний – лише особа, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг (ч.ч. 3, 4 ст. 368⁴ КК). Виходячи із диспозиції ч. 3 ст. 368⁴ КК, таким спеціальним суб'єктом злочину може бути аудитор, нотаріус, експерт, оцінювач, третейський суддя або інша особа, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, а також незалежний посередник чи арбітр під час розгляду колективних трудових спорів (про зміст цих понять див. розглянуті положення щодо ст. 365² КК).

Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, звільняється від кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 368⁴ КК, якщо для цього є підстави та умови, визначені у ч. 5 ст. 354 КК (див. зазначену норму та розглянуті положення щодо неї).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 150 до 400 н.м.д.г. або громадські роботи на строк від 100 до 200 годин, або обмеження волі на строк до 2 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 2 – штраф від 350 до 700 н.м.д.г. або обмеження волі на строк до 4 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 3 – штраф від 750 до 1000 н.м.д.г. або виправні роботи на строк від 1 до 2 років, або арешт на строк до 6 місяців, або обмеження волі на строк від 2 до 5 років, або позбавлення волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від 4 до 8 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, із конфіскацією майна.

Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК).

Безпосередній об'єкт цього злочину та його *предмет* (неправомірна вигода) збігаються з безпосереднім об'єктом і предметом прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК). Загалом пропозиція чи обіцянка службовій особі надати їй або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди прямо пов'язані з прийняттям пропозиції, обіцянки або одержанням такої вигоди (докладніше про це див. розглянуті положення щодо ст. 368 КК).

Об'єктивна сторона цього злочину (ч. 1 ст. 369 КК) характеризується трьома альтернативними діями: пропозицією надати неправомірну вигоду; обіцянкою її надати; наданням такої вигоди за вчинення чи невчинення службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої службовій особі влади чи службового становища.

Про поняття «пропозиція» та «обіцянка» див. п. 3 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті, про поняття «надання» – розглянуті положення щодо ст. 354 КК.

Особливістю пропозиції надати неправомірну вигоду, передбаченої ст. 369 КК, є те, що вона полягає у висловленні службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди. Якщо при цьому повідомляються час, місце, спосіб надання останньої, то вже має місце обіцянка надати неправомірну вигоду.

В обох випадках фактично йдеться про криміналізацію злочинного наміру винної особи. Висловлення наміру про надання неправомірної вигоди може бути здійснено усно, письмово, за допомогою електронної пошти, мобільного зв'язку тощо. Способи вчинення злочину на кваліфікацію вчиненого не впливають. Загалом, пропонуючи чи обіцяючи неправомірну вигоду, винний прагне переконатися, що в майбутньому така вигода буде безперешкодно прийнята службовою особою, що остання її не відхилить, не вчинить провокацію підкупу тощо.

Надання неправомірної вигоди – це її передавання службовій особі (способи можуть бути різними – безпосередньо, через посередника, поштою, переказом грошей на банківський рахунок тощо – і на кваліфікацію не впливають). Однак з лінгвістичної точки зору, вжиття терміна «надання» щодо неправомірної вигоди вбачається не зовсім виправданим і, напевне, є результатом неточного перекладу іноземних (міжнародних) нормативно-правових актів, оскільки в українській мові надати (пропонувати, обіцяти) можна певні речі, послуги, винагороду, а не «вигоду».

За суттю об'єктивна сторона цього злочину вичерпується самим лише фактом пропозиції, обіцянки надати неправомірну вигоду або надання такої вигоди. Тому для кваліфікації вчиненого не має значення, хто є власником матеріальних благ, запропонованих, обіцяних або переданих як неправомірна вигода, – той, хто вчиняє ці злочинні дії, або інші особи; діє він із власної ініціативи або від імені (за дорученням, на прохання) та в інтересах інших осіб; є ці особи фізичними чи юридичними.

Коли предмет неправомірної вигоди викрадено або здобуто іншим злочинним шляхом, дії того, хто її пропонує, обіцяє або надає, кваліфікуються за сукупністю злочинів. Якщо пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі супроводжуються, наприклад, застосуванням психічного або фізичного насильства щодо останньої, то такі способи вчинення злочину мають отримати окрему кримінально-правову оцінку.

У разі коли службова особа дала підлеглому вказівку домагатися матеріальних благ, пільг чи переваг шляхом підкупу інших службових осіб, виділила або розпорядилася виділити для цього кошти чи інші цінності, надала законного вигляду виплатам у разі надання неправомірної вигоди в завуальованій формі тощо, то в її діях наявний склад злочину, передбачений ст. 369 КК. Якщо ж службова особа лише рекомендувала підлеглому домагатися благ, пільг чи переваг у такий спосіб, її дії можна кваліфікувати як підбурювання до пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди, а відповідальність за цей злочин несе той працівник, який, виконуючи таку рекомендацію, запропонував, пообіцяв або надав неправомірну вигоду іншій службовій особі.

Передбачений ст. 369 КК злочин є закінченим з моменту, коли винний лише запропонував чи пообіцяв надати неправомірну вигоду службовій особі, а остання усвідомила цю інформацію, або коли службова особа прийняла хоча б частину наданої неправомірної вигоди (формальний склад). Якщо службова особа відмовилася прийняти запропоновані, обіцяні чи надані їй гроші, цінності, послуги або з якихось причин не отримала неправомірної вигоди, дії того, хто намагався її надати, належить кваліфікувати як замах на вчинення злочину.

Суб'єкт злочину – загальний, тобто фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку.

Якщо пропозицію, обіцянку або надання неправомірної вигоди службовій особі вчиняє інша службова особа, то остання теж несе кримінальну відповідальність за ст. 369 КК, а за наявності до того підстав – і за інший злочин (зловживання владою або службовим становищем, незаконне заволодіння чужим майном тощо).

Дії особи, яка сприяла у вчиненні злочину тому, хто пропонував, обіцяв чи надав неправомірну вигоду службовій особі, або організувала цей злочин, або підбурила до його вчинення, належить кваліфікувати як співучасть у вчиненні діяння, передбаченого ст. 369 КК. При цьому питання про кваліфікацію дій співучасника слід вирішувати з урахуванням спрямованості його умислу і зважаючи на те, в чиїх інтересах, на чийй стороні та за чією ініціативою він діяв – того, хто пропонував, обіцяв або надав неправомірну вигоду, чи того, хто прийняв пропозицію, обіцянку або одержав таку вигоду.

Особа, яка присвоїла владні повноваження чи звання службової особи, може, зокрема, вимагати від інших осіб гроші чи певні матеріальні цінності (блага) за невчинення (вчинення) певних дій. Наприклад, особа, яка видає себе за службову особу контролюючого органу, вимагає чи просить (пропонує) надати їй неправомірну вигоду за нескладення чи знищення складеного протоколу про нібито виявлене нею правопорушення або ж за сприяння у вирішенні певних питань. Оскільки така особа не є службовою, її дії, залежно від обставин кримінального провадження, мають кваліфікуватися або тільки як шахрайство за ст. 190 КК, або ж і як підбурювання до замаху на пропозицію, обіцянку чи надання неправомірної вигоди службовій особі – ст. 190 та ч. 4 ст. 27, ч. 2 чи ч. 3 ст. 15 і відповідною частиною ст. 369 КК. Дії ж особи, яка надала гроші чи матеріальні цінності винному, який видавав себе за службову особу, слід кваліфікувати як замах на надання неправомірної вигоди, тобто за ч. 2 ст. 15 і відповідною частиною ст. 369 КК.

Із *суб'єктивної сторони* передбачений ст. 369 КК злочин характеризується лише прямим умислом.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 369 КК) є вчинення діянь, передбачених ч. 1 аналізованої статті, повторно (див. примітку до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті).

Особливо кваліфікований склад аналізованого злочину має місце у разі: вчинення діянь, передбачених ч.ч. 1 або 2 цієї статті, якщо неправомірну вигоду надано службовій особі, яка займає відповідальне становище, або за попередньою змовою групою осіб (ч. 3 ст. 369 КК); вчинення діянь, передбачених ч.ч. 1, 2 або 3 цієї статті, якщо неправомірну вигоду надано службовій особі, яка займає особливо відповідальне становище, або організованою групою чи її учасником (ч. 4 ст. 369 КК).

Визначення понять «службова особа, яка займає відповідальне становище» та «службова особа, яка займає особливо відповідальне становище» наведено у п.п. 2 і 3 примітки до ст. 368 КК. Зміст понять «попередня змова групи осіб» та «організована група» розкрито відповідно у ч. 2 і ч. 3 ст. 28 КК.

Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, звільняється від кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 369 КК, якщо для цього є підстави та умови, визначені у ч. 5 ст. 354 КК (див. наведену норму та розглянуті положення щодо неї).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 500 до 750 н.м.д.г. або обмеження волі на строк від 2 до 4 років, або позбавлення волі на той самий строк; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 3 до 6 років із штрафом від 500 до 1000 н.м.д.г., із конфіскацією майна або без такої; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 4 до 8 років із конфіскацією майна або без такої; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від 5 до 10 років із конфіскацією майна або без такої.

Зловживання впливом (ст. 369² КК).

Безпосереднім об'єктом цього злочину є суспільні відносини, що забезпечують додержання встановленого порядку службової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Предмет цього злочину – неправомірна вигода (див. примітку до ст. 364¹ КК і розглянуті положення до цієї статті). Розмір неправомірної вигоди при зловживанні впливом визначається в кожному окремому випадку виходячи із конкретних обставин кримінального провадження та з урахуванням положень про малозначність діяння (див. ч. 2 ст. 11 КК).

З об'єктивної сторони зловживання впливом полягає у:

- діях стосовно особи, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за неправомірну вигоду або за надання такої вигоди третій особі вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, а саме у: а) пропозиції неправомірної вигоди; б) обіцянці такої вигоди; в) наданні останньої (ч. 1 ст. 369² КК);

- діях особи за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави: а) прийнятті нею пропозиції неправомірної вигоди; б) прийнятті обіцянки такої вигоди; в) одержанні останньої для себе чи третьою особою; г) пропозиції здійснити вплив за надання зазначеної вигоди; г) обіцянці здійснити такий вплив (ч. 2 ст. 369² КК);

- діях особи, поєднаних з вимаганням неправомірної вигоди за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави: а) прийнятті нею пропозиції неправомірної вигоди; б) прийнятті обіцянки такої вигоди; в) одержанні останньої для себе чи третьою особою (ч. 3 ст. 369² КК).

Про поняття «пропозиція» та «обіцянка» див. п. 3 примітки до ст. 354 КК і розглянуті положення щодо цієї статті. Про поняття «прийняття пропозиції», «прийняття обіцянки», «одержання», «прохання надати таку вигоду» – розглянуті положення щодо ст.ст. 354 і 368 КК.

Вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, – це будь-яка дія, що полягає у здатності однієї особи (завдяки авторитету, особистим якостям, дружнім чи іншого роду стосункам, неординарним здібностям тощо) вносити певні або суттєві корективи та зміни у процедуру чи порядок ухвалення рішення, що належить до компетенції особи, уповноваженої на виконання функцій держави, або у поведінку цієї особи. Якщо вплив був здійснений за допомогою гіпнозу чи іншим забороненим способом (шляхом застосування фізичного або психічного насильства) і внаслідок цього особа, уповноважена на виконання функцій держави, прийняла протиправне (злочинне) рішення чи вчинила незаконні дії, то поведінка винної особи має отримати самостійну кримінально-правову оцінку.

У ч. 3 ст. 369² КК як спосіб одержання неправомірної вигоди передбачено її вимагання, загальні ознаки якого визначено у диспозиції ч. 1 ст. 189 КК. Вимагання неправомірної вигоди, вчинене за наявності ознак, передбачених ч.ч. 1

і 2 ст. 189 КК, повністю охоплюється ч. 3 ст. 369² КК, а якщо у діях вимагателя є ознаки злочину, передбаченого ч. 3 або ч. 4 ст. 189 цього Кодексу, вчинене кваліфікується за сукупністю злочинів – за ч. 3 або ч. 4 ст. 189 та ч. 3 ст. 369² КК. Якщо в результаті вимагання неправомірну вигоду не було одержано з причин, що не залежали від волі вимагателя, вчинене кваліфікується як замах на злочин, передбачений ч. 3 ст. 369² КК.

Особи, які беруть участь у вчиненні зловживання впливом, мають досить складні та структуровані зв'язки між собою. Загалом можна визначити три категорії таких осіб:

– *перша* – особа, яка пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду іншій особі за явний чи уявний вплив останньою на особу, уповноважену на виконання функцій держави;

– *друга* – особа, яка, умовно кажучи, є певним посередником між зазначеною вище особою та особою, уповноваженою на виконання функцій держави, а саме за ініціативою особи першої категорії приймає пропозицію, обіцянку, одержує неправомірну вигоду для себе чи третьої особи або ж з власної ініціативи за допомогою пропозиції чи обіцянки здійснити вплив за надання такої вигоди або шляхом вимагання останньої здійснює протиправний вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави;

– *третья* – особа, уповноважена на виконання функцій держави, яка може приймати рішення, що мають відповідне значення (саме стосовно рішень такої особи і здійснює відповідні дії особа, яка належить до другої категорії). При цьому відповідно до примітки до ст. 369² КК, особами, уповноваженими на виконання функцій держави, є особи, визначені у п.п. 1–3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Однак це визначення не збігається із визначенням осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наведеним у п. 1 примітки до ст. 368² КК, згідно з яким ними є особи, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції». Отже, у КК наявна певна термінологічна колізія (див. також розглянуті положення щодо ст. 368² КК).

Ініціатором зловживання впливом може бути як особа, котра пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, так і особа-посередник, котра за таку вигоду погоджується вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави.

Передбачений ст. 369² КК злочин є закінченим із моменту вчинення хоча б однієї з альтернативних дій, що утворюють його об'єктивну сторону, кожна з яких розглядається як зловживання впливом. У разі недосягнення певної згоди (зокрема за наявності пропозиції неправомірної вигоди) між різними особами, про яких ідеться у ч. 1 ст. 369² КК, вчинене може, за наявності для цього підстав, кваліфікуватися як відповідний замах на зловживання впливом.

Суб'єкт злочину – загальний, тобто будь-яка особа. При цьому специфікою тих осіб, які вчиняють злочини, передбачені ч.ч. 2 і 3 ст. 369² КК, є те, що вони не наділені статусом службової особи, однак мають реальну можливість вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави.

Якщо посередник, який здійснює протиправний вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, є службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми або особою, яка надає публічні послуги, і при цьому зазначена особа (посередник) використовує надані їй повноваження, то вчинення відповідних злочинних дій може, за наявності до того підстав, передбачати відповідальність не за ст. 369² КК,

а за відповідними частинами ст.ст. 368³ або 368⁴ КК. Коли ж таким посередником є службова особа публічного права, то дії того, хто пропонує, обіцяє або надає неправомірну вигоду, кваліфікуються за відповідними частинами ст. 369 КК, а дії того, хто приймає його пропозицію, обіцянку або одержує таку вигоду, – за відповідними частинами ст. 368 КК. Одержання неправомірної вигоди за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, вчинене особою, котра апріорі не має такого впливу, за наявності всіх необхідних підстав слід кваліфікувати як шахрайство.

Суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368² КК, характеризується прямим умислом, а передбачених ч.ч. 2 і 3 цієї статті, – прямим умислом і корисливими мотивами.

Особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, звільняється від кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ст. 369² КК, якщо для цього є підстави та умови, визначені у ч. 5 ст. 354 КК (див. наведену норму та розглянуті положення щодо неї).

Покарання за злочин: за ч. 1 – штраф від 200 до 500 н.м.д.г. або обмеження волі на строк від 2 до 5 років, або позбавлення волі на строк до 2 років; за ч. 2 – штраф від 750 до 1500 н.м.д.г. або позбавлення волі на строк від 2 до 5 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 3 до 8 років із конфіскацією майна.

Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК).

Родовим об'єктом цього злочину є встановлений порядок несення військової служби; *основний безпосередній об'єкт* – встановлений порядок реалізації права власності щодо військового майна, а *додаткові безпосередні* – життя та здоров'я особи, громадський порядок, честь і гідність особи, порядок виконання службових повноважень військовими службовими особами тощо.

Предметом злочину є: зброя, бойові припаси, вибухові або інші бойові речовини, засоби пересування, військова та спеціальна техніка, інше військове майно.

Зброя – всі види зброї, які визнаються військовим майном: вогнепальна, холодна, хімічна, біологічна, ядерна, радіологічна, газова та ін., пневматична зброя, калібр якої понад 4,5 мм, початкова швидкість польоту кулі більше ніж 100 м/с. Не можуть визнаватися зброєю: а) предмети, які відповідно до чинного законодавства є спеціальними засобами (зокрема гумові та пластикові кийки; засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії; пристрої, гранати, боеприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень; електрошокові пристрої контактної та контактної-дистанційної дії; пристрої, гранати та боеприпаси світлозвукової дії, засоби акустичного та мікрохвильового впливу; водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби; пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії; засоби, споряджені безпечними димоутворювальними препаратами); б) предмети, основним цільовим призначенням яких є не ураження живої цілі або знищення чи пошкодження відповідних об'єктів, а виконання інших завдань (будівельні, сигнальні та стартові пістолети, ракетниці тощо); в) навчальна зброя.

Докладно про зміст понять «вогнепальна зброя», «бойові припаси» та «вибухові речовини» див. розглянуті положення щодо ст. 262 КК.

Інші бойові речовини – всі бойові речовини, крім вибухових: сполуки та суміші, що використовуються для спорядження хімічної (зарин, зоман, іприт, фосген, хлорпікрин і т.ін.) та біологічної (біологічні агенти) зброї, тощо.

Засоби пересування – механічні пристрої, обладнані двигуном і призначені для перевезення людей, вантажу або виконання будь-яких робіт чи спеціальних завдань. Такі засоби можуть бути обладнані зброєю, військовою чи спеціальною технікою, призначеною для ведення бою, виконання спеціальних функцій (будівельних, медичних, ремонтних тощо). До засобів пересування належать: мотоцикли, легкові та вантажні автомобілі, автобуси, автокрани, бульдозери, екскаватори, трактори, санітарні машини, танки, броньовики, самохідні установки, машини з пересувними командними пунктами, залізничний рухомий склад, гелікоптери, літаки, військові кораблі, машини-амфібії, плавучі бази, буксири, баржі, катери, підводні човни тощо.

Військова та спеціальна техніка – техніка, що не належить до зазначених вище категорій (зброя, бойові припаси, вибухові речовини, інші бойові речовини, засоби пересування), але призначена для виконання бойових чи спеціальних завдань (зокрема техніка, призначена для фотозйомки, навігації, коректування стрільби, для дезактивації хімічного, біологічного чи радіаційного забруднення, оптична, метеорологічна техніка, пересувні та стаціонарні електростанції, пересувні польові кухні, засоби зв'язку).

Інше військове майно – майно, яке не належить до перелічених вище предметів цього злочину (зброя, бойові припаси, вибухові речовини, інші бойові речовини, засоби пересування, військова та спеціальна техніка), але перебуває у власності, оперативному управлінні чи розпорядженні Збройних Сил України чи інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства, та їх структурних підрозділів, а також утворених ними підприємств, установ, організацій (зокрема будинки, споруди, паливно-мастильні матеріали, продовольство, військова форма, яка зберігається на складі, запасні частини до засобів пересування, будівельні матеріали, меблі, медичні прилади, спеціальні засоби, які не мають у своєму складі вибухових речовин, а також кошти). Оскільки у ч. 3 ст. 410 КК про інше військове майно не зазначено, то воно не може бути предметом злочину, передбаченого наведеною нормою, якщо він вчиняється шляхом розбою або вимагання, поєднаного з насильством, небезпечним для життя і здоров'я потерпілого.

Обов'язковою ознакою всіх предметів злочину, передбаченого ст. 410 КК, є те, що вони охоплюються універсальним поняттям «військове майно» (окремими речами чи їх сукупностями).

З *об'єктивної сторони* злочин, передбачений ст. 410 КК, передбачає вчинення таких дій щодо зазначеного вище військового майна: викрадення; привласнення; вимагання; заволодіння таким майном шляхом шахрайства.

Докладно про зміст понять «викрадення», «привласнення», «вимагання» та «заволодіння шляхом шахрайства» див. розглянуті положення щодо ст. 262 КК.

Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, офіційних документів, штампів чи печаток, якщо вони є військовим майном, а так само заволодіння цими предметами шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або розбій з метою їх заволодіння, повністю охоплюються ст. 410 КК і додаткової кваліфікації за ст.ст. 308, 312, 313 та 357 цього Кодексу не потребують.

Момент закінчення цього злочину є аналогічним моменту закінчення посягання, про яке йдеться у ст. 262 КК.

Суб'єкт злочину – спеціальний, тобто військовослужбовець. Якщо передбачені у ст. 410 КК дії було вчинено військовозобов'язаним під час проходження ним навчальних (чи перевірочних) або спеціальних зборів, ці дії залежно від предмета злочину та способу заволодіння ним, слід кваліфікувати за ст.ст. 185–187, 189–191, 262, 289, 308, 312, 313, 357 КК. Суб'єктом заволодіння відповідними предметами шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2 ст. 410 КК) може бути лише військова службова особа.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом. Водночас психічне ставлення особи до наслідків у виді істотної шкоди (ч. 2 ст. 410 КК) може характеризуватися як умисною, так і необережною формою вини. При вчиненні розбою його спеціальною метою є заволодіння зброєю, бойовими припасами, вибуховими чи іншими бойовими речовинами, засобами пересування, військовою та спеціальною технікою.

Кваліфікуючими ознаками злочину (ч. 2 ст. 410 КК) є вчинення таких само дій: військовою службовою особою зі зловживанням службовим становищем (відповідно до п. 1 примітки до ст. 425 КК військовими службовими особами є військові начальники, а також інші військовослужбовці, які обіймають постійно чи тимчасово посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним дорученням повноважного командування); повторно (див. ст. 32 КК); за попередньою змовою групою осіб (див. ч. 2 ст. 28 КК), а також заподіяння ними істотної шкоди (при цьому поняття «істотна шкода» є оціночним і нею можуть визнаватися заподіяння значних матеріальних збитків, зрив виконання бойового завдання, унеможливлення використання зброї, бойових припасів, вибухових речовин, засобів пересування, військової чи спеціальної техніки, а також інші наслідки, усунення яких потребує багато часу, значних фінансових витрат або фізичних зусиль).

Особливо кваліфікуючими ознаками злочину є вчинення дій, передбачених ч.ч. 1 або 2 ст. 410 КК: якщо вони вчинені в умовах особливого періоду, крім воєнного (ч. 3 ст. 410 КК); якщо вони вчинені в умовах воєнного стану або в бойовій обстановці; розбій з метою заволодіння зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, іншими бойовими речовинами, засобами пересування, військовою та спеціальною технікою; вимагання цих предметів, поєднане з насильством, небезпечним для життя і здоров'я потерпілого (ч. 4 ст. 410 КК).

Особливий період – період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій (абз. 11 ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII)¹. В абз. 5 ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII це поняття дещо уточнено (особливий період – період функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення

¹ Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій).¹

При цьому для настання відповідальності за ч. 3 ст. 410 КК особливий період має охоплювати час, який не стосується *воєнного стану*, тобто особливого правового режиму, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Якщо дії, передбачені ч.ч. 1 або 2 ст. 410 КК вчиняються в умовах воєнного стану, а не в особливий період, то відповідальність настає за ч. 4 ст. 410 КК (абз. 12 ст. 1 Закону України «Про оборону України»).

Бойова обстановка – це перебування військової частини (підрозділу) в умовах безпосередньої підготовки до бою чи ведення бою. Відповідно до п. 1 підрозд. 1.1 «Основи загальновійськового бою підрозділів» розд. 1 «Загальновійськовий бій» Бойового статуту Сухопутних військ, ч. II (батальйон, рота), бій – основна форма військових частин, підрозділів (кораблів, літаків) для відбиття ударів противника, його знищення (розгрому) та виконання інших завдань в обмеженому районі впродовж короткого часу. Бій може бути загальновійськовим, вогневим, повітряним, протиповітряним, морським.² Ознакою бойової обстановки є те, що вона може виникнути не лише у воєнний, але й у мирний час, наприклад, при відбитті нападу ворога на прикордонну заставу, порушенні повітряного чи морського простору України тощо, однак для наявності бою, а відповідно, й бойової обстановки, необхідна наявність противника.

Поняття «розбій» та «вимагання, поєднане з насильством, небезпечним для життя і здоров'я потерпілого» аналогічні відповідним поняттям у складі злочину, передбаченого ст. 262 КК.

Покарання за злочин: за ч. 1 – позбавлення волі на строк від 3 до 8 років; за ч. 2 – позбавлення волі на строк від 5 до 10 років; за ч. 3 – позбавлення волі на строк від 5 до 12 років; за ч. 4 – позбавлення волі на строк від 10 до 15 років.

Отже, на підставі викладеного слід зробити такі висновки:

1. Корупційними злочинами відповідно до примітки до ст. 45 КК вважаються злочини, передбачені ст.ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 цього Кодексу, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст.ст. 210, 354, 364, 364¹, 365², 368–369² КК. При цьому корупційні злочини: по-перше, є конвенційними, тобто їх існування визнається положеннями міжнародних (у т.ч. європейських) конвенцій; по-друге, криміналізовані у законодавстві багатьох держав світу, у т.ч. тих, які виникли на теренах колишнього СРСР (Киргизстан, Молдова та ін.) і правові системи яких подібні до правової системи України. Усе це дає підстави стверджувати, що

¹ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.

² Бойовий статут Сухопутних військ Збройних Сил України, ч. II (батальйон, рота) : наказ командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 29.12.2010 № 574 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://drive.google.com/file/d/0Bz05CALd9MuOLU9CemY2RD_A0RFE/view?pli=1.

визначення корупційних злочинів у національному кримінальному законодавстві є цілком обґрунтованим і необхідним кроком.

2. Поряд із законодавчим визначенням поняття «корупційні злочини» постала необхідність у його поглибленій науково-прикладній розробці. Корупційні злочини слід розглядати як системоутворюючі компоненти корупції, одночасно наділені типовими рисами суспільно небезпечних діянь, передбачених КК. Отже, в теоретичному плані під корупційними злочинами слід розуміти передбачені виключно КК суспільно небезпечні та карані умисні діяння, що містять ознаки корупції та вчиняються спеціальними суб'єктами. Перелік цих злочинів слід розширювати та уточнювати, при цьому корупційними необхідно визнати і ті злочини, які вчиняються «службовою особою з використанням службового становища» (а не тільки «шляхом зловживання службовим становищем»).

3. Потребує узгодження національний перелік корупційних злочинів і перелік таких злочинів, передбачений міжнародними конвенціями (зокрема слід було б вважати корупційними посягання, пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, – ст.ст. 209, 209¹, 306 КК), при цьому спірним є віднесення законодавцем до розряду корупційних тих злочинів, які можуть вчинятися з необережності (наприклад, діяння, передбаченого ст. 320 КК «Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів»).

4. Вчинення особою корупційного злочину зумовлює широкий спектр негативних кримінально-правових наслідків, що стосуються звільнення від кримінальної відповідальності, призначення покарання, звільнення від покарання та його відбування, зняття судимості, а також підстав для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру.

5. Вагоме теоретичне і прикладне значення має запропонована нами класифікація корупційних злочинів. Зокрема, всі їх можна класифікувати за такими критеріями: за наявністю чи відсутністю повних ознак корупційності; за послідовністю групування корупційних злочинів у примітці до ст. 45 КК і вчиненням чи невчиненням їх шляхом зловживання службовим становищем; за родовим об'єктом посягання; за суб'єктами; за наявністю чи відсутністю предметів; за метою, а також іншими ознаками складів корупційних злочинів чи іншими критеріями.

6. Важливими у контексті наведеного є стабільність антикорупційного кримінального законодавства, відмова від постійного коригування його норм та убезпечення від політично мотивованого впливу. При створенні нових кримінально-правових положень та удосконаленні чинних законодавець не повинен припускатися технічних помилок. Слід припинити практику дублювання у КК визначення термінів, що мають важливе значення для кваліфікації корупційних злочинів (зокрема йдеться про терміни «службова особа» та «неправомірна вигода»), при цьому вбачається доцільним ухвалення Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ відповідної постанови з питань кваліфікації корупційних злочинів. У теорії та практиці потрібно визначити єдиний підхід до тлумачення ключових кримінально-правових термінів, які стосуються ознак конкретних корупційних злочинів («істотна шкода», «тяжкі наслідки», «неправомірна вигода», «підкуп», «зловживання», «використання», «повноваження», «пропозиція», «обіцянка», «одержання неправомірної вигоди», «надання неправомірної вигоди», «прохання надати неправомірну вигоду» тощо), а законодавцю варто зберегти норми про відповідальність за корупційні злочини за умови концептуального реформування

національного кримінального законодавства у майбутньому. Також необхідно уточнити текст перекладу українською мовою термінів, наведених у міжнародних конвенціях із питань протидії корупції (зокрема стосовно вжиття таких спірних та/чи рудиментарних конструкцій як «хабар», «хабарництво», «розкрадання», «неправомірне привласнення», «участь», «підсобник»). При цьому може тривати наукова дискусія з приводу оптимальності та прийнятності офіційного перекладу терміна «неправомірна вигода».

7. Оскільки покарання за корупційні злочини різноманітні та невідповідно впорядковані в системі, це може негативно позначатися на практиці їх застосування судами України. За цих умов нагальною є потреба в уніфікованому підході щодо призначення покарання, звільнення від покарання та його відбування. Також перегляду потребують певні види покарань за корупційні злочини (зокрема ті, про які йдеться в абз. 2 ч. 1 ст. 365² КК).

8. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини передусім зумовлена специфікою відповідних елементів та ознак їх складів, кваліфікуючих (особливо кваліфікуючих) обставин, а також видів і меж покарань за вчинення таких злочинів.

**КОРУПЦІЙНА ЗЛОЧИННІСТЬ В УКРАЇНІ:
СТАН, ДЕТЕРМІНАЦІЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ**

7.1. Рівень, структура та динаміка корупційної злочинності

Поняття корупційної злочинності законодавчо не визначене, але у вітчизняній кримінології така дефініція застосовується досить давно, широко досліджуються особливості різних видів цих злочинів. Між тим, до теперішнього часу в Україні немає чинного законодавчого акта, в якому було би прямо зазначено, які саме злочини слід вважати корупційними. Аналіз сучасних робіт відомих юристів із цієї теми та основних норм кримінального законодавства засвідчив, що автори довільно визначають коло корупційних злочинів. Незважаючи на те, що проблема корупції висвітлена досить усебічно, предмет обговорення, втім, не визначений. Ця обставина ускладнює порівняння результатів кримінологічних досліджень, які було отримано різними авторами. Крім того, відсутність законодавчо встановленого поняття корупційної злочинності та її видів не дає змоги на правовій основі з'ясувати реальні показники корупційної злочинності у нашій державі.

Певний перелік корупційних злочинів, які є складовими корупційної злочинності, наведено у деяких законах України, що вже втратили чинність, наприклад, закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» 2011 р. і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 17.05.2012 № 4711-VI. У цих законах наведено невичерпний перелік злочинів, які можуть визнаватися корупційними. Залежно від цілей і завдань корупціонера його діяння можуть мати прояв у понад 30 видах корупційних злочинів.

Юридичний склад правопорушення характеризує його структуру, яка охоплює такі основні елементи: суб'єкт, об'єкт, об'єктивна і суб'єктивна сторони злочину. Для того, щоб визначити коло суб'єктів корупційних злочинів, варто проаналізувати поняття корупції в міжнародному та вітчизняному праві.

У Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН, корупція визначається як «скоєння або нескоєння якої-небудь дії при виконанні обов'язків або пов'язаної із виконанням цих обов'язків з вимаганням або прийняттям подарунків, обіцянок чи стимулів, або їх незаконне отримання кожного разу, коли має місце така дія або бездіяльність». У довідковому документі ООН щодо міжнародної боротьби з корупцією остання визначається як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях». Це поняття охоплює хабарництво (винагорода як спокуса особи з позиції боргу), непотизм (заміщення за протекцією дохідних або вигідних посад родичами або «своїми людьми») і незаконне привласнення публічних коштів для приватного використання.

Робоче визначення міждисциплінарної групи щодо корупції РЄ тлумачить корупцію більш широко. Корупція – хабарництво і будь-яка інша поведінка осіб, яким доручено виконання обов'язків, покладених на них за статусом державної

посадової особи, приватного співробітника, незалежного агента чи іншого роду відносин, що має на меті одержання будь-яких незаконних вигод для себе та інших.

Категорії «корупційний злочин» і «корупційне правопорушення» вжито у Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173, основною метою якої є визначення кримінально-правових засобів боротьби з корупцією на рівні національного законодавства.¹ Крім того, визначення «корупції» та заходи цивільно-правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій наведено у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією ETS 174.² Отже, вони є загальновизнаними у міжнародному праві, що дає підстави для виокремлення такого виду злочинності як корупційна.

У вітчизняному законодавстві корупція означає використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.³ Законодавцем також визначено корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою (суб'єктом корупції), за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Виходячи із наведеного, у кримінологічному аспекті корупція характеризується такими ключовими ознаками:

- умисним використанням наданих службових повноважень і пов'язаних із ними можливостей у публічній та приватній сферах діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб;
- спеціальною метою – одержанням неправомірної вигоди, яка виражається у грошових коштах або іншому майні, перевагах, пільгах, послугах, нематеріальних активах, будь-яких інших вигодах нематеріального чи негрошового характеру;
- прийняттям чи прийняттям обіцянки/пропозиції отримання неправомірної вигоди для себе або інших осіб;
- обіцянкою/пропозицією чи наданням неправомірної вигоди особі, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та є суб'єктом корупції;⁴
- обіцянкою/пропозицією чи наданням неправомірної вигоди на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей;

¹ Антикорупційні закони України: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та ін. – Укладач Хавронюк М. І. – К.: Атіка, 2009. – С. 85.

² Антикорупційні закони України: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та ін. – Укладач Хавронюк М. І. – К.: Атіка, 2009. – С. 102.

³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

⁴ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

– суб'єктом, яким є тільки особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.¹

Отже, як вбачається зі змісту визначень корупції та корупційного правопорушення, до суб'єктів корупційних злочинів слід відносити осіб, наділених статусом, що дає їм змогу впливати на правове становище громадян. Зокрема, перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення наведено у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».²

Об'єктивна сторона корупційного злочину – діяння у формі: 1) незаконного використання публічного статусу, поєднане з отриманням вигоди; 2) незаконного надання вигоди особі, яка володіє публічним статусом, або її близьким. Ці ознаки є обов'язковими для всіх корупційних злочинів. Однак з урахуванням положень вітчизняного законодавства слід виокремити і факультативні ознаки: 1) передбачені законом суспільно небезпечні наслідки; 2) причинний зв'язок між діянням і наслідком; 3) інші передбачені диспозицією відповідної кримінально-правової норми об'єктивні ознаки.

Характеризуючи суб'єктивну сторону корупційного злочину, слід зазначити, його скоєння відбувається завжди навмисно. Корупційний злочин вчиняється лише з прямим умислом, при цьому винний має усвідомлювати, що він незаконно використовує свій публічний статус або незаконно надає вигоду особі, котра володіє публічним статусом, що є суспільно небезпечним, і бажає вчинити це діяння.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що під *корупційною злочинністю варто розуміти сукупність кримінальних правопорушень, що полягають у використанні особою, суб'єктом відповідальності за них, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, метою яких є одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.*

У теорії кримінології є декілька підходів до класифікації корупційних злочинів, які є складовими корупційної злочинності, отже:

1. Залежно від основного об'єкта посягання такі злочини поділяються на такі, що посягають на суспільні відносини, які забезпечують:

- 1) законну діяльність державних органів і установ;
- 2) функціонування публічної влади щодо завдань посадових осіб, покладених на них законодавством, а також авторитетом публічної влади;
- 3) законну діяльність правоохоронних органів;
- 4) інтереси підприємництва;
- 5) законні інтереси у сфері управління;
- 6) неупереджене управління діяльністю комерційних організацій.

2. Залежно від умов визнання злочинів корупційними:

1) безумовні – ті, склади яких містять всі ознаки корупційних злочинів, наприклад, одержання та давання хабара (ст.ст. 368, 369 КК), службове підроблення (ст. 366 КК) та ін.;

2) вчинені публічною особою з використанням своїх повноважень з метою отримання вигоди, наприклад, заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживанням довірою (ст. 192 КК) та ін.;

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

3) вчинені з метою отримання прибутку, наприклад, незаконна видача або підробка рецептів чи інших документів, що дають право на отримання наркотичних засобів або психотропних речовин (ст. 319 КК), перевищення посадових повноважень (ст. 365 КК) та ін.;

4) вчинені умовах, коли залежність потерпілої сторони зумовлена публічним статусом винного, наприклад, примушування до вступу у статевий зв'язок (ст. 154 КК) та ін.

Законодавець, не дослухаючись думки вчених, виклав свою позицію щодо таких злочинів у ст. 45 КК, за змістом якої корупційними злочинами є:

1) привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК);

2) нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК);

3) деякі склади злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів: викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308 КК), викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312 КК), викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням (ст. 313 КК), порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320 КК);

4) два склади злочинів проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, зокрема: підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК), викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК);

5) більшість злочинів у сфері службової діяльності: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹ КК), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365² КК), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК), незаконне збагачення (ст. 368² КК), підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368³ КК), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368⁴ КК), пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК), зловживання впливом (ст. 369² КК);

6) викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК).

Значення запропонованих класифікацій полягає в тому, що вони допомагають у процесі розслідування виявити коло злочинів, віднесених до корупційної злочинності. Втім, варто зауважити, що остання (так звана легальна) класифікація, є неповною та позбавлена певної логіки побудови.

Слід наголосити, що результати дослідження *Transparency International* за попередні роки (2006 р. – 99 місце; 2007 р. – 118 місце; 2010 р. – 134 місце; 2011 р.

– 152 місце (2,3 бали),¹ засвідчують неефективність державної антикорупційної політики, при цьому Україна постала перед вибором між суб'єктом та об'єктом міжнародних відносин. Держава вважається корумпованою, якщо має індекс корумпованості менше 3 балів у рейтингу корумпованості, з нею перестають рахуватися на міжнародній арені, зокрема відбувається відтік іноземного капіталу, кредитування вітчизняної економіки, іноземні інвестори відмовляються вкладати кошти у розвиток економіки держави.

В офіційній статистиці, яку оприлюднює ДІАЗ МВС, обліковуються окремі види корупційних злочинів. Аналізуючи злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, зокрема вчинені за ст.ст. 364–370 КК, які є складовими корупційної злочинності, розкриємо характерні напрями сучасної корупційної злочинності. Отже, у 2005–2014 рр. в Україні спостерігається тенденція до зниження показників кількості зареєстрованих злочинів відповідної категорії, про що свідчать статистичні дані МВС, зокрема: у 2005 р. зареєстровано 17 922 таких злочини, що становить 2,3 % від загальної кількості злочинів, вчинених у державі; у 2006 р. – 16 396 злочинів (3,9 %); у 2007 р. – 15 555 злочинів (3,8 %); у 2008 р. – 15 495 злочинів (4 %); у 2009 р. – 14 159 злочинів (3,3 %); у 2010 р. – 17 980 злочинів (найбільший показник, питома вага 3,6 %); у 2011 р. – 15 965 злочинів (3,1 %); станом на 20.11.2012 – 9 667 злочинів (зменшення на 40,5 %, порівняно з аналогічним періодом 2011 р., питома вага 2,2 %); у 2013 р. – 16 586 злочинів (2,9 %); 2014 р. – 15 560 злочинів (2,9 %).²

Аналіз кількісних показників зареєстрованих злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, свідчить про їх незначний відсоток у структурі злочинності (не більше 4 %). Якщо розглянути кількість злочинів, вчинених у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, за територіальним розподілом, слід звернути увагу на таку закономірність. Упродовж 2005–2014 рр. зазначених злочинів було скоєно найбільше у Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Київській та Одеській (близько 7 % від загальної кількості злочинів у сфері службової діяльності); дещо менше – в Автономній Республіці Крим, Вінницькій, Закарпатській, Запорізькій, Сумській, Харківській, Черкаській; небагато – у Волинській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Рівненській, Хмельницькій, Чернігівській, Чернівецькій (менше 3 % від загальної кількості злочинів у сфері службової діяльності).

У загальній структурі злочинності у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, можна виокремити три блоки найбільш поширених корупційних злочинів:³

– перший (питома вага 10,8 %) – охоплює склади злочинів, передбачені ст.ст. 364, 364¹ КК (перевіщення влади або службових повноважень; зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми);

– другий (питома вага 14,3 %) – охоплює склади злочинів, передбачені ст.ст. 368–370 КК (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної

¹ Результати дослідження провідного всесвітнього громадського руху з протидії корупції «Transparency International» – <http://www.transparency.org>.

² Статистичний звіт про стан злочинності у 2005–2014 рр. – ДІАЗ МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>.

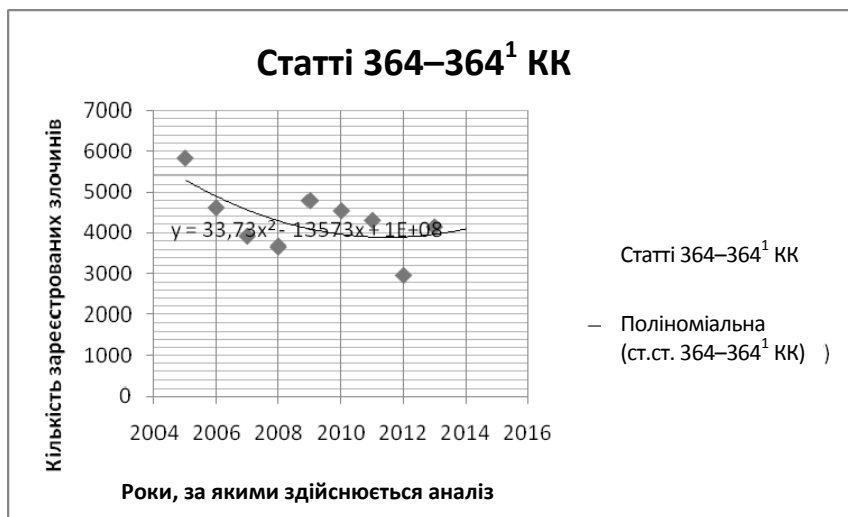
³ Розрахунки проведено на основі статистичного звіту про стан злочинності за 2014 р. – ДІАЗ МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>.

вигоди службовою особою; незаконне збагачення; підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми; підкуп особи, яка надає публічні послуги; пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі; зловживання впливом; провокація підкупу);

– третій (питома вага 9 %) – охоплює склади злочинів, передбачені ст.ст. 365, 365² КК (перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу; зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги).

Співвідношення виявлених злочинів у сфері службової діяльності свідчить про переважне застосування норм, що передбачають відповідальність за перевищення влади або службових повноважень (ст. 364 КК) і зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364¹ КК), які становлять найбільшу частку.¹

Прогноз кількості злочинів, передбачених ст. 364 КК (перевищення влади або службових повноважень)



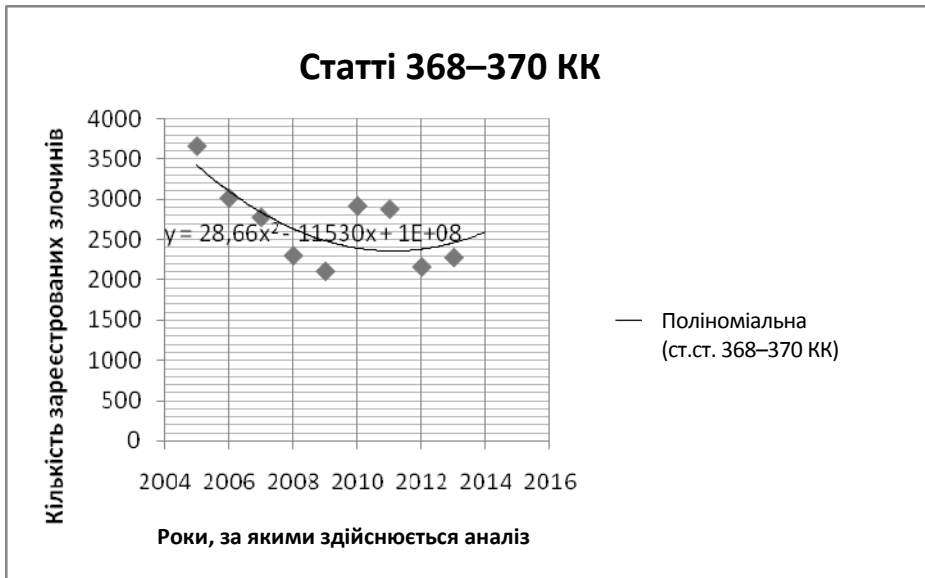
Найбільше зазначених злочинів було скоєно у Дніпропетровській, Луганській, Донецькій областях, Автономній Республіці Крим; дещо менше – у Вінницькій, Київській, Львівській, Сумській і Тернопільській областях; небагато – у Волинській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Рівненській, Хмельницькій, Чернігівській, Чернівецькій областях.

Наступними у переліку службових злочинів, що належать до корупційних, є неправомірною вигода, незаконне збагачення, підкуп, зловживання впливом,

¹ Прогнозування здійснено на основі статистичних даних МВС за 2005–2014 рр., зокрема статистичного звіту про стан злочинності у 2005–2009 рр. – ДІТ МВС і статистичного звіту про стан злочинності у 2010–2014 рр. – ДІАЗ МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>.

провокація підкупу (ст.ст. 368–370 КК), географія яких майже тотожна географії розглянутих злочинів, але тенденції є дещо іншими, хоча також свідчать про поступове зростання кількості таких злочинів, як вбачається із здійсненого нами прогнозу.¹

**Прогноз кількості злочинів, передбачених ст.ст. 368–370 КК
(отримання неправомірної вигоди, незаконне збагачення, підкуп,
зловживання впливом, провокація підкупу)**



Основним видом службових злочинів з ознаками корупційних діянь є злочини, склад яких передбачено ст. 368 КК, тобто прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, адже становлять найбільший відсоток у числі злочинів цієї групи у структурі злочинності у службовій сфері (9,8 %). Деякі спеціалісти вважають, що від усієї кількості реєструється не більше 2 % фактів зазначених злочинів, що становить 0,3–0,5 % від загальної кількості зареєстрованих злочинів.² У статистиці, наданій МВС, зазначено лише загальну кількість фактів прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою по Україні, що не дає змоги оцінити справжню ситуацію щодо виявлення фактів хабарництва в областях.

Переважає більшість викритих фактів прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою стосувалася посадових осіб нижньої ланки (керівників структурних підрозділів підприємств, голів чи секретарів сільських рад, спеціалістів установ районного рівня, оперативних уповноважених, слідчих, інспекторів тощо).

¹ Прогнозування здійснено на основі статистичних даних МВС за 2005–2014 рр., зокрема статистичного звіту про стан злочинності у 2005–2009 рр. – ДІТ МВС і статистичного звіту про стан злочинності у 2010–2014 рр. – ДІАЗ МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>.

² Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): Монографія / М. І. Мельник. – К.: Юридична думка. – 2004. – С. 154.

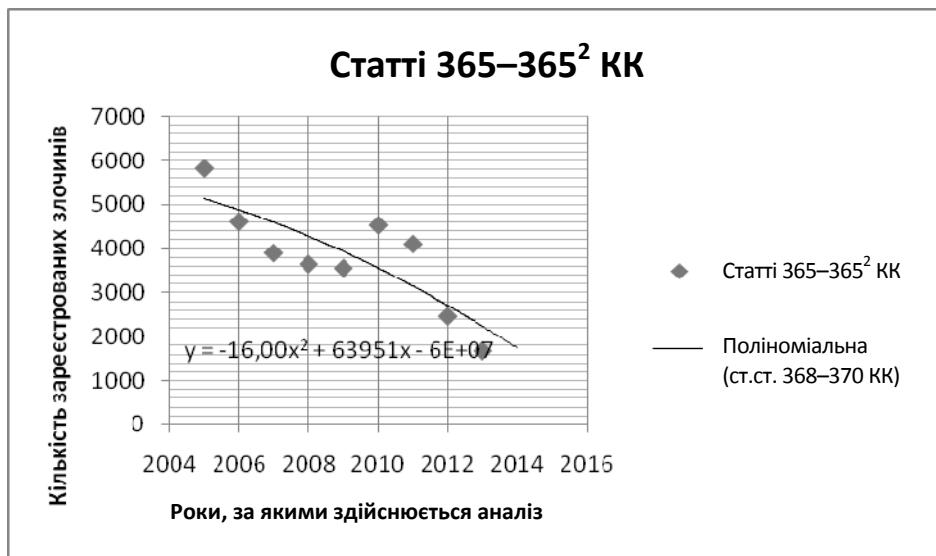
При цьому варто звернути увагу на співвідношення злочину і покарання за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою. Так, у 2008 р. до суду було передано 1376 кримінальних справ про хабарництво (ст. 368 КК), натомість до кримінальної відповідальності у виді позбавлення волі притягнуто лише 54 особи, тобто лише кожного 25.¹

Лише до кожного четвертого посадовця, засудженого за хабарництво, суд застосовує передбачену законом додаткову міру покарання – позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю.

Характеристика суб'єктів зазначеного злочину засвідчує такі тенденції (2005–2014 рр.): зменшення кількості жінок (із 41 % до 20 %); підвищення освітнього рівня хабарників; зменшення кількості осіб, які раніше вчиняли злочини (з 3,2 % до 1,1 %); незначні зміни щодо віку (зменшення кількості осіб у віці 25–29 років і, відповідно, збільшення кількості осіб у віці 30 років і старше, особливо осіб віком 55–60 років).

Нарешті, перевищенню влади або службових повноважень упродовж 2013–2014 рр. належить третя позиція у структурі злочинності у службовій сфері. Географія цих злочинів майже тотожна географії службових злочинів, про які йшлося вище, водночас має місце тенденція до поступового зменшення кількості зареєстрованих випадків зловживання владою або службовими повноваженнями, про що свідчить здійснений нами прогноз.²

Прогноз кількості злочинів, передбачених ст.ст. 365–365² КК (зловживання владою або службовими повноваженнями та зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги)



¹ Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2008 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf>.

² Прогнозування здійснено на основі статистичних даних МВС за 2005–2014 рр., зокрема статистичного звіту про стан злочинності у 2005–2009 рр. – ДІТ МВС і статистичного звіту про стан злочинності у 2010–2014 рр. – ДІАЗ МВС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control>.

При винесенні вироку за ст.ст. 364–365² КК зазначають про такі ознаки диспозиції цих статей як корисливий мотив чи інші особисті інтереси, але у матеріалах справ переважно не розкрито діяння, які засвідчували б корупційні мотиви винних осіб. А це, у свою чергу не сприяє правдивому висвітленню у статистичній звітності корупційної злочинності в Україні.

Слід акцентувати, що відсоток виявлення фактів вчинення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, групою осіб, а також організованими групами, залишається низьким, хоча кількість їх виявлення саме з корумпованими зв'язками збільшується. Адже корумповані зв'язки стають у нагоді при вирішенні питань безпеки існування організованих злочинних груп, розширення масштабів злочинної діяльності, впливу на державні органи під час прийняття рішень з важливих для організованої злочинності питань. На підставі викладеного можна дійти висновку про постійне і стабільне зрощення організованих злочинних груп з корумпованими службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Наведений кримінологічний аналіз лише частини корупційних злочинів свідчить про латентність і поширеність корупційної злочинності, а також неефективність діяльності правоохоронних органів у виявленні, розкритті, розслідуванні цієї категорії злочинів. Залежно від її рівня, структури та динаміки необхідно планувати і втілювати системну профілактику цього виду злочинності, яка за сучасних умов набуває особливого значення.

7.2. Причини та умови корупційної злочинності

З'ясування причин та умов, які детермінують корупційну злочинність, є необхідною умовою ефективної профілактики цих злочинів, а також дає змогу зрозуміти зумовленість такого антисоціального явища як корупція і, відповідно, визначати її поширеність і характер. Розгляд зазначеного питання є важливим ще й з огляду на те, що корупція саморозвивається і самодетермінується в межах загальної системи – суспільства в цілому, а також призводить до появи низки інших негативних соціальних явищ.

Корупційна злочинність, як й інші види злочинності, пов'язана із цілою системою причин та умов. У цьому контексті виникає закономірне і важливе в науковому та практичному плані питання про їх характер та роль. Тому причинами й умовами корупційної злочинності визнають явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупційну злочинність і зумовлюють її конкретні прояви.

Конфлікт на Донбасі послужив причиною погіршення криміногенної ситуації в країні, адже події на сході держави цілком природно на неї вплинули – як у зоні проведення АТО, так і за її межами.¹ Живильним джерелом для корупції в Україні є дії, що мають на меті дестабілізувати соціально-політичну та криміногенну ситуацію в державі, поширити невдоволення діяльністю владних структур, сформувати у громадян відчуття нездатності правоохоронних органів забезпечити надійний захист їх конституційних прав і свобод. Але війна – це виправдання, а не причина, аби не викорінювати систему корупції в Україні. І насамперед варто говорити про реформування найбільш корумпованих галузей економіки,

¹ Брифінг Президента України П. О. Порошенка // Українська Правда, 17.07.2015 // <http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/17/7074824>.

наприклад, енергетичної. Не позбавившись корупції, українцям буде важко виграти війну, тому реформувати неефективну і непрозору систему треба, адже без цього не повернути довіри громадян, необхідної для успішної боротьби із корупцією, не запровадити належного громадського контролю в не створити незалежних медіа. Питанням національної безпеки наразі є прозорість на усіх рівнях, що дасть змогу досягти істотного зменшення рівня корупції у державі.

Серед причин та умов корупційної злочинності можна виокремити політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські та соціально-психологічні криміногенні фактори.

До *політичних факторів* корупційної злочинності належать, зокрема: політична нестабільність, що має прояв у нестабільності існуючих політичних інститутів; розгалуженість політичної системи та наявність великої кількості політичних партій і, відповідно, слабкість місцевого самоврядування; дисбаланс функцій та повноважень влади, який породжує викривлення суспільних відносин у функціонуванні владних структур, що не може не позначитися негативно на виконанні владними інститутами своїх функцій, а зрештою – і на результатах їх діяльності. Така ситуація, крім всього іншого, створює сприятливі умови для зловживання владою, прийняття неправових і незаконних рішень; непослідовність і пасивність у проведенні суспільних перетворень, хаотичне і нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; відсутність ефективного парламентського та громадського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої влади, у тому числі керівників правоохоронних структур; відсутність належної політичної волі щодо системної профілактики корупції та, зокрема, корупційної злочинності, що полягає, приміром, у безсистемному підході до створення законодавчої бази, допущенні недоліків у формуванні та реалізації антикорупційної політики; недостатній визначеності, непослідовності та неналежній науковій обґрунтованості здійснюваної антикорупційної політики.

Економічними чинниками, які можуть становити загальні причини та умови корупції, а також причини та умови корупційної злочинності, є: нестабільна економічна ситуація у державі, нерозвиненість малого і середнього бізнесу; відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо; непрозорість процесів роздержавлення власності, вирішення різних економічних і господарських питань, оцінки прибутків, обсягу податків, одержання пільг тощо, що створює умови їх вирішення за додаткову «винагороду» для службовця; зниження рівня життя громадян, що супроводжується безробіттям, не виплатою заробітної плати, позбавленням соціальних пільг, утворює соціальну основу детермінації злочинів, пов'язаних із задоволенням природних життєвих потреб населення; наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних і багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку.

Серед *соціальних передумов* існування корупційної злочинності необхідно виокремити відсутність дієвої системи соціального, насамперед громадського, контролю, у тому числі за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, політичних та громадських діячів, що робить таку діяльність непрозорою.

Чинниками організаційно-управлінського характеру, які можуть мати форму загальних причин і умов корупції та безпосередніх причин і умов вчинення

корупційних злочинів, зокрема, є: відсутність чіткої регламентації діяльності державних службовців щодо процедури здійснення службових повноважень, прийняття рішень, видачі офіційних документів; наявність у службових осіб надто широких розпорядчо-дозвільних повноважень для прийняття рішень на свій розсуд; поширеність у кадровій політиці випадків заміщення посад службовців не на підставі їхніх ділових і моральних якостей, а через знайомство за колишньою роботою, особисту відданість, близькість політичних уподобань; відсутність порядку спеціальної перевірки, тестування на відповідність професійним і моральним якостям, періодичної ротації, однорівневого переміщення всіх категорій службовців органів виконавчої влади; недодержання умов і формальне ставлення до проведення конкурсу на заміщення посад та атестації; надмірна концентрація функцій управління і повноважень вищими органами державної влади; дублювання споріднених функцій органами державної влади, неузгодженість дій різних владних структур, непослідовність і суперечливість їх рішень, а також дублювання повноважень державних службовців; низька виконавча дисципліна, відсутність належної відповідальності за доручену ділянку роботи та результати діяльності; низька якість, необґрунтованість багатьох управлінських рішень; часто – необґрунтоване збільшення чисельності апарату органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низький престиж державної служби; послаблений контроль за виконанням державними службовцями законів, інших нормативно-правових актів та рішень керівництва; відсутність реального впливу неурядових організацій на ситуацію у сфері боротьби з корупцією в державі; непрозорий характер кадрової політики, особливо щодо зайняття вищих державних посад; недостатня робота з громадськістю; відсутність упорядкованої системи правоохоронних органів, що організовують та здійснюють у повному обсязі виявлення, профілактику та розкриття корупційних злочинів.

Правовими чинниками, що можуть становити загальні причини і умови корупції та безпосередні причини і умови корупційної злочинності, є: недоліки нормативно-правової бази, яка не приведена у відповідність до вимог Конституції України і зберігає зверхність чиновництва над населенням, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративно-правового захисту особи від свавілля державних органів і службових осіб; відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють корупції та корупційним діям; правова неврегульованість здійснення системного контролю за діяльністю службових осіб публічної сфери, їх доходами та витратами; прогалини та нечіткість законодавства, що передбачає відповідальність за корупційні правопорушення та регламентує діяльність державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією; неправильне, передусім з огляду на вибірковий підхід, застосування правових норм, що, в свою чергу: стимулює розвиток службової злочинності; призводить до того, що виявляються переважно прояви «дрібної» корупції; породжує «легальну» великомасштабну корупцію, яка «ховається» за неправомірними по суті, але відповідними за формою офіційними рішеннями; зумовлює корупцію у правоохоронних та судових органах.

Морально-психологічні фактори значного поширення корупційної злочинності в Україні пов'язані з такими основними моментами: втратою моральними засадами свого колишнього статусу і значення у функціонуванні суспільства та регулюванні суспільних відносин, іншими словами, зростає рівень деморалізації

суспільства, девальвації моральних цінностей; соціально-економічною і політичною нестабільністю суспільства, яка породжує у громадян, у тому числі осіб, уповноважених на виконання функцій держави, невизначеність і невпевненість у завтрашньому дні; послабленням імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства, що зумовлено: по-перше – перетворенням корупційних відносин із соціальної аномалії на соціальну норму (правило поведінки); по-друге – сприйняттям громадськістю корупції як невід’ємного елемента суспільних відносин; по-третє – зневірою значної частини населення у серйозності намірів політичного керівництва щодо протидії корупції та у можливості відчутних позитивних зрушень у цій сфері; по-четверте – атмосферою правового нігілізму і безкарності за порушення закону; невизнанням значною частиною населення корупції соціальним злом, нерозумінням її суспільної небезпеки для суспільства, держави чи окремої особи; слабкістю інститутів громадянського суспільства; уникненням ЗМІ, часто залежних від власників та органів державної влади, об’єктивного висвітлення проблем, пов’язаних із корупцією; ослабленістю неурядових організацій, залежністю їх від осіб, які надають їм фінансову підтримку; докорінними змінами світогляду, ідеологічних орієнтацій громадян нашої держави, які стосуються, у тому числі, й сфери публічної влади, функціонування її інститутів, професійною та моральною деформацією частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики; поширенням корисливої спрямованості у діяльності службовців публічної сфери, їх готовності до порушення закону та норм моралі, а також зорієнтованістю значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань; наявністю та потужним впливом психологічних стереотипів стосовно переваги державних засобів і підпорядкованості їм громадських форм у регулюванні суспільних відносин.¹

Доречним буде зазначити, що майже кожен п’ятий громадянин України основною причиною корупції вважає моральний занепад суспільства, який породжує апатію, песимізм, падіння довіри до влади та негативні емоції.

Соціологічні дослідження свідчать, що значна частина громадян України не оцінює корупцію негативно і вважає для себе можливим за допомогою корумпованих відносин (давання хабарів, використання службових можливостей родичів, друзів, знайомих, які перебувають на державній службі, тощо) вирішувати особисті питання. За результатами деяких опитувань, приблизно 75 % жителів України переконані, що для позитивного вирішення питань у державних органах потрібно обов’язково давати хабарі.

Викладене свідчить про невисоку морально-психологічну готовність населення до рішучої протидії як корупції взагалі, так і корупційній злочинності зокрема, тобто за такої морально-психологічної ситуації суспільство не тільки змиралося із ситуацією, що наразі склалася, пристосовувавши до неї правила поведінки, а і визнає корупційні відносини припустимими з точки зору моралі та ефективними – з позиції досягнення результату.

Наведені вище фактори не є сталими, а їх перелік – вичерпним, вони становлять лише частину основних детермінант, які зумовлюють існування корупційної злочинності в Україні. Але і вони свідчать про те, що цей вид злочинів породжений не однією чи кількома, а цілою системою різних за характером, силою детермінуючого впливу та сферами прояву соціальних передумов.

¹ Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 // <http://www.president.gov.ua>.

7.3. Заходи профілактики корупційної злочинності

Профілактика корупції – стратегічний напрям антикорупційної політики будь-якої держави. Будучи складовою такої діяльності, профілактика корупційної злочинності водночас також є складовою протидії злочинності, яка, у свою чергу, базується на загальних засадах профілактики злочинності, напрацьованим теорією і практикою протидії злочинності.

Спираючись на базові положення теорії профілактики злочинності, *профілактику корупції* можна визначити як особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії чинників (детермінант) корупції, цілеспрямованому впливі, за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів, на систему суспільних відносин, що складаються у сфері реалізації публічної влади, що має на меті стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин.

Основним завданням профілактики корупції є створення такої системи соціальних зв'язків, за якої істотно (до мінімуму) зменшується імовірність виникнення ситуацій корумпування службовців. Іншими словами, йдеться про створення сприятливих умов для чесного і законного виконання службовцями своїх службових обов'язків і несприятливих умов для зловживання цими особами своїми службовими повноваженнями. Результатом виконання такого має стати створення системи, яка, з одної боку, передбачає дієві стимули до правомірної поведінки, з іншого – істотно обмежує для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, можливість зловживати владними повноваженнями в корисливих та інших особистих чи корпоративних інтересах. Вона робить корумповану поведінку соціально не вигідною.

До заходів боротьби з корупцією належать, як відомо, її профілактика, а також розкриття і розслідування корупційних злочинів. Заходи профілактики корупції поділяються на загальносоціальні та спеціальні, які можуть бути не тільки правовими. Загальносоціальні – це відповідне коректування здійснення економічних реформ, посилення соціальної спрямованості реформ; перехід до реальних і реалізованих бюджетів; удосконалення податкового законодавства; забезпечення чіткої правової регламентації діяльності органів державної влади, законності та гласності такої діяльності, державного і громадського контролю за нею, підвищення морального, матеріального і культурного рівня населення; залучення інститутів громадянського суспільства до боротьби з корупцією, велику увагу при цьому варто приділяти вихованню – правовому та громадянської свідомості, отриманню навичок антикорупційного поведінки (тут особливу роль відведено ЗМІ, які повинні пропагувати антикорупційну політику).

Спеціальні – це такі заходи, які безпосередньо спрямовані на боротьбу з корупцією. До них, зокрема, належать заходи з добору кадрів державних службовців, припинення фактів корупції, запобігання встановленню корумпованих зв'язків організованими злочинними формуваннями зі співробітниками правоохоронних та інших державних органів, підготовка та прийняття антикорупційних законодавчих актів; проведення експертизи чинного законодавства для виявлення невизначеностей, що можуть сприяти зростанню рівня корупції серед державних службовців; упровадження комплексу заходів фінансового контролю за державними службовцями; вдосконалення інституту державної служби (акцент слід зробити на збільшенні грошового утримання

державних службовців, кадровій політиці, формуванні моральної обстановки та підвищенні престижу державної служби); створення державного органу (Агентства по боротьбі з корупцією), наділеного реальними повноваженнями; реформування та зміцнення правоохоронної системи; розмежування дисциплінарно, адміністративно і кримінально караних корупційних правопорушень.

Загальні правові заходи – заходи щодо вдосконалення правової регламентації суспільних відносин в умовах формування ринкової економіки, спрямовані на максимальну деталізацію врегулювання суспільних відносин законом і виключення при його застосуванні можливості свавілля державних службовців. З цієї точки зору бажано переглянути все законодавство, що регулює зазначені відносини.

Варто наголосити, що у правовому регулюванні є чимало недоліків, які утворюють сприятливе середовище для найбільш небезпечних видів корупційних злочинів. У числі таких недоліків, зокрема:

- продовження дії дозвільного принципу реєстрації підприємницьких структур замість повідомного;
- неузгодженість правових регуляторів в економічній сфері;
- прогалини у правовому регулюванні бюджетних витрат;
- відсутність ефективної узгодженої системи контролю за діяльністю посадових осіб державних органів, підприємств, установ і організацій.

Звертає на себе увагу недостатньо чітка регламентація приватизації житлового фонду і торгівлі нерухомістю. У зв'язку з наведеним, зокрема, для профілактики корупції необхідно: прийняти пакет нових актів житлового законодавства, яке відповідало би ринковим відносинам і містило норми стосовно максимальної легалізації ринку житла; запровадити обов'язкове ліцензування цього виду діяльності та контроль за ліцензуванням у сфері торгівлі нерухомістю; здійснення контролю за нотаріальною діяльністю; створення інформаційних систем з обслуговування ринку житла на державному і місцевому рівнях; вжити заходів щодо активізації взаємодії органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, органів нотаріату, Державної реєстраційної служби України.

Сьогодні найбільш поширеним способом витоку капіталів за кордон є розрахунки у валюті з іноземними партнерами за фіктивні поставки товарів, надання послуг і виконання робіт, а також вивезення за рубіж іноземної валюти шляхом використання кредитних карток. Хоча законодавством і передбачено заходи контролю за здійсненням валютних операцій, але вони мають розрізнений, неузгоджений характер, не впливаючи у цілому на законність валютних операцій як всередині країни, так і у зовнішньоекономічній діяльності, що підживлює корупцію. У зв'язку наведеним варто законодавчо закріпити вимогу про контроль за кожною угодою такого роду, при цьому головну увагу слід зосередити на обґрунтованості та законності платежів в іноземній валюті, що дасть змогу заповнити численні прогалини валютного законодавства. Така вимога передбачає розширення повноважень відповідних органів Міністерства доходів і зборів України та НБУ. Запропоновані заходи щодо удосконалення законодавства спрямовані на скорочення кількості фактів довільного застосування законодавства державними службовцями і, відповідно, на профілактику корупції. Крім того, правовідносини, що наразі склалися у сфері фінансової діяльності, характеризуються нерівністю сторін, де одним із суб'єктів завжди є держава або безпосередньо, або опосередковано через свої уповноважені органи. Це призводить до виникнення ситуації, в якій чиновник, наділений широкими

повноваженнями, має необмежені права, на відміну від іншої сторони. Зокрема, саме від чиновника залежить отримання ліцензії на право відкриття кредитних організацій, страхових компаній, аудиторських фірм тощо, що неминуче зумовлює появу корупційних зв'язків. З метою недопущення такої ситуації доцільним, на нашу думку, буде передбачити у законодавстві про банківську систему, про валютний і аудиторський контроль, про організацію страхової діяльності та в інших законах такі повноваження посадових осіб, які не мали б оцінного характеру, а зводилися б лише до технічних функцій (перевірити наявність документів, правильність їх заповнення та відповідність вимогам закону тощо). Запропонований порядок дасть змогу значно зменшити вплив посадової особи на винесення рішення, а, значить, і можливість корупції. Також суттєво важливим і актуальним є створення чітких правових механізмів реалізації права громадян на оперативний судовий захист від чиновницького свавілля.

Іншими загальносоціальними заходами профілактики корупції є підвищення морального, матеріального та культурного рівня населення і визначення відповідних критеріїв і тестів на допуск громадян до служби у державному апараті.

Спеціальні правові заходи запобігання корупції – це передбачені законом або іншими нормативними актами, по-перше, заходи контролю за майновим становищем і діяльністю державних службовців, не пов'язаною із державною службою, і по-друге, заходи відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

На профілактику корупції спрямовані, певна річ, і кримінально-правові норми, що встановлюють відповідальність за корупційні злочини. На особливу увагу заслуговує законодавча заборона комерціалізації правоохоронних органів. Безсумнівно, у всіх випадках сумісництва співробітників комерційної структури цікавить не тільки статус працівника міліції, який здійснює охоронні функції, але й володіння кожним із них службовою інформацією за основним місцем роботи та можливість її отримання в своїх комерційних інтересах. Така ситуація створює умови для прямого підкупу значної частини співробітників органів внутрішніх справ, причому не у формі хабара, а за допомогою встановлення високих ставок оплати ніби то за фактично відпрацьований час. Втім, довести факт зловживання досить складно, попри очевидність таких дій, що виводить їх зі сфери правового контролю.

Заборона комерційної діяльності правоохоронних органів обґрунтовується, зокрема, оцінками експертів. Так, на думку оперативних працівників митних органів, необхідна термінова розробка та прийняття норми, яка забороняє митним органам будь-яку комерційну діяльність, у тому числі й реалізацію конфіскованих товарів, затриманих на кордоні. Поряд із визначенням у законі матеріальних норм необхідно чітко регламентувати також процедуру і форми їх реалізації.

До інших спеціальних заходів протидії корупції слід віднести персональний добір громадян на державну службу з урахуванням їх моральних якостей, поглядів, інтересів, зв'язків; підвищення рівня матеріальної забезпеченості та соціальної захищеності тощо. Необхідність добору кадрів вбачається, зокрема, із ситуації, що склалася у правоохоронних органах, а саме органах внутрішніх справ. Величезна плінність кадрів, відсутність системи заходів забезпечення комплексної перевірки кандидатів для роботи у міліції призвели до значного ускладнення криміногенної обстановки.

Наведений перелік заходів боротьби з корупцією не є вичерпним. Очевидно, що обмеження корупції має проводитися комплексно, всебічно, і оскільки антикорупційна політика зустрине опір на різних рівнях владної ієрархії, слід

постійно переглядати зміст заходів боротьби з корупцією, виявляти неефективні заходи та змінювати їх дієвими. На жаль, у боротьбі з цим негативним явищем поки більше невдач, ніж успіхів. Але не можна заспокоювати себе тим, що корупція є «вічною категорією», народилася разом із державою і може загинути тільки разом з нею, оскільки стримувати її у певних рамках можливо. Прикладом цьому є позитивний досвід зарубіжних країн. Восьмий Конгрес ООН із запобігання злочинності та поводження з правопорушниками (Гавана, 1990) у своїй резолюції «Корупція в сфері державного управління» зазначив, що проблеми корупції у державній адміністрації мають загальний характер, а їх згубний вплив відчувається у всьому світі. Аналіз боротьби з корупцією в окремих країнах засвідчує величезний розрив між декларованими принципами рівності всіх громадян перед законом і реальною практикою притягнення до кримінальної відповідальності. Корупція – типовий вид «білокомірцевої» злочинності. Отже, вона високолатентна, часто відрізняється витонченістю і заподіянням великого збитку. Але найголовніше, корупція – це потужний каталізатор організованої злочинності, що дає їй можливість швидко і стрімко розвиватися. Існуючи у симбіозі, ці два явища становлять досить серйозну небезпеку для держави та суспільства, особливо в умовах розвитку демократії. Все це визначає необхідність якнайшвидшого законодавчого врегулювання боротьби з корупцією, прийняття відповідних законів і положень. Однак реальні зрушення у боротьбі з цим явищем є, і не варто на цьому зупинятися. Тому, на нашу думку, для удосконалення профілактики корупції необхідно:

- розвивати різні форми цивільно-правового контролю за соціально-економічними процесами, зокрема економічний, фінансовий, бюджетний, валютний, експортний, податковий, прикордонний, міграційний, екологічний, торговий, прокурорський, судовий, митний;

- впливати на рівень корупційної злочинності шляхом створення умов для прозорого прийняття всіх суспільно значущих рішень державними посадовими особами, при цьому порушення такого порядку має розглядатися як корупційне діяння, а санкції за нього мають бути не менш суворими, ніж передбачені за інші види корупції, з тим, щоб вчиняти порушення такого роду було абсолютно не вигідно;

- переглянути практику представництва державних інтересів в акціонерних товариствах із часткою держави у капіталі, яка нерідко є фактично узаконеною корупцією. Звісно, участь представників держави в акціонерних товариствах необхідна, однак така участь має здійснюватися на безоплатній основі та вважатися одним із функціональних обов'язків того чи іншого чиновника;

- оскільки корупція – це не просто хабарництво, адже результати проведеного аналізу засвідчили, що корупційна практика різноманітна (лобізм, фаворитизм, протекціонізм, непотизм, внески на політичні цілі, внески на проведення виборів, надання конфіденційної інформації, традиції переходу державних чиновників на посади почесних президентів корпорацій і приватних фірм, інвестування комерційних структур за рахунок бюджету, передача державного майна акціонерним товариствам, навчання дітей за кордоном за рахунок спонсорів та інші витончені технології), усі наведені небезпечні та завуальовані форми корупції повинні знайти відповідне відображення в кримінальному, адміністративному та іншому законодавстві;

- фінансовий контроль доходів і майна посадових осіб і членів їх сімей, запроваджений в усіх цивілізованих країнах світу та відображений у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (ст. 8), має отримати закріплення й у законодавстві нашої держави;

– прискорити комплексне, а не вибіркове застосування прийнятих антикорупційних законів;

– внести зміни до КК, що стосуються обмеження застосування інститутів призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, умовно-дострокового звільнення від покарання посадових осіб, які вчинили корупційні злочини;

– створити орган, уповноважений здійснювати заходи щодо боротьби з корупцією у вищих органах державної влади та управління, замість тих, які наразі діють та чий функції, повноваження і правове становище визначені недостатньо чітко. Варто створити незалежний державний орган, завданням якого буде розкриття і розслідування фактів корупції та організованої злочинної діяльності;

– на рівні держави долучитися до транснаціональних механізмів взаємодії у боротьбі з корупцією. Обсяг міжнародного хабарництва оцінюється експертами ООН у 30 млрд доларів на рік. І це тільки за деякими великими міжнародним угодами;

– послідовно удосконалювати законодавство з метою скасування спеціального кримінально-процесуального статусу депутатів, суддів і прокурорів. Необхідно встановити загальну підслідність кримінальних проваджень щодо службових злочинів, обмеживши її принципами неприпустимості розслідування службового злочину органом, підпорядкованому підозрюваному. Нарешті, слід здійснити комплексну кримінологічну експертизу чинного та проектного законодавства з метою виявлення невизначеностей, що можуть сприяти зростанню рівня корупції серед державних службовців;

– налагодити співпрацю державних контролюючих органів із громадськими організаціями та окремими громадянами, оскільки в іншому разі соціально-правовий контроль над корупційною діяльністю не може бути здійснено у повному обсязі. Отже, варто розробити способи і засоби, що сприяють поданню об'єктивної інформації про корупцію чиновників. Важливу роль у діяльності правоохоронних органів у демократичних країнах стосовно боротьби зі злочинністю в цілому і корупцією зокрема відіграє громадянське суспільство. У ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173 йдеться про захист осіб, які співпрацюють із правосуддям, і свідків, та пропонується забезпечення ефективного й належного захисту тих, хто повідомляє про корупційні злочини, співпрацює з органами, що здійснюють розслідування і розгляд справ такого роду;

– активно залучати до викриття корупціонерів державні та міжнародні ЗМІ, оскільки саме їм належить особливе місце в антикорупційній діяльності.

Окрім наведеного вище цей напрям профілактики можна реалізувати як комплекс соціально-економічних, політичних, правових, ідеологічних, виховних, технічних та інших заходів. Відповідно, у будь-якій сфері людської діяльності, яка стосується відносин чиновників із громадянами, потрібно застосовувати запобіжні заходи, тобто створювати умови, які зменшуватимуть або нейтралізуватимуть вплив криміногенних чинників на поширення корупції.

Профілактичні заходи *політичного характеру* зводяться до програмованості та предметності у впровадженні демократичних засад у різних сферах суспільної організації, зокрема:

– утвердженні у громадській свідомості розуміння, що корупційна злочинність підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільства;

– послідовності та активізації проведення антикорупційної політики у державі;

– створенні незалежних державних структур для профілактики корупційних злочинів.

В економічній сфері заходи з профілактики корупційних злочинів передбачають:

- визначення чітких критеріїв державного фінансування економіки і відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів;
- встановлення реальних механізмів обмеження легалізації «брудних» коштів;
- розробку системи заходів щодо зменшення сфери та обсягу тіньової економіки, у тому числі створення умов для природної конкуренції та законної приватизації;
- встановлення обов'язкового декларування майна і доходів фізичних осіб, запровадження ефективної системи контролю за доходами і видатками державних службовців та інших осіб через систему оподаткування.

У соціальній сфері профілактика корупційних злочинів передбачає:

- встановлення розміру оплати праці державних службовців на рівні, достатньому для задоволення соціально-значущих потреб відповідно до соціального статусу таких осіб;
- запровадження дієвих механізмів задоволення окремих потреб державних службовців через довгострокове, в тому числі й поточне кредитування, реорганізацію діючої системи соціального страхування.

Профілактика корупційних злочинів заходами *правового характеру* означає:

- запровадження антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;
- здійснення повної систематизації антикорупційного законодавства;
- зменшення різниці між мінімальним і максимальним розміром покарання (стягнення), визначеним у санкціях.

У сфері державного управління з метою профілактики корупційних злочинів необхідно:

- запровадити систему добору і розстановки кадрів, засновану на конкурсній основі, точних і спеціальних правилах (на основі тестування і професійних іспитів), що забезпечуватиме прийняття на службу найбільш підготовлених кандидатів;
- удосконалити систему спеціальних обмежень, встановлених для державних службовців, з метою уникнення конфлікту інтересів;
- чітко регламентувати процедури прийняття управлінських рішень тощо.

7.4. Роль органів державного управління та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у профілактиці корупційної злочинності

Попри всю важливість заходів профілактики через об'єктивні та суб'єктивні обставини вони не завжди досягають своєї мети. Тому особливо актуальною залишається проблема оптимізації шляхів профілактики, виявлення та розслідування конкретних фактів корупційних злочинів і притягнення винних службових осіб до передбаченої законом відповідальності. Виявлення цього виду злочинів через специфіку їх проявів становить надзвичайну складність. Це зумовлює високий рівень латентності таких злочинів, перебування поза сферою юридичної відповідальності значної кількості осіб, діяльність яких є суспільно небезпечною.

У зв'язку з наведеним нагальною є потреба у підвищенні ефективності діяльності органів державного управління, зокрема органів внутрішніх справ щодо виявлення конкретних фактів злочинної поведінки; проведення спеціальних

оперативно-розшукових заходів із метою виявлення злочинів; забезпечення цих заходів відповідними матеріально-технічними, криміналістичними, науково-методичними засобами. Правову основу такої діяльності становлять вимоги нормативно-правових актів, прийнятих на забезпечення наступальності протидії корупційній злочинності.¹

Високі показники корупційної злочинності багато в чому зумовлені не відсутністю нових законів, спрямованих на протидію їй, а розгубленістю суспільства в цілому, і особливо – співробітників органів внутрішніх справ, перед новими формами, в яких мають прояв корупційні злочини. Крім того, деякі практичні керівники та рядові працівники оперативних підрозділів органів внутрішніх справ, належним чином не підготовлені до виконання професійних обов'язків із профілактики, виявлення та розслідування корупційних злочинів, які набувають дедалі більш стійких та організованих форм.

Незабезпечення на відповідному професійному рівні взаємодії та координації оперативних підрозділів між собою та з іншими підрозділами системи МВС призводить до втрати наступальності у контролі над корупційною злочинністю (у розумінні документування), неможливості спрогнозувати, встановити та усунути причини та умови її існування.

Основними формами організації взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ є організаційно-управлінські та організаційно-тактичні, що призначені забезпечувати узгоджену діяльність взаємодіючих суб'єктів:

- аналіз оперативної обстановки на обслуговуванні території і спільне планування заходів, що вимагають погоджених дій служб і підрозділів для досягнення єдиної цілі;

- організацію спільного проведення оперативно-розшукових та інших заходів з профілактики, виявлення та розкриття корупційних злочинів, виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів;

- спільну підготовку нарад, навчань, занять, семінарів, інструктажів з питань удосконалення протидії корупційній злочинності та особливо з їх організованими, груповими формами прояву;

- забезпечення своєчасного інформування про конкретні факти підготовки і вчинення злочинів, а також про осіб, які представляють оперативний інтерес для органів внутрішніх справ.

Зазначені форми насамперед мають реалізовуватися через аналітичні відділи, штаби в оперативних підрозділах і контролюватися, узгоджуватися та узагальнюватися в обласних управліннях та у головних управліннях органів внутрішніх справ.

Для організації цієї роботи також слід залучити можливості спеціалізованих облікових підрозділів, через їх інформаційно-облікові аналітичні системи, а також експертно-криміналістичні та технічні підрозділи, через систему навчання щодо впровадження в практику нових науково-технічних засобів і методів виявлення та розкриття корупційних злочинів.

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303 ; Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358 ; Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473 ; Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056 ; Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051. та ін.

Спеціально-кримінологічна профілактика становить сукупність заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, які здійснюються органами, підприємствами, організаціями, установами, наділеними функціями, закріпленими у нормативно-правових актах, пов'язаними із цією боротьбою. Найбільш пріоритетними заходами щодо спеціально-кримінологічної профілактики корупційної злочинності, що здійснюють підрозділи органів внутрішніх справ, є:

- проведення оперативно-розшукових заходів щодо викриття та розкриття протиправного отримання пільг, які частково або повністю звільняють від сплати певних видів податків чи інших обов'язкових платежів до бюджетів за окремі види підприємницької діяльності;

- здійснення заходів, спрямованих на виявлення порушень законності отримання ліцензій на право займатися окремими видами діяльності (виробнича, торгово-посередницька, надання послуг, заняття народною медициною, реалізація окремих видів товарів тощо), а також такими, які сприяють у створенні спільних підприємств з іноземними інвестиціями, що надає право на пільги при оподаткуванні;

- вжиття дієвих заходів щодо виявлення неправомірного втручання у розслідування кримінальних справ, порушених проти суб'єктів підприємницької діяльності за ухилення від сплати податків (інформацію можуть надати працівники слідчих органів, які ведуть розслідування таких справ, або працівники державної податкової адміністрації, які проводили нарахування розмірів заборгованості платежів);

- проведення оперативно-розшукових заходів з виявлення та розкриття фактів незаконного надання дозволу на встановлення об'єктів малих архітектурних форм: кіосків, павільйонів, наметів, майданчиків, стоянок і т.п.;

- здійснення заходів, спрямованих на виявлення та розкриття корупційних злочинів, пов'язаних із незаконним втручанням у процеси приватизації при аукціонуванні та продажу підприємств, об'єктів комунальної власності, які порушують нормативи купівлі пільгової частки акцій, зосередження контрольного пакету в руках однієї або кількох осіб; сприянням у виборі неконкурентних способів приватизації в інтересах окремих осіб і сприянням незаконному списанню товарно-матеріальних цінностей та майна на державних підприємствах, що підлягають приватизації, встановленню заниженої вартості майна чи об'єктів, що приватизуються;

- здійснення заходів з метою виявлення порушень законності отримання пільг або інших переваг у здійсненні експортно-імпортних операцій при переміщенні товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів, підакцизних товарів через митний кордон держави;

- проведення оперативно-розшукових заходів із викриття та розкриття протиправного отримання кредитів, субсидій, субвенцій і дотацій з метою одержання за це службовими особами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

- здійснення заходів, спрямованих на виявлення зловживань службовим становищем при переміщенні до лікувального закладу окремих осіб для безоплатного стаціонарного лікування; викриття службових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які впливають на роботу лікувально-кваліфікаційної комісії або окремих її членів при вирішенні питання про надання певної групи інвалідності зацікавленим особам; виявлення порушень

законності при отриманні пільгових санаторно-курортних путівок, при виділенні, розподілі й реалізації медикаментів, що надійшли як гуманітарна допомога;

- здійснення комплексу заходів щодо виявлення фактів незаконної передачі у власність землі;

- перевірка осіб, обвинувачених у кримінальних справах за хабарництво, зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень та інші корупційні злочини, що вчиняються службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які звільнені від покарання, з метою викриття фактів продовження ними злочинної діяльності;

- спільне з працівниками управління Державного департаменту України з питань виконання покарань забезпечення оперативного відпрацювання осіб, засуджених до позбавлення волі за вчинення корупційних злочинів, з метою отримання оперативної інформації;

- здійснення комплексу заходів щодо встановлення місцезнаходження та затримання злочинців, які переховуються від слідства та суду у кримінальних справах за фактами привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем у великих чи особливо великих розмірах, вчинених службовими особами місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування;

- забезпечення контролю за повнотою та якістю документування злочинів, що вчиняються службовими особами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, своєчасне подання органам прокуратури матеріалів перевірок для прийняття рішень згідно з чинним законодавством.

Основними напрямками комплексу заходів індивідуальної профілактики корупційних злочинів, що проводять працівники органів внутрішніх справ, є:

- виявлення та документування корумпованих зв'язків державних службовців та привілейованих до них посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- виявлення, документування фактів протизаконного лобіювання державними службовцями інтересів фінансово-промислових груп і втягнення їх у злочинні корумповані схеми організованих груп та злочинних організацій;

- оперативне відслідковування участі державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування у всіх процесах, пов'язаних із: поповненням та розподіленням коштів державного бюджету, відшкодуванням ПДВ за експортно-імпортними операціями, приватизацією підприємств, що мають стратегічне значення для економіки держави, навмисним доведенням до банкрутства підприємств із державною часткою майна, розподілом, продажем та орендою земельних ділянок, особливо природно-заповідного, оздоровчого та рекреаційного призначення, тощо.

Систематичне та ефективне здійснення зазначених вище заходів дає змогу вирішувати такі завдання:

- встановлювати осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які виявляють схильність до вчинення корупційних злочинів, своєчасно проводити з ними профілактичну роботу;

- виявляти факти вчинення корупційних злочинів і вживати передбачених законом заходів стосовно винних осіб;

- за результатами узагальнення досвіду здійснення заходів індивідуальної профілактики розробляти та вносити пропозиції щодо усунення правових норм, організаційних і матеріально-технічних умов, що сприяють вчиненню корупційних злочинів, вдосконалення антикорупційного законодавства.

Роль органів місцевого самоврядування у запобіганні корупції полягає у поступовому зміцненні його на місцях, тобто передачі значних повноважень і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування (децентралізація влади), адже збільшення обсягу повноважень є запорукою успішної реалізації найбільш ефективних соціально-економічних, організаційно-управлінських, правових та інших заходів, зокрема й щодо запобігання корупції. Отже, місцеве самоврядування має стати господарем у себе вдома (містах, селах, селищах), а громади повинні дати квоту довіри й відповідальності місцевим радам та їх голам через виборчий процес, а також контролювати їх, у тому числі й корупційну складову.

На сучасному етапі становлення місцевого самоврядування насамперед внесення змін потребує Конституція України, і цей процес вже розпочався в українському політикумі. Важливим є залучення членів територіальних громад до конституційно-правового процесу та відповідність його європейській практиці. Слід зауважити, що проблемами та перспективами впровадження європейських принципів місцевого самоврядування в Україні з метою подальшого реформування є:

- визначення пріоритетів розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні;
- розробка концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні, що фактично стане вектором подальшої імплементації європейських стандартів у національне законодавство;
- визначення системи європейських стандартів, що мають значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні та можуть бути застосовані в межах вітчизняної політико-правової формації;
- з'ясування суб'єктного складу системи місцевого самоврядування та конституювання основного суб'єкта місцевого самоврядування;
- вирішення проблеми конкуренції компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями шляхом функціонального та інституційного реформування;
- упорядкування використання принципів «децентралізації» та «субсидіарності» в місцевому самоврядуванні з урахуванням реалізації концепції муніципального дуалізму на місцевому рівні;
- удосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування, надання дозволу районним і обласним радам формувати власні виконавчі органи та на рівні статутів територіальних громад визначати особливості структурного характеру органів місцевого самоврядування;
- вирішення питання про статус виборних осіб місцевого самоврядування та їх взаємовідносин із виборцями (можливості та механізми їх відкликання виборцями);
- посилення ролі статутів територіальних громад у системі актів органів місцевого самоврядування;
- врегулювання питання добровільних об'єднань територіальних громад; обов'язкове застосування форм участі територіальної громади у місцевому житті, зокрема під час вирішення питань щодо зміни території громади;
- конкретизація питання здійснення державного контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначення основних засад фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, зокрема адекватності фінансових ресурсів місцевого самоврядування його функціям;

– запровадження нових форм взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, пов'язаних із проведенням консультацій та інших організаційних заходів щодо питань роботи органів місцевого самоврядування;

– відображення принципу служіння територіальній громаді інших суб'єктів місцевого самоврядування;

– закріплення принципу поділу повноважень органів місцевого самоврядування на головні та інші повноваження;

– врахування пріоритету повноважень органів місцевого самоврядування перед місцевими державними адміністраціями у разі їх збігу;

– закріплення принципу повноти повноважень органів місцевого самоврядування, що означатиме їхню достатність для ефективного здійснення всіх покладених на органи місцевого самоврядування функцій;

– опрацювання можливих шляхів підвищення ефективності застосування органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад існуючого інструментарію конституційного подання і конституційного звернення для захисту своїх прав і законних інтересів у сфері муніципальної діяльності в Україні;

– визначення чітких підстав і механізмів конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою і державою;

– підвищення вимог до органів місцевого самоврядування щодо необхідності застосування стратегічного планування розвитку населених пунктів відповідно до загальнодержавних галузевих і регіональних програм розвитку;

– визначення місця і ролі актів територіальної громади та її органів у системі нормативно-правових актів, які становлять правову основу місцевого самоврядування;

– створення на законодавчому рівні дієвого механізму передачі окремих повноважень та матеріально-фінансових ресурсів органам самоорганізації населення;

– створення належного механізму надання міжбюджетних трансфертів, який забезпечить ефективний розподіл та використання фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, вирівнювання можливостей реалізації на всій території держави мінімального рівня соціальних гарантій, створення умов щодо підвищення соціально-економічного розвитку територій.¹

Досить вагомую роль у профілактиці корупційних злочинів відіграє громадськість. До основних напрямів цієї діяльності можна віднести, зокрема, такі:

– *підтримка з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування утворення громадських організацій*, що визначають метою своєї діяльності ознайомлення населення із загрозами, які несуть для суспільства корупція та корупційна злочинність, підвищення рівня громадянської свідомості та активності населення у протидії цим злочинам.

Цей напрям може бути реалізований шляхом: взаємного надання інформації, що дає змогу оцінити проблеми, вирішення яких потребує суспільної допомоги; взаємного надання інформації про кошти, необхідні для проведення окремих видів діяльності, що дає можливість порівнювати їх у різних типах суб'єктів; надання консультацій щодо проектів основних рішень у галузях, які стосуються сфер їх

¹ Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. / за заг. ред. В. Лупація, Ю. Тищенко. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 92 с.

інтересів та діяльності, зазначених у статуті; спільної оцінки ефективності, професійності розпочатої та реалізованої діяльності, спільного створення та запровадження стандартів для окремих типів соціальних послуг і використання їх для оцінки праці конкретних суб'єктів; створення органами виконавчої влади умов для поліпшення навичок, необхідних для реалізації завдань неурядовими організаціями, шляхом участі представників таких організацій у навчаннях, організованих для працівників служб суспільної допомоги;

– *забезпечення громадського моніторингу та контролю* за роботою органів влади з метою підвищення рівня прозорості та підзвітності роботи органів державної влади і процесу прийняття рішень. Наведене передбачає обговорення ефективності діяльності органів виконавчої влади на відомчих порталах, безпосереднє спілкування з громадянами під час проведення тренінгів та консультативного навчання, збір інформації про роботу органів державної влади через скриньки скарг і пропозицій, розміщені у кожному органі виконавчої влади;

– *підвищення рівня обізнаності населення щодо прав та обов'язків громадян у відносинах з органами державної влади*, у тому числі прав на отримання державних послуг, що передбачає створення при органах державної влади консультативних центрів, які надаватимуть необхідну інформацію громадянам про впроваджувану органами державної влади політику;

– *залучення громадян до процесу прийняття рішень та удосконалення законодавства*, що сприяє захисту прав громадян, впливу громадськості на прийняття прозорих управлінських рішень, моніторинг влади, соціальної захищеності населення. Цей пункт передбачає обговорення громадянами проектів законів, що розробляються, на сайтах органів державної влади;

– *створення телефонних «гарячих ліній»*, через які громадяни можуть сповіщати відповідні органи про скоєння корупційних злочинів;

– *запровадження механізму заохочення осіб за надання достовірної інформації* про факти вчинення корупційних злочинів тощо.

Вдалим прикладом участі громадськості у профілактиці корупційної злочинності є створення Макарівського районного відділення всеукраїнської громадської організації «Комітету по боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах» у смт Макарів Київської обл.

Основною метою діяльності відділення є «сприяння в установленому порядку боротьбі з корупцією, громадський контроль за дотриманням Конституції та законів України посадовими особами державних органів влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, прокуратурою та судами та захист прав і законних інтересів членів Комітету».

Відділення в межах своєї компетенції: «... представляє і захищає законні інтереси Відділення та законні права своїх членів в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах; здійснює цивільний контроль діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів і прокуратури через участь у громадських колегіях, що діють при зазначених органах влади, та за допомогою моніторингу стану корупції, в порядку, встановленому законодавством України; сприяє захисту прав та законних інтересів громадян, які потерпіли від корупції та членів їх сімей; координує діяльність членів Відділення, спрямовану на досягнення основних завдань Комітету, та проводить відповідні заходи; підтримує законодавчі ініціативи, ініціює різні починання в галузі науки, охорони здоров'я, освіти, працевлаштування, спрямовані на реалізацію та захист соціальних, громадянських, економічних і культурних прав різних верств населення; допомагає та сприяє безкорупційному наданню послуг інвалідам, багатодітним та

малозабезпеченим сім'ям; сприяє створенню безкорупційних умов для освітнього, творчого, культурного та фізичного розвитку дітей, підлітків та молоді; сприяє створенню антикорупційних умов для розвитку, освіти, праці та відпочинку, наданню соціально-побутової допомоги малозабезпеченим та незахищеним верствам населення; сприяє відкриттю і діяльності центрів підготовки громадських спеціалістів для антикорупційної роботи; сприяє поширенню інформації, науково-методичних матеріалів, періодичної преси та сприяє в проведенні науково-практичних конференцій та інших заходів науково-просвітницького характеру в галузі запобігання і подолання корупції; розробляє та поширює методичні та інформаційні матеріали, літературу щодо вирішення проблем просвіти, соціального захисту, культурно-освітнього розвитку щодо попередження і подолання корупції; сприяє видавничій діяльності, бере участь у виданні книг, статей та інших публікацій для вирішення проблемних питань запобігання та подолання корупції; бере участь у проведенні інформаційної та просвітницької діяльності через ЗМІ, періодичні видання, власні публікації, видання з питання запобігання та подолання корупції в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах; сприяє створенню наукових груп для науково-практичної діяльності, спрямованої на виконання статутних завдань Комітету».¹

Сьогодні загальноновизнано, що ні окремі країни, ні міжнародні організації не можуть впоратися з корупцією самостійно, без допомоги одна одній та взаємодії. Перемогти корупцію в окремій країні майже неможливо, оскільки опір бюрократії виявляється занадто сильним. Навіть якщо й існує політична воля щодо протидії корупції, недостатність практичного досвіду, інформації та фінансових ресурсів знижує ефективність. Міжнародні організації, зокрема ООН, ЄС, Світовий банк та ін., активно стимулюють недопущення корупції, але й вони з їх досвідченим персоналом, поінформованістю і значними фінансами не можуть успішно протистояти корупції в будь-якій країні, якщо її уряд і громадяни не виявляють волі й рішучості щодо протидії. Ось чому цю проблему може бути вирішено лише за умови активних дій, політичної волі та бажання окремих країн і міжнародних організацій співпрацювати.²

7.5. Особливості корупційної злочинності в сфері охорони здоров'я

Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа протидії корупції

Для того, щоб зрозуміти передумови виникнення корупції у сфері охорони здоров'я, необхідно з'ясувати можливі «слабкі місця» у правовому регулюванні системи управління охороною здоров'я в Україні.

Слід зазначити, що обов'язковою умовою закріплення правових механізмів охорони здоров'я є відновлення у повному обсязі законних прав та інтересів усіх народів у тій чи іншій формі. Домогтися цього можна через створення чіткого правового механізму, який забезпечував би дотримання прав всіх людей, що

¹ Положення про Макарівське районне відділення всеукраїнської громадської організації «Комітет по боротьбі з корупцією в органах державної влади, правоохоронних органах, прокуратурі та судах» смт Макарів, Київська область. – 2009. – 12 с.

² Коваленко В. В. Корупція: історична ретроспектива поширення та пріоритети запобігання // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 3(70). – С. 10.

живуть у тому чи іншому територіальному утворенні, не допускав би порушень щодо врахування соціальних інтересів кожної із соціально-політичних груп незалежно від її чисельності. Створення і приведення в дію механізму правового захисту передбачає утвердження державою самоцінності різноманітних форм суспільного життя, визнання прав кожної людини на самоутвердження.¹

Крім цього, фактором створення механізму забезпечення правового статусу народу, кожної людини, як запоруки підвищення ефективності регулювання соціальних процесів, є створення умов, які б виключали будь-яку дискримінацію за станом здоров'я. Особливе значення щодо цього має закріплення конституційно-правової, демократичної основи соціальних процесів і правових відносин. Конституція України, її законодавчий механізм та урядова політика передбачають захист прав не тільки всього суспільства, а й кожної людини зокрема. Слід зазначити, що діюча наразі в Україні правова база значною мірою відповідає потребам зміцнення здоров'я людей. Це пов'язано насамперед із тим, що Україна приєдналася до переважної більшості міжнародно-правових документів, що регулюють питання охорони здоров'я.² Але ступінь дотримання задекларованих прав і забезпечення рівних можливостей отримання цього права – вкрай незадовільні, що й створює умови для виникнення корупції в сфері охорони здоров'я в Україні.

Сьогодні ні у кого не викликає заперечення твердження, що здоров'я населення є одним із визначальних чинників розвитку економіки будь-якої країни, показником її благополуччя, індикатором результативності та ефективності соціальних реформ. Як зазначають експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), – це фактор тривалого стійкого економічного зростання, підвищення якості людського капіталу, фактор, що сприяє безперервному економічному зростанню і зниженню рівня бідності.³ Особливої актуальності набувають наведені питання в період економічної кризи. Адже ступінь орієнтованості держави на поліпшення здоров'я громадян, вдосконалення діяльності системи охорони здоров'я у цей період стають своєрідним тестом на подальшу гуманізацію національного розвитку.

В Україні кожен на власному досвіді знає реальний стан вітчизняної системи охорони здоров'я. За весь період незалежності в цій сфері не відбулося істотних позитивних змін, окрім безсистемних спроб реформування, яке викликало цілу лавину негативних відгуків і супротив як з боку медичної спільноти, так і з боку громадськості.

Слід зазначити, що ситуація із несприйняттям медичної реформи характерна не лише для України – ця реформа є дуже складним процесом для всіх країн світу, і навіть у таких країнах як США, Німеччина, Іспанія, Франція реформування відбувалося з певними несподіванками і нерозумінням громади. Але в нашій країні цей процес надзвичайно складний – реформування поки що не дало позитивного результату, особливо щодо забезпечення рівного й справедливого

¹ Чеканова Т. Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Чеканова Тетяна Дмитрівна. – Київ, 2008. – 213 с.

² Чеканова Т. Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі управління охороною здоров'я : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Чеканова Тетяна Дмитрівна. – Київ, 2008. – 213 с.

³ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

доступу усіх громадян до медичних послуг належної якості. Складність реформування цієї сфери експерти пов'язують із тим, що:¹

- реформування відбувається в умовах загальнооекономічної кризи;
- немає чіткого бачення, яку ж модель системи охорони здоров'я буде запроваджено в результаті реформи;
- програма реформування сфери охорони здоров'я не має цілісного підходу щодо забезпечення здоров'я нації, а стосується лише суто медичної галузі та практично не враховує інші сфери впливу на здоров'я.

Варто зауважити, що у ході реформування поглиблюється проблема дотримання задекларованих державних гарантій на охорону здоров'я та безоплатну медичну допомогу.

З огляду на викладене, дослідження зазначеної проблеми в сучасній Україні є вкрай актуальним.

Стратегічною метою державної політики у сфері охорони здоров'я є поліпшення стану здоров'я населення, підвищення реальної доступності медичної допомоги для всіх його верств, що на законодавчому рівні закріплюється державними гарантіями.

Державна гарантія – це зобов'язання держави перед громадянами або юридичними особами, що припускає надання матеріальних або нематеріальних благ відповідно до державних стандартів та загальновизнаних норм міжнародного права.

Державні соціальні гарантії з охорони здоров'я – це гарантований обсяг медичного обслуговування населення, встановлений законодавством країни. Ці гарантії демонструють ступінь державної відповідальності щодо відтворення здоров'я і відображають ситуацію щодо реалізації соціальних прав громадян. Проведемо аналіз законодавчої бази щодо забезпечення гарантованого права на охорону здоров'я та виконання цих гарантій, особливо за умов реформування.

В Україні суспільні відносини у сфері охорони здоров'я регулюються Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, ЦК, ГК, КК та іншими законодавчими актами. Наразі у цій сфері діють понад 330 законів України, які стосуються питань охорони здоров'я (прямо чи опосередковано), у тому числі й гарантій на охорону здоров'я та надання безоплатної медичної допомоги. Проведемо аналіз гарантій та ступінь їхнього дотримання.

Відповідно до Конституції України гарантії щодо забезпечення права на охорону здоров'я та отримання безоплатної медичної допомоги закріплено також у таких законодавчих актах:²

– *Основи законодавства України про охорону здоров'я*, зокрема у вступній частині зазначено, що «кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутнім поколіннями за рівень здоров'я, ... вдосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя». Так, ст. 8 зазначеного Закону визначено право кожного громадянина на безоплатне отримання у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медичної допомоги.³

¹ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

² Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

Аналіз дотримання задекларованих у Конституції України прав на охорону здоров'я¹

Задекларовані гарантії	Ступінь дотримання
стаття 3: Людина, її життя і здоров'я... визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.	<i>Дотримується не повною мірою.</i> В Україні відсутня цілісна стратегія щодо збереження здоров'я нації. Загальнодержавна програма «Здоров'я 2020 – український вимір», у якій наведено стратегічні питання щодо збереження здоров'я нації, Концепція якої була схвалена Кабінетом Міністрів України ще у жовтні 2011 р., вже майже два роки перебуває на рівні процедури міжвідомчого погодження та обсягів фінансування.
частина 2 ст. 49: Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.	<i>Дотримується не повною мірою.</i> У зведеному Державному бюджеті України на 2012 р. видатки на охорону здоров'я становили 55,2 млрд грн, що на 12,9 % перевищує звітний показник 2011 р. Але якщо враховувати зростання цін на ліки, товари та послуги, яке усі жителі України відчули на собі у 2012 р., то збільшення видатків бюджету на 12,9 % не дає змоги підтримати належний стан галузі. Крім того, за різними оцінками, прямі витрати на пацієнта в бюджеті становлять усього 8 %.
частина 3 ст. 49: Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.	<i>Дотримується не повною мірою.</i> У різних регіонах України (Донецькій, Дніпропетровській, Вінницькій, Київській, Полтавській, Чернігівській та інших областях) масово закривають лікарні, пологові будинки та інші лікувально-профілактичні заклади. Неформальні платежі, за даними різних експертів, сягають 40 %. За результатами дослідження проблеми неформальних платежів у п'яти країнах-членах ЄС, а також в Україні, серед шести східноєвропейських країн зі схожою пострадянською культурою, українці платять із кишені найбільше, а користуються медичною допомогою найрідше.
частина 4 ст. 49: Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.	<i>Дотримується не повною мірою.</i> В Україні практично відсутня доступна «інфраструктура здоров'я» та популяризація фізичного виховання. Зміни, внесені у навчальний процес, не враховують науково обґрунтованої необхідності фізичних навантажень і рухової активності дітей. Недоцільна реорганізація санітарно-епідеміологічної служби в Україні може призвести до серйозних наслідків: надходження до населення України як споживача неякісних товарів (у тому числі й продуктів харчування), поширення особливо небезпечних інфекцій тощо.

¹ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

– ЦК (ст.ст. 283, 284)¹.

– КК, зокрема: ст. 184 закріплено кримінальну відповідальність за порушення права на безоплатну медичну допомогу та за незаконне скорочення мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я.²

Разом із тим прецедентів щодо застосування кримінальної відповідальності за незаконне скорочення мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я, яке відбулося останніми роками в ході реформування сфери охорони здоров'я, не відомо.

Таким чином, законодавство України гарантує всім громадянам право на охорону здоров'я та безоплатну медичну допомогу. На практиці ж ці гарантії переважно мають лише декларативний характер – громадяни України не мають фінансового захисту на випадок хвороби, сплачуючи із власної кишені як за надання послуг з охорони здоров'я, так і за ліки, медичне приладдя, готельні послуги тощо. Внаслідок наведеного вище досить часто отримання гарантованої «безоплатної» медичної допомоги призводить окремі домогосподарства до зубожіння.³

Так, за даними Державної служби статистики України, майже в усіх (98 %) домогосподарствах, в яких хто-небудь із членів упродовж 2011 р. потребував медичної допомоги, придбання ліків і медичного приладдя, 23 % (що на 8 % більше, ніж у 2010 р.) не змогли задовольнити такі потреби. Слід зазначити, що в 2012 р. ситуація дещо покращилася – тих, хто не зміг задовольнити такі потреби, було близько 17 %.⁴

Основною причиною недоступності окремих видів медичної допомоги переважна більшість домогосподарств, як і в опитуванні попередніх років, назвала занадто високу вартість ліків, медичних товарів, послуг охорони здоров'я. Серед найменш забезпечених домогосподарств першої доцільної групи та серед домогосподарств, середньодушові загальні доходи яких нижче прожиткового мінімуму, відповідно 28 % та 26 % домогосподарств (у 2010 р. – по 17 % у кожній групі) за потреби не змогли отримати ліки, медичні товари та послуги, на той час як серед більш забезпечених домогосподарств десятого дециля частка таких становила 12 % (8 %).⁵

Серед домогосподарств, члени яких потребували, але не отримали медичної допомоги, 44 % (у 2010 р. – 21 %) повідомили про випадки недоступності для хворих членів родини необхідного лікування у стаціонарних лікувальних установах. Така ситуація склалася у кожному десятому домогосподарстві країни (у 2010 р. – у 3 %). Майже усі такі домогосподарства наголосили, що вимушена відмова від належного лікування зумовлена занадто високою його вартістю.

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page6>.

² Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

³ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

⁴ Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2011 р. / Статистичний збірник Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁵ Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2012 р. (за даними вибіркового опитування домогосподарств у жовтні 2012 р.) / Статистичний збірник Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Одночасно серед осіб, які перебували на стаціонарному лікуванні, як і раніше, дев'ять із десяти брали з собою до лікарні медикаменти, четверо із п'яти – їжу, майже дві третини – постільну білизну. Частка осіб, які не брали нічого із зазначеного, становила лише 4 % (у 2010 р. – 5 %).¹

Слід зауважити, що наведені дані соціологічних досліджень свідчать також про порушення вимог Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»,² за змістом якого «державні соціальні стандарти і нормативи встановлюються з метою: ...реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України» і «забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму».

Отже, маємо соціально-правову колізію, коли реальна ситуація із дотриманням гарантій у сфері охорони здоров'я суперечить нормам чинного законодавства.

Основною причиною такої ситуації у вітчизняній сфері охорони здоров'я офіційні джерела називають недостатнє фінансування. Чи дійсно це так?

Відповідно до рекомендацій ВООЗ витрати на сферу охорони здоров'я мають становити не менше 5 % ВВП країни. В іншому разі, на думку експертів, ця сфера не в змозі ефективно виконувати свої функції. В Україні рік від року називали обсяг фінансування – майже 3 %. Насправді – це відсоток державного фінансування. Загальна цифра значно вища. Так, за даними Національних рахунків охорони здоров'я України, загальні витрати на охорону здоров'я в Україні у 2003 р. становили 18,62 млрд грн і щороку до 2006 р. зростали у середньому на 23 %, а у 2007–2008 рр. відповідно на 32 % та 37 %. У 2009–2011 рр. вони становили 71,4; 84,7 та 95,7 млрд грн, що відповідно на 13,2 %, 18,7 % та 12,9 % більше, ніж у попередні роки. Порівнюючи показники національної економіки, слід зазначити, що у 2003 р. Україна витратила 7,0 % ВВП на охорону здоров'я, у 2004 р. – 6,7 %, у 2005–2007 рр. цей показник становив 6,4 %, у 2008 р. – 6,7 %, у 2009–2010 рр. – 7,8 %, у 2011 р. – 7,4 % (державні та приватні витрати разом з урахуванням офіційних і неофіційних прямих платежів населення).³

Отже, хоча офіційно основним джерелом фінансування охорони здоров'я залишається державний бюджет (майже 80 % витрат покривається із місцевих бюджетів, а інші 20 % – із національного), і воно дійсно є вкрай незадовільним – близько 56 % від потреби, натомість у Росії – понад 62 %, а у країнах-членах ЄС – у середньому близько 76 %, ⁴ але як вбачається із таблиці, переважну частину фінансування (понад 40 % у 2011 р.) становлять кошти домогосподарств. А якщо взяти до уваги неофіційні платежі, то загальна частка прямих витрат населення сягає 50 % загальних витрат на охорону здоров'я (а можливо, і більше, адже відсоток неофіційних платежів може бути вищим). При цьому більшу частину (за деякими даними, понад 93 %) пацієнти платять просто «із кишені». Таким чином,

¹ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

² Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

³ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

⁴ Проект рекомендацій парламентських слухань на тему: «сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/235648>.

пацієнт додатково оплачує половину витрат у сфері охорони здоров'я, понад те, що вже сплатив як податки. Так, за даними експертів, у 2011 р. кожен працюючий заплатив майже 1,5 тис. грн (1450 грн), а це трохи більше середньої місячної зарплати на той період, за «безкоштовну» медицину, а якщо додати придбання ліків і медичного приладдя, то фактично кожен «купував» собі індивідуальну медичну страховку.¹

Таким чином, проблемами фінансування сфери охорони здоров'я в Україні є:²

– низька частка державних витрат у структурі загальних витрат на охорону здоров'я;

– високий рівень готівкових виплат сімей за послуги охорони здоров'я;

– неефективне використання наявних у галузі коштів (диспропорція у розподілі фінансів між первинною та спеціалізованою медичною допомогою).

Слід зазначити, що протиріччя між рівнем фінансування вітчизняної сфери охорони здоров'я та обсягом державних гарантій на безоплатність медичної допомоги було із самого початку закладено в Конституції України. Зокрема, ця суперечність полягає в тому, що ст. 49 Конституції, як уже зазначалося, гарантує безоплатність медичної допомоги, а згідно зі ст. 95 цієї ж Конституції будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їхній розмір і цільове спрямування визначаються виключно Законом про Державний бюджет України.³

Нестача державних коштів веде до того, що безоплатна медична допомога заміщується платною. Створюються так звані «Благодійні фонди» при державних медичних закладах, які завуальовано, під виглядом «добровільних» внесків, здійснюють збір коштів громадян за надання гарантованої медичної допомоги. Це суперечить не лише ст. 49 Конституції України, але й Рішенню Конституційного Суду України від 29.05.2002 № 10-рп/2002, яким було встановлено: «Положення ч. 3 ст. 49 Конституції України ... треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги»⁴.

Отже, беручи до уваги наведене, кардинальних змін потребує чинне законодавство у сфері охорони здоров'я, зокрема, щодо визначення гарантованого обсягу безоплатної медичної допомоги; видів і порядку надання платних медичних послуг у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.

Звичайно, наведені проблеми у сфері охорони здоров'я виникли не сьогодні, а накопичилися за багато років і не можуть бути вирішені одномоментно, оскільки потребують не лише перебудови системи надання медичної допомоги та пошуку нових (не лише бюджетних) джерел фінансування, але й перегляду державної політики щодо збереження здоров'я нації.

¹ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

² Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

³ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

Слід зазначити, що певний обсяг роботи вже виконано:¹

- майже завершено розмежування первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги;

- завдяки цільовому фінансуванню заходів реформування у 2012 р. було придбано 1200 автомобілів для первинної ланки, поліпшено оснащеність центрів первинної медико-санітарної допомоги у пілотах вартісним обладнанням до 60 % від потреби;

- триває робота з удосконалення механізмів фінансування сфери охорони здоров'я, зокрема щодо опрацювання нових форм фінансування за двома кодами економічної класифікації;

- з метою підвищення доступності та якості екстреної медичної допомоги збільшено забезпечення медикаментами кожного виклику в середньому до 25–30 грн.

Разом із тим подальше реформування системи охорони здоров'я в Україні сьогодні взагалі призупинено: невідомо, як саме розвиватиметься надалі наша медицина і сфера охорони здоров'я у цілому, яке місце у новій державній політиці буде відведено соціальним гарантіям, у тому числі й на охорону здоров'я і безоплатну медичну допомогу.

Таким чином, проведений аналіз дотримання державних гарантій на охорону здоров'я та безоплатну медичну допомогу в Україні засвідчив наявність серйозних протиріч, що виникли у соціальній царині, а саме між зафіксованими у Конституції гарантіями на доступне для всіх громадян медичне обслуговування та безоплатну медичну допомогу і фактичною їх малодоступністю. Забезпечення державних гарантій щодо надання безоплатної медичної допомоги безпосередньо залежить від економічної спроможності держави, її можливості забезпечити фінансування заходів з охорони здоров'я та медичної допомоги. І сьогодні в Україні ситуація щодо фінансового підґрунтя виконання зазначених гарантій є дійсно складною, але результати аналізу переконують, що ця ситуація зумовлена не стільки недостатнім фінансуванням, скільки неефективністю державного управління у сфері охорони здоров'я в умовах системних змін, відсутністю прозорості використання наявних ресурсів і, найголовніше, – людиноцентричності у державній політиці з охорони здоров'я в Україні.²

Наразі вкрай важливо, щоб здорове суспільство і здорова людина стали своєрідною ціннісною моделлю, на яку орієнтуються, своєрідним критерієм, за яким порівнюють вдалість–невдалість, якість–неякість розвитку держави. Адже саме питання забезпечення здоров'я населення віддзеркалює стосунки у суспільстві, зокрема «людина–суспільство–держава». Досягти такого результату, на нашу думку, можна, використовуючи принципи державного управління зміними: державне управління повинно враховувати вплив як внутрішніх, так і зовнішніх змін, на цьому має базуватися стратегічне планування будь-яких реформ, тим більше такої соціально чутливої сфери як охорона здоров'я.³

¹ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

² Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

³ Авраменко Т. П. Дотримання державних гарантій на охорону здоров'я як основа державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні / Т. П. Авраменко // Вісн. НАДУ. – 2015. – № 2. – С. 43–51.

Передумови виникнення корупції у сфері охорони здоров'я в Україні

Необхідність дослідження передумов вчинення корупційних діянь у сфері охорони здоров'я, на нашу думку, є актуальною з огляду на можливість розробляти і впроваджувати науково обґрунтовані механізми державного управління щодо запобігання таким діянням та мінімізації їх негативного впливу, а також посилення ефективності діяльності всіх суб'єктів запобігання корупції у досліджуваній сфері. Знання детермінант корупції у сфері охорони здоров'я сприяє чіткому і систематизованому застосуванню соціально-економічних, політичних, правових, психологічних, організаційних та інших інструментів державного управління, спрямованих на недопущення виникнення і поширення цього явища у відповідній сфері. Як зауважив відомий російський філософ В. Г. Белінський, «найити причину зла – почти то же, что найти против него лекарства».¹

Як ми вже наголошували, сфера охорони здоров'я – одна із найважливіших складових нормального функціонування та розвитку будь-якої держави, адже вона забезпечує потреби як населення країни в цілому, так і кожної окремо взятої людини, яка проживає в тій або іншій країні. Державна політика у сфері охорони здоров'я в Україні, зокрема, визначається Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я. З урахуванням важливості сфери охорони здоров'я слід зауважити, що будь-які порушення прозорості стосунків у цій сфері найбільш гостро сприймаються громадськістю, адже не лише дискредитують всю сферу охорони здоров'я, а й сприяють зневірі громадськості та заздальгідь негативному настороженому ставленню до «безкоштовності» медичного обслуговування.²

За деякими оцінками, у сфері державної охорони здоров'я утворився сталий «тіньовий» сектор, обіг якого значно перевищував бюджетне фінансування галузі. Сьогодні можна говорити про те, що понад 50 % коштів у сфері охорони здоров'я перебувають у тіні. «Тіньові» кошти не беруть участі у забезпеченні сталості та достатності системи охорони здоров'я. За оцінками експертів, обіг «тіньових» коштів у сфері охорони здоров'я України, що використовуються насамперед для неофіційної оплати медичних послуг безпосередньо населенням, становить приблизно 3 млрд грн щорічно. При цьому весь консолідований бюджет системи охорони здоров'я – майже 6 млрд грн. Із кожним роком ця сума зростає, однак якість медичних послуг не поліпшується, про що свідчать дані опитувань. За інформацією всеукраїнської громадської організації «Антикорупційний форум», лише у 2002–2003 рр. сума хабарів і різних позабюджетних платежів населення у сфері медицини становила щонайменше 5,6 млрд грн на рік.³ Населення гостро й болюче сприймає цей факт. Ось чому згідно з даними соціологічних досліджень, за рівнем корумпованості охорона здоров'я стабільно утримує першість з-поміж інших галузей.⁴

¹ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

² Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

³ Понад 5 млрд на рік українці витрачають на «безкоштовну медицину» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ictv.ua/ukr/news_ukraine.php?news_id=7263. – Назва з екрана.

⁴ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

Сфера охорони здоров'я, як зазначає міжнародна неурядова організація Transparency International, тією чи іншою мірою сприяє вчиненню у ній корупційних дій, незалежно від того, про багаті чи про бідні країни йдеться, фінансується ця сфера за рахунок держави чи приватних коштів, адже наведене зумовлено низкою сприятливих факторів:¹

а) диспропорція у розподілі інформації:

– лікарі та інші медичні працівники знають про хвороби більше, ніж споживачі медичних послуг;

– фармацевтичні компанії, виробники медичного устаткування та інші постачальники засобів медичного призначення знають про свою продукцію більше, ніж державні чиновники, які відповідають за прийняття рішень, пов'язаних із закупівлею товарів медичного призначення, ліків;

б) невизначеність на медичному ринку (на ринку медичних послуг) – відсутність можливості достовірно прогнозувати захворюваність, її характер, перебіг та ефективність лікування утруднює управління ресурсами, вибір, моніторинг, визначення і надання медичних послуг, а також розробку планів медичного страхування.

Ризик корупції зростає у випадках масштабних катастроф, коли необхідність невідкладної медичної допомоги часто спонукає обходити запроваджені наглядові механізми;

в) складна структура взаємозв'язків у сфері охорони здоров'я значно утруднює збір та аналіз інформації, громадський контроль і у такий спосіб сприяє тішовій економіці та виникненню корупції у сфері охорони здоров'я. Складні механізми відносин між постачальниками медичних засобів та органами, які відповідають за розробку політики у цій сфері, як правило, має непрозорий характер і може зумовлювати зловживання та «перекоси» в управлінській політиці, що в цілому негативно впливає на сферу державної системи охорони здоров'я;²

г) системна криза в умовах хронічного недофінансування та відсутності чіткого механізму реформування і матеріальної підтримки досліджуваної галузі, що відповідали б сучасним ринковим умовам.

Як результат – витрати на охорону здоров'я значно скоротилися. І хоча останнім часом фінансування зазначеної сфери дещо збільшилося, виділених коштів недостатньо для подолання кризи, в якій перебуває сфера охорони здоров'я, що у свою чергу сприяє поширенню в ній корупційної діяльності та тішових взаємовідносин.

Мінімальна потреба медичної галузі у коштах для забезпечення населення нашої країни якісною медичною допомогою у повному обсязі, за даними МОЗ, становить понад 56,0 млрд грн. Водночас на 2009 р. у Державному бюджеті України видатки на охорону здоров'я були заплановані в сумі 33,4 млрд грн (у 2008 р. – 32,1 млрд грн), у т.ч.: загальний фонд – 29,96 млрд грн (у 2008 р. – 29,0 млрд грн), спеціальний фонд – 3,4 млрд грн (у 2008 р. – 3,1 млрд грн), що становить 59,6 % від потреби. Видатки на охорону здоров'я на душу населення у 2009 р. за рахунок

¹ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

² Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

загального фонду – 646,1 грн, що на 24,1 грн більше порівняно з аналогічним показником 2008 р. Бюджет МОЗ на охорону здоров'я становить 3,3 млрд грн (у 2008 р. – 4,0 млрд грн), із них на: виконання державних програм та комплексних заходів – 1,2 млрд грн (у 2008 р. – 1,7 млрд грн), що на 0,5 млрд грн менше, ніж у минулому році. Обсяг видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я на 2009 р. було визначено в сумі 24,6 млрд грн, що на 2,0 млрд грн (8,8 %) більше планових призначень 2008 р. (у 2008 р. – 22,6 млрд грн).¹ На сьогодні у зв'язку з економічною та геополітичною ситуацією в Україні фінансування сфери охорони здоров'я значно погіршилося.

Хронічне недофінансування і nereформування досліджуваної сфери є чинником не лише низової корупції або тіншової медицини, але й власне корупції – зловживання в системі розподілу коштів, закупівлі медичного устаткування тощо.

Поширенню корупції у сфері охорони здоров'я сприяє також відсутність відкритого доступу до інформації про витрати бюджетних коштів, виділених на досліджувану сферу, наприклад, для закупівлі ліків або медичного устаткування. М. Поліщук зазначає, що наслідком злочинної змови корумпованих співробітників цієї сфери з постачальниками відповідної продукції є складання фіктивних документів на її постачання та наведення у цих документах завищених цін. Різницю учасники змови ділять між собою. За даними перевірки, проведеної Тендерною палатою України стосовно понад тисячі процедур щодо закупівлі ліків і медичної техніки на суму понад 1 млрд грн,² виявлено порушення у кожній (!) із цих процедур. «Зокрема, ліки сумнівної якості були закуплені за необґрунтовано високими цінами та за допомогою посередників. Таким чином, на рахунки комерційних структур переведено понад 11 млн грн...».³

Ускладнює ситуацію і відсутність моніторингу, спрямованого на виявлення найбільш поширених у суспільстві захворювань і встановлення кількості осіб, схильних до тієї чи іншої хвороби, а також забезпечення відкритого доступу до його підсумків. Таким чином, корумповані представники сфери охорони здоров'я проводять закупівлю лікарських засобів, керуючись не потребами населення, а власними корисливими мотивами, що призводить до зниження ефективності надання медичної допомоги і неотримання пацієнтами необхідного лікування.⁴

Отже, забезпечення населення «безоплатною» медичною допомогою абсолютно не відповідає його реальним потребам, а з'ясувати справжню ситуацію у сфері охорони здоров'я України складно. Цілком очевидно, що наша країна не має змоги забезпечити конституційне право людини на безоплатну медичну допомогу і не здатна наразі запропонувати своїм громадянам реальні ринкові механізми оплати отриманих медичних послуг, що створює умови для виникнення та поширення корупції.⁵

¹ Видатки на охорону здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : minfin.kmu.gov.ua/document/64638/21.pdf.

² Поліщук М. Вітчизняна медицина схожа на потвор / М. Поліщук // Українська газета. – 2008. – № 45(185).

³ Поліщук М. Вітчизняна медицина схожа на потвор / М. Поліщук // Українська газета. – 2008. – № 45(185).

⁴ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

⁵ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

*г) нерозвинутість громадянського суспільства в Україні, чому сприяє:*¹

– виховання населення країни, особливо молоді, у дусі прагнення до швидкого збагачення будь-якими засобами, у тому числі протизаконними та корисливими;

– значне розшарування населення, малий відсоток середнього класу. За даними Міністерства економіки України, у 2005 р. 27,1 % населення перебувало за межею бідності, причому основною ознакою «української бідності» є те, що в нашій країні існує проблема бідності серед працюючих;²

– низький рівень правової культури, правовий нігілізм, що виявляється на всіх рівнях правосвідомості населення;

– пропаганда ЗМІ ідей насильства, вседозволеності, «зразків низькопробного мистецтва», непопулярність, поступовий занепад високоморального мистецтва.

Таким чином, зневажливе ставлення до моральних принципів духовності, чесності, справедливості у суспільстві тільки сприяє поширенню корупційних діянь як у країні в цілому, так і у сфері охорони здоров'я зокрема.³

Зростанню корупції у досліджуваній сфері сприяє також і налаштованість деяких представників сфери охорони здоров'я одразу на використання своєї посади в особистих корисливих цілях. Попри те, що останнім часом медики відверто висловлюють незадоволеність своїм матеріальним становищем, кількість охочих вступити в медичні вузи та опанувати професію лікаря не стає меншою. Досить часто студенти, які вступають до медичного вузу через хабар, починають вірити, що і далі у житті можна просуватися лише за допомогою хабарів. Звичайно, не можна звинувачувати всіх майбутніх лікарів у тому, що вони стануть корупціонерами, однак з огляду на викладене все ж виникає питання, навіщо свідомо обирати професію, яка не влаштовує з певних причин, зокрема у матеріальному плані? Чи не прагнуть такі люди опанувати цей фах, оскільки мають уявлення (у тому числі завдяки ЗМІ, як ми вже наголошували), а можливо, володіють інформацією, одержаною від інших співробітників цієї сфери, які величезні тіньові кошти обертаються довкола надання медичних послуг і як можна швидко збагатитися;

д) повільне впровадження стандартизації і так зване «ситуативне управління», що дає змогу співробітникам сфери охорони здоров'я вирішувати більшість питань на власний розсуд, а також відсутність чітко визначеного переліку гарантованих безкоштовних медичних послуг і, отже, неможливість встановлення контролю за порядком та умовами надання цих медичних послуг, дає простір для маніпуляцій у зазначеній сфері. Як наслідок, нерегульоване розширення державою переліку платних медичних послуг спричинило різке зниження доступності медичної допомоги.⁴

Таким чином, основними причинами виникнення корупції у сфері охорони здоров'я є: соціально-психологічна ситуація у відповідній сфері, зокрема поблажливе ставлення до корупційних чи тіньових проявів у медицині; відсутність відкритого доступу громадськості до інформації про використання бюджетних коштів, клінічні випробування, про їх результати; недосконале, часто посимптомне або ситуативне

¹ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

² Україна. Подолання бідності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_24267mdgp.pdf.

³ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

⁴ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

управління; безконтрольність діяльності різних медичних фондів; відсутність контролю за порядком і умовами надання населенню послуг з охорони здоров'я (маються на увазі не лише послуги лікувального спрямування, а й видача лікарняних, довідок тощо); штучний дефіцит на ринку медичних послуг.

У числі детермінант корупційних діянь у сфері охорони здоров'я можна виокремити:¹

1) *загальнодержавні* фактори, що сприяють виникненню та поширенню корупції у країні в цілому. Їх наведено у Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр., затвердженій Указом Президента України від 24.04.1998.²

2) *спеціальні* – політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські та соціально-психологічні фактори, що сприяють виникненню та поширенню корупційних діянь саме у сфері охорони здоров'я, зокрема:

політичні:

- відсутність єдиної послідовної науково обгрунтованої державної програми реформування сфери охорони здоров'я;

- декларативний характер більшості проєктів і програм, ініційованих владою щодо реформування сфери охорони здоров'я та антикорупційної політики, які не підкріплені єдиною політичною волею та практичним її впровадженням;

- відсутність реального незалежного громадського контролю за роботою управлінських, дозвільних структур;

- повільний розвиток інститутів громадянського суспільства, відсутність програм виховання антикорупційного менталітету в суспільстві;

- відсутність системи виховання у державних службовців, посадових осіб і працівників сфери охорони здоров'я моральних, професійних якостей, розуміння того, що корупція підриває авторитет професії;

- відсутність ефективного парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої влади, у тому числі керівників сфери охорони здоров'я, особливо щодо питань державних закупівель, дозвільної системи;

економічні:

- системна криза в умовах хронічного недофінансування та відсутності чіткого механізму реформування і матеріальної підтримки досліджуваної галузі;

- неналежне фінансування і нерепарування досліджуваної сфери;

- несприятливі умови для правомірної діяльності усіх суб'єктів господарювання, особливо малого і середнього бізнесу у сфері охорони здоров'я;

- непрозорість, безконтрольність, корумпованість дозвільних систем, процесів приватизації, вирішення інших господарських питань у сфері охорони здоров'я тощо;

- збільшення розриву між рівнем доходів підприємців і працівників сфери охорони здоров'я;

- соціально-економічна незахищеність працівників сфери охорони здоров'я;

правові:

- недосконалість нормативно-правової бази, що не забезпечує ефективної протидії корупції в країні в цілому, особливо стосовно питань суб'єктів корупційних діянь (невизначеність статусу лікарів щодо антикорупційного законодавства);

¹ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

² Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. : Указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=367/98>. – Назва з екрана.

– відсутність антикорупційної експертизи законодавчих актів щодо регламентації діяльності сфери охорони здоров'я, тендерної, дозвільної політики;

– правовий нігілізм.

організаційно-управлінські:

– ситуативне управління, повільне впровадження стандартизації у сфері охорони здоров'я;

– наявність у посадових осіб та інших працівників сфери охорони здоров'я дуже широких можливостей для прийняття рішень на власний розсуд;

– диспропорція у розподілі інформації;

– невизначеність на медичному ринку (на ринку медичних послуг);

– складна структура взаємозв'язків у сфері охорони здоров'я;

– поширеність практики вирішення кадрових питань не на підставі ділових і моральних якостей особи, а через знайомство, особисту відданість, близькість політичних уподобань тощо;

– зниження доступності медичної допомоги та безсистемне впровадження платних медичних послуг у державних і комунальних лікувальних установах;

– корпоративність, закритість досліджуваної сфери, поширення кругової поруки, що забезпечує надійний захист від розслідувань (одна із головних, на нашу думку, проблем протидії корупції – розуміння, виправдання та допомога корупціонерам з боку їх професійного оточення);

– відсутність тестування на відповідність професійним і моральним якостям;

соціально-психологічні:

– зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань, внаслідок чого корупція із соціальної аномалії перетворюється на правило поведінки;

– зневажливе ставлення до моральних принципів духовності, чесності, справедливості у суспільстві;

– соціально-психологічна обстановка в колективі, пов'язана із визнанням у середовищі працівників цієї сфери зазначеного негативного явища нормою;

– низька психологічна готовність громадян протидіяти корупції;

– корислива спрямованість багатьох державних службовців у сфері охорони здоров'я та медичних працівників, що призводить до порушення закону, норм моралі та професійної етики;

– моральна деформація частини керівників, що виявляється як у вчиненні ними злочинів, так і поблажливому ставленні до корупційних діянь з боку підлеглих (колегіальність, кругова порука).

Корупція в сфері охорони здоров'я: класифікація та причини виникнення

Як зазначав Г. Уайт, корупція – це зловживання владою заради задоволення власних інтересів, яка поділяється на:¹

– нелегальну діяльність, що передбачає індивідуальні чи групові порушення правил, встановлених державними органами, для задоволення власних інтересів;

– отримання особистих переваг від прогалів і суперечностей, наявних у чинному законодавстві – так зване «державне підприємництво», особливо прибуткове на високому державному рівні;

– використання влади для одержання вигоди від експлуатації ринкового потенціалу ресурсів, які контролюються (різновид «державного підприємництва»);

¹ Визначення поняття корупції та аспекти впливу на суспільство та державу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kyiv-obl.gov.ua/Docs/KBN-3.doc>. – Назва з екрана.

– створення альтернативної форми соціальних відносин через використання особистих зв'язків.

Перш ніж перейти до класифікації корупції у сфері охорони здоров'я, слід зазначити, що залежно від рівня влади, враженої корупцією, виокремлюють:¹

- низову (сіру, побутову) корупцію;
- верхівкову (адміністративну, інституціональну) корупцію;
- міжнародну корупцію.

Низова корупція поширена в нижчому та середньому ешелонах влади і пов'язана з постійною, рутинною взаємодією чиновників і громадян. Верхівкова корупція охоплює політиків, чиновників високого рангу, які мають справу з прийняттям рішень державного рівня. Ці два види корупції тісно пов'язані: низова корупція створює сприятливий психологічний фон для розвитку корупції на більш високих рівнях влади, а існування верхівкової корупції, в свою чергу, виправдовує (якщо не узаконює) наявність корупції низової. Поєднання ж низової і верхівкової корупції утворює *вертикальну* корупцію. Найбільш гостро громадськість сприймає саме низову корупцію, проте, як зазначає В. Мілер, «корупція в нижчих ешелонах влади невіддільна від корупції на високому рівні. Корумпованість нагорі, скоріше за все, своїм прикладом заохочуватиме корупцію знизу». Крім того, напевно чи посадовець нижчого рівня, який має досвід корупційних відносин, раптом припинить це робити, отримавши вищу посаду. Загалом існування системної корупції у країні призводить до розвитку тісних корупційних зв'язків, як горизонтальних, так і вертикальних: верхівкова корупція сприяє і частково виправдовує низові корупційні зв'язки, а низова – верхівкову.²

Перед тим, як навести класифікацію корупції у сфері охорони здоров'я, з'ясуємо, що ж, власне, є корупцією у цій сфері.

*Отже, під корупцією у сфері охорони здоров'я слід розуміти протиправну, здійснювану всупереч інтересам держави і суспільства, винну діяльність державних чиновників, посадовців, громадських діячів та інших представників сфери охорони здоров'я, що має характер підкупу-продажності та здійснюється або особисто, або через посередників, шляхом протиправного вимагання, пропонування, отримання або надання майна, благ, послуг, а також зловживання або перевищення влади, повноважень, службового положення, статусу, можливостей, авторитету з метою досягнення корисливих особистих, групових чи корпоративних цілей.*³

Наведемо класифікацію корупції у сфері охорони здоров'я, яка узагальнює позиції із цього питання вітчизняних і зарубіжних науковців та міжнародних організацій, які займаються вивченням питання корупції (Світовий банк, Transparency International, ВООЗ, ООН та ін.).⁴

1. За проявами в сферах діяльності:

¹ Білинська М. М. Корупція як перешкода ефективному державному регулюванню сфери охорони здоров'я / М. М. Білинська, Т. П. Попченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 31 жовт. 2007 р. : у 2 т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Т. 1. – С. 290–293.

² Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

³ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

⁴ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

– *охорона здоров'я і система охорони здоров'я*. Корупція може негативно впливати на можливості системи охорони здоров'я щодо надання високоякісної та ефективної допомоги тим людям, які її потребують. З'являються нові дані про те, що високий рівень корупції сприяє зuboжінню населення, зростанню нерівності та несправедливості надання медичної допомоги, погіршенню стану здоров'я, особливо серед найбільш вразливих груп населення (люди з низьким рівнем доходів, люди похилого віку, діти);

– *підприємницька діяльність*. За даними міжнародних експертів, корупція виникає там, де є потужний державний сектор. В Україні ж, де економіка вже давно вважається ринковою, сфера охорони здоров'я усе ще перебуває у централізованому плановому режимі. Прогалини у законодавстві (недосконалість нормативно-правових актів, які б регламентували надання платних медичних послуг), корупція в дозвільній системі сприяють розвитку так званої «напівприватної» системи, яка діє в межах державного сектору корупційним або тіньовим чином і негативно впливає на розвиток потужного приватного сектору. Приватним лікарям, які також працюють і в державних медичних закладах, нерідко може бути вигідніше використовувати державні медичні установи з їх устаткуванням;¹

– *макроекономіка*. За даними зарубіжних авторів, корупція негативно впливає на економічне зростання та інвестиції у приватний сектор сфери охорони здоров'я, знижуючи ефективність макроекономічної політики, що у свою чергу впливає на формування та розподіл бюджетних коштів.

2. За характером взаємодії регулюючих органів, платників, постачальників медичних послуг та їх споживачів:

– *нецільове використання, розтрата і розкрадання бюджетних коштів*, виділених на охорону здоров'я, або доходів, одержаних за рахунок платежів з боку споживачів. Ці явища можуть мати прояв як на державному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування, а також безпосередньо у медичних організаціях та установах, що одержують такі кошти.

– *корупція у сфері державних закупівель*. Хабарництво у сфері державних закупівель призводить до переоплати за товари і послуги або до неможливості забезпечення якості, обумовленої контрактами для таких товарів і послуг;

– *корупція в платіжних системах*. У цьому разі корупційні дії можуть передбачати безкоштовне обслуговування, підробку страхових документів або використання засобів медичних установ на користь тих або інших привілейованих пацієнтів; виставляння незаконних рахунків страховим компаніям, державним органам або пацієнтам, підробку рахунків, платіжних квитанцій, витратних документів або облік фіктивних пацієнтів;

– *корупція в системі кадрового забезпечення медичної галузі* – одна із тих форм корупційної діяльності, яка одночасно є детермінантом розвитку інших форм корупції у сфері охорони здоров'я. Медичний працівник, даючи хабар за можливість вирішення кадрового питання (працевлаштування, отримання вузької спеціалізації, підвищення кваліфікації тощо), свідомо планує повернути зі значними «дивідендами» витрачені кошти за рахунок пацієнтів або службового становища;

– *корупція в системі постачань лікарських препаратів*: хабарництво і крадіжки на різних рівнях системи розподілу препаратів та устаткування; вимагання

¹ Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Невмержицький Євген Васильович. – К., 2009. – 409 с.

«винагороди» за видачу дозволів на поширення продукції або роботу тих чи інших структур, за проведення митної реєстрації або встановлення вигідних цін; видача дозволів на торгівлю підробними або іншими неякісними лікарськими препаратами; порушення кодексів поведінки на ринку медичних послуг;

– *корупція в установах, що надають медичні послуги*: у формі хабарництва за послуги, що офіційно надаються безкоштовно, за особливі привілеї або медичні послуги; а також здирство або згода на отримання хабарів за втручання у практику найму, ліцензування, акредитації або сертифікації тих чи інших структур.¹

3. За проявами корумпованих зловживань:

– *хабарі* властиві як низовій, так і верхівковій корупції. Хворі дають хабарі за лікування без черги або препаратом, якого немає в лікарні. Можна сказати, що хабарі такого роду зумовлені, з одного боку, гарантуванням державою медичної допомоги, а з іншого – мізерністю об'єму, в якому ця допомога надається та фінансується. Беруть хабарі і керівники різного рівня, від яких тією чи іншою мірою залежить надання медичної допомоги. Нарешті, лікарі одержують хабарі від фармацевтичних фірм за призначення певних препаратів та від своїх колег за направлення до них хворих (індукований попит).

Хабаром є сплата грошей посадовцю за надання послуги, яка насправді має бути безкоштовною. Юридичний словник тлумачить цей термін як гроші або речі, що дають службовій особі як підкуп, плату за які-небудь злочинні, незаконні дії в інтересах того, хто їх дає. Побори, що їх збирали з підлеглих або залежних людей представники влади;²

– *хабарі з боку попиту*. В Україні, як і в більшості країн пострадянського простору, поширеною є практика сплачувати лікарям та іншому медичному персоналу за надання медичної допомоги чи послуги. Постає питання, чи належать ці неофіційні платежі до корупційних дій чи хабарництва і як розмежувати вдячність за надану послугу і хабар. Це питання хвилює не лише уряд нашої країни, але й громадськість та самих працівників сфери охорони здоров'я. У будь-якому разі така ситуація характерна для країн, де розрив між задекларованою готовністю держави фінансувати галузь охорони здоров'я і обсягом реально доступних ресурсів є надто значним. Тобто це зловживання лікарем своїм положенням в умовах обмеженої пропозиції послуг (особливо характерним це є для регіонів із кадровим дефіцитом лікарів та іншого медичного персоналу) і достатнього державного субсидування. Як зазначалося вище, одним зі сприятливих факторів для вчинення корупційних зловживань у сфері охорони здоров'я є непередбачувані (стихійні, епідемічні тощо) випадки, що потребують невідкладних дій. У разі, коли хворі потребують швидкої медичної допомоги, вони самі чи їхні родичі готові заплатити будь-які гроші, щоб забезпечити належне лікування. З іншого боку, непередбачувані ситуації у поєднанні з неефективністю державного управління і контролем за використанням державних фінансів сприяють «осіданню» у кишенях корумпованих чиновників сфери охорони здоров'я досить значного відсотка коштів, виділених на подолання тих чи інших непередбачуваних випадків;

– *хабарі з боку пропозиції*. Саме цей вид хабарів, на нашу думку, найбільше відповідає юридичному тлумаченню корупції. Адже хабарі або інші корупційні дії

¹ Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Невмержицький Євген Васильович. – К., 2009. – 409 с.

² Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Невмержицький Євген Васильович. – К., 2009. – 409 с.

виникають тоді, коли державні службовці сфери охорони здоров'я мають право вибирати серед постачальників послуг. З іншого боку, компанії або особи, зацікавлені у постачанні ними певної послуги у сфері охорони здоров'я, пропонують свої послуги або хабар тим державним службовцям, від яких залежить згода на укладення контракту. Саме цей вид корупційних дій властивий країнам з ендемічною, системною корупцією, з недосконалим законодавством і відсутністю належного контролю з боку громадськості за діяльністю державних установ¹.

На особливу увагу, на наш погляд, заслуговує окремий вид зловживань – *індукований попит*, приклади якого ми вже наводили вище, коли медичні працівники, користуючись своїм службовим положенням, по-перше направляють хворих на необов'язкові обстеження або на обстеження до конкретної лабораторії чи діагностичного центру, маючи від цього певний зиск; по-друге, призначають фармакологічні препарати певних фармацевтичних фірм, лобіюючи їх інтереси і маючи від цього або відсотки, або подарунки, або інші переваги. Інший приклад – ситуація, коли фахівець віддає частину своєї винагороди лікарю загальної практики, який направив хворого саме до нього;²

– *корупція у державному секторі* – дії, які державні чиновники здійснюють для власного збагачення і поліпшення службового стану. Результатом такої діяльності є проведення непотрібного затратного лікування, фальсифікація лікарських засобів, махінації зі страховими позовами;³

– «*повзуча*» *приватизація* – вид корупційних дій, коли медичні працівники використовують робочий час, робоче місце, устаткування та інші ресурси державних медичних закладів для отримання особистої вигоди, тобто фактично займаються приватною практикою за рахунок держави. Саме такий вид корупційних дій притаманний країнам із перехідною економікою, адже цьому сприяє ряд факторів: низький рівень соціально-економічного захисту медичних працівників, неефективність механізмів державного управління і державного контролю за галуззю в цілому і підприємницькою діяльністю у сфері охорони здоров'я зокрема, бюрократичні ускладнення при отриманні ліцензії на приватну діяльність, законодавча невизначеність місця та відповідальності посадових осіб у сфері охорони здоров'я з урахуванням вимог антикорупційного законодавства тощо;⁴

4. За рівнем виникнення корупційних діянь:⁵

– *верхівкова (велика) корупція у сфері охорони здоров'я* – це, власне, корупційні дії, передбачені антикорупційним законодавством України, адже йдеться саме про державних службовців у сфері охорони здоров'я;

¹ Білинська М. М. Корупція як перешкода ефективному державному регулюванню сфери охорони здоров'я / М. М. Білинська, Т. П. Попченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 31 жовт. 2007 р. : у 2 т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Т. 1. – С. 290–293.

² Білинська М. М. Корупція як перешкода ефективному державному регулюванню сфери охорони здоров'я / М. М. Білинська, Т. П. Попченко // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 31 жовт. 2007 р. : у 2 т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Т. 1. – С. 290–293.

³ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

⁴ Визначення поняття корупції та аспекти впливу на суспільство та державу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kyiv-obl.gov.ua/Docs/KBN-3.doc>. – Назва з екрана.

⁵ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

– розкрадання державного майна та державних коштів особами, які розпоряджаються цим майном. Цей вид корупційних дій притаманний тією чи іншою мірою всім країнам світу, може виникати як у державних, так і в приватних медичних закладах;

– бюрократична і політична корупція.

На особливу увагу, на нашу думку, заслуговує бюрократична та політична корупція. Державні чиновники і політики можуть ухвалювати як управлінські, так і політичні рішення, лобіюючи власні – фінансові чи кар’єрні – інтереси. Так, вони можуть схвалити будівництво лікарні або зупинити її закриття заради поліпшення своїх шансів на виборах. Саме цей вид корупції властивий і розвинутим країнам світу, хоча випадки такого роду поодинокі та передбачають обов’язкове покарання. Для країн, де економічна ситуація, політичне життя і громадянське суспільство відокремлені, ці випадки дуже поширені та, зазвичай, залишаються безкарними. Бюрократична і політична корупція тим більше заслуговують на засудження з огляду на саму їх природу. Якщо політик прагне заради політичної вигоди зберегти неефективну або навіть непотрібну лікарню, він може розраховувати на підтримку місцевої громади. З іншого боку, використання державних коштів для поліпшення свого іміджу та отримання політичних дивідендів, безумовно, розцінюється як різновид корупції. Мотивація таких дій часто буває неоднозначною, що істотно утруднює напрацювання та застосування механізмів протидії;¹

– низова корупція або корупційна поведінка.

Результати дослідження переконливо свідчать про необхідність розробки та реалізації заходів, спрямованих на удосконалення та розвиток механізмів державного управління протидії корупції у сфері охорони здоров’я в Україні.

Отже, проведений аналіз законодавчої бази, наукових публікацій з тематики державного управління сферою охорони здоров’я та антикорупційної політики держави, практики діяльності суб’єктів боротьби з корупцією дає підстави для таких висновків щодо корупції у сфері охорони здоров’я:

1. Основними передумовами виникнення корупції у сфері охорони здоров’я в Україні є:

- системність поширення корупції у країні в цілому;
- корупціогенність суспільства;
- складна структура сфери охорони здоров’я, в якій задіяно багато структур і організацій, у т.ч. безпосередньо не пов’язаних з охороною здоров’я;
- соціальна незахищеність медичних працівників, їх невмотивованість;
- недосконала система правового захисту як пацієнтів, так і медичних працівників;
- кризовий стан сфери охорони здоров’я, невизначеність остаточного шляху її розвитку;
- практична необмеженість дозвільних установ;
- слабкий розвиток конкуренції у сфері охорони здоров’я, необізнаність медичних працівників щодо юридичних питань, маркетингу і розвитку підприємництва у сфері охорони здоров’я.

¹ Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в сфері охорони здоров’я в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Попченко Тетяна Петрівна. – Київ, 2010. – 250 с.

2. Однією з причин розвитку корупції у досліджуваній галузі є недосконала, ситуативна, адміністративно-командна система державного управління сферою охорони здоров'я, особливо з питань кадрового забезпечення. Корупція в системі кадрового забезпечення викликає ланцюгову реакцію зростання тіньової медицини, що стримує ефективний розвиток суспільства та ускладнює морально-етичні відносини між надавачами та споживачами медичних послуг.

3. Неофіційні платежі у сфері охорони здоров'я зумовлені неналежним фінансуванням оплати праці медичних працівників, недостатнім забезпеченням ліками та основним медичним устаткуванням, слабкістю механізмів державного управління галуззю.

4. Вжиття заходів антикорупційної політики ускладнено тим, що як в українському суспільстві в цілому, так і у сфері охорони здоров'я корупція стала нормою життя, її наявність «виправдовується» соціально-економічними проблемами галузі, що призвело до збільшення масштабів тіньової оплати медичних послуг. Нелегальна «комерціалізація» медичних закладів, корумпованість службових осіб у сфері охорони здоров'я сприяє виникненню особливої форми низової корупції – «повзучої» приватизації.

5. Дефіцит фінансування охорони здоров'я, невисокий (фактичний) рівень оплати праці його працівників негативно впливає на кадрове забезпечення галузі і зумовлює диспропорцію кадрової політики в центральних містах України та сільській місцевості, а також залежно від медичної установи (стаціонар-поліклініка) та спеціалізації. Це в свою чергу сприяє відтоку кваліфікованих кадрів зі сфери охорони здоров'я та збільшенню кількості службових зловживань та посиленню корупції в кадровій політиці.

6. Корупція у сфері охорони здоров'я є індикатором і наслідком недосконалості механізмів державного управління досліджуваною галуззю, недорозвиненості соціальних інститутів і соціальних відносин. Наведене вище ще раз акцентує важливість вивчення передумов виникнення корупції у сфері охорони здоров'я, адже, на наше глибоке переконання, для того, щоб розробити і впровадити у життя справді дієві механізми протидії корупції, треба ретельно дослідити всі сторони самої проблеми.

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ**

8.1. Корупція як загроза встановленому порядку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні

Корупція є не лише правовою, а й соціально-політичною проблемою. Здебільшого її прояви характерні для діяльності органів державної влади. Ефективне запобігання і протидія корупції належать до найбільш складних проблем, які має вирішити Україна. Корупція вражає життєво важливі інститути суспільства, породжує глибоку недовіру громадян до органів державної влади.

Складність дослідження проблеми корупції полягає у її латентності, ознаками якої є: відносна закритість статистики; необхідність судового доказування вчинення дій корупційного характеру, віднесених до числа злочинних; уповільнене реагування громадськості на протиправні дії чиновників та ін. Крім того, з науково-практичного погляду актуальною є соціальна оцінка масштабів корупції та її наслідків, у тому числі й із використанням результатів масових та експертних соціологічних опитувань.

В умовах демократизації українського суспільства та орієнтації України на європейський вектор соціального розвитку підвищення професіоналізму державних службовців набуває надзвичайної важливості й актуалізує питання незавершеності українських реформ. Виходячи з наведеного, стан кадрового забезпечення наочно демонструє проблеми системи державного управління в сучасній Україні. Ситуацію, що склалася, можна вважати трансформаційним періодом функціонування адміністративної системи, коли ротація кадрів виконує не тільки роль засобу підготовки та навчання, але і є профілактичним інструментом та засобом запобігання корупційним діям, допоміжним – щодо дотримання стандартів етичної поведінки, додатковим – для підсилення інституту відповідальності, а також основою раціонального використання кадрових ресурсів у державному управлінні.

У країнах ЄС вже відбулося утвердження стандартів професіоналізму, відповідальності та компетентності службовців у системі органів публічної влади. Перехід на такі європейські засади публічного врядування потребує змін і в українській кадровій політиці. Характеризуючи стан реформування системи державної служби, слід виокремити такі принципи напрями відповідних перетворень: посилення впливу громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень, удосконалення антикорупційного законодавства і державної кадрової політики.

Досвід європейських країн свідчить про доцільність перенесення трудових відносин державного службовця із публічно-правової сфери (держава– державний службовець) до публічно-приватної (корупційна основа із наявністю громадської (комунальної власності), особливо корисним це може виявитися з огляду на розвиток місцевого самоврядування та його спроможностей щодо комунального господарювання (делеговані повноваження).

Перенесення трудових відносин державного службовця у публічно-приватну сферу дало би змогу впровадити професійну відповідальність і посилити етичну складову діяльності, оскільки вони ґрунтуються на добровільності додержання

цих стандартів. Статус державного службовця має на меті забезпечити сувору відповідальність саме через покладення на таких осіб повноважень з виконання функцій держави, що уможливорює посилення дисциплінарної відповідальності, виконавської дисципліни.

Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» була спрямована на удосконалення законодавства про державну службу, зокрема з питань добору кадрів, забезпечення належного матеріального стимулювання державних службовців, запровадження ефективного механізму атестації, чітке визначення процедур ротації державних службовців на окремих посадах, законодавче встановлення правил поведінки державних службовців, недопущення «корупційного лобізму» та впливу негативної репутації («чорні списки») тощо.¹

Одним зі шляхів вирішення проблеми забезпечення доброчесності на державній службі є запровадження правового інституту ротації кадрів державних службовців і визначення механізму її проведення на відповідних посадах.

Важливим заходом запобігання проявам корупції на державній службі є формування професійної етики, фіксація основних стандартів етичної поведінки, очікуваної від державних службовців. Саме тому доцільним є запровадження відповідних кодексів для різних органів державної влади, зважаючи на специфіку їх діяльності. Зазначена практика отримала позитивні результати в окремих країнах. Так, у Великобританії Комітетом зі стандартів публічної сфери свого часу було оприлюднено «Сім принципів публічної сфери», які було включено до кодексів поведінки різними державними органами, установами та організаціями. Нова Зеландія прийняла у 1998 р. Загальнонаціональний кодекс поведінки, де наведено очікувані норми професійної поведінки державних службовців. Кожному державному органу було рекомендовано розробити галузеві правила поведінки відповідно до норм, встановлених Загальнонаціональним кодексом.²

Головною перевагою такої моделі побудови кодексів поведінки є можливість врахування специфіки різних органів з одночасним збереженням єдності цінностей та етичних стандартів державної служби.

На підставі аналізу положень чинного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції суб'єктами запобігання та протидії корупції на державній службі слід визнати такі категорії осіб:

1. Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, органи прокуратури України. Зазначені суб'єкти здійснюють свої повноваження в межах покладених на них Конституцією України обов'язків.

2. Спеціально уповноважений орган з питань запобігання та протидії корупції.

3. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Такими суб'єктами можуть бути органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК.

4. Інші суб'єкти, на яких законом покладено участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів держави, а також в

¹ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.07.2007 № 657-р (втратило чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/657-2007-%D1%80>.

² Кононенко С. Я. Шляхи вдосконалення боротьби з корупцією в ОВС України / С. Я. Кононенко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Координац. ком. по боротьбі з корупцією і організ. злочинністю при Президентові України, Міжвідом. н.-д. центр. – 2007. – № 17. – С. 185–193.

інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції у міжнародному співробітництві у цій сфері. Такими суб'єктами можуть бути: уповноважені підрозділи органів виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

Варто звернути увагу і на необхідність розробки механізмів проходження державної служби, зважаючи на розмежування політичних та адміністративних посад державної служби. У зв'язку з наведеним доцільним буде встановлення обмежень для керівників органів виконавчої влади щодо перерозподілу посад у межах органу для осіб, які можуть обіймати їх за політичними переконаннями.

Важливого значення у цьому аспекті набуває підвищення рівня правової свідомості державного службовця з тим, щоб він діяв тільки в межах чинного законодавства. Крім того, вбачається за необхідне розмежування і захист повноважень державних службовців, звуження сфери дії розсуду державних службовців, а також запровадження чіткого порядку взаємодії держслужбовців і громадян. Зокрема, громадяни повинні не тільки мати право знати зміст покладених на державного службовця обов'язків, але й мати змогу мінімізувати безпосередній контакт із цією посадовою особою. Це можливо тільки шляхом спрощення адміністративних процедур і порядку надання послуг, а також запровадження можливості їх отримання через засоби дистанційного зв'язку. Крім того, важливого значення набуває і посилення контролю за державними службовцями, а також відповідальності державних службовців у разі невиконання чи неналежного виконання покладених на них обов'язків.

Вважаємо за можливе на законодавчому рівні передбачити запровадження більш суворой відповідальності за вчинення корупційних діянь, зокрема позбавлення пільгового пенсійного забезпечення державних службовців, притягнугтих до відповідальності за хабар, зловживання службовим становищем; конфіскацію незаконно отриманого майна; скасування умовних покарань та амністії для осіб, засуджених за корупційні діяння; переатестацію державних службовців з метою перевірки їх професійної придатності; розробку стандартів якості державних послуг для населення; сприяння розвитку малого та середнього бізнесу; зменшення податкового тиску; спрощення податкової системи; спрощення процедур отримання кредитів; впровадження заявної системи реєстрації підприємств; утвердження виборчого кодексу за відкритими списками; запровадження публічного механізму звітування депутатів, спрощення механізму їх відкликання.

Подолання корупції є важливою умовою підвищення престижу державної служби, органів державної влади, Української держави в цілому.

Основною причиною, що спровокувала кризу державного управління, стала його слабкість, у свою чергу зумовлена, в тому числі, кількісними та якісними втратами кадрового потенціалу, зниженням рівня професіоналізму державних службовців, плінністю кадрів на державній службі, неусвідомленням високого рівня відповідальності, покладеної на державного службовця, непритягненням до відповідальності за вчинення корупційних діянь, низьким рівнем культури, а також патріотизму державних службовців усіх рівнів.

Найважливішою умовою поширення корупційних проявів на державній службі є недосконалість законодавчого регулювання діяльності органів державної влади, що створює поле для зловживання владою шляхом отримання неправомірної вигоди. Недосконала система контролю за виконанням законодавчих актів, оскільки основною метою такого контролю наразі залишаються лише строки виконання завдань державної служби, а не якість та

ефективність цього виконання. Тому контроль у сфері запобігання та протидії корупції повинен сприяти не тільки вирішенню питань додержання строків опрацювання документації як між безпосередніми виконавцями, так і між органами державної влади різних рівнів, а також питань дотримання трудової дисципліни, унеможливлення зловживань владою та розробки ефективних методів боротьби із цим явищем.

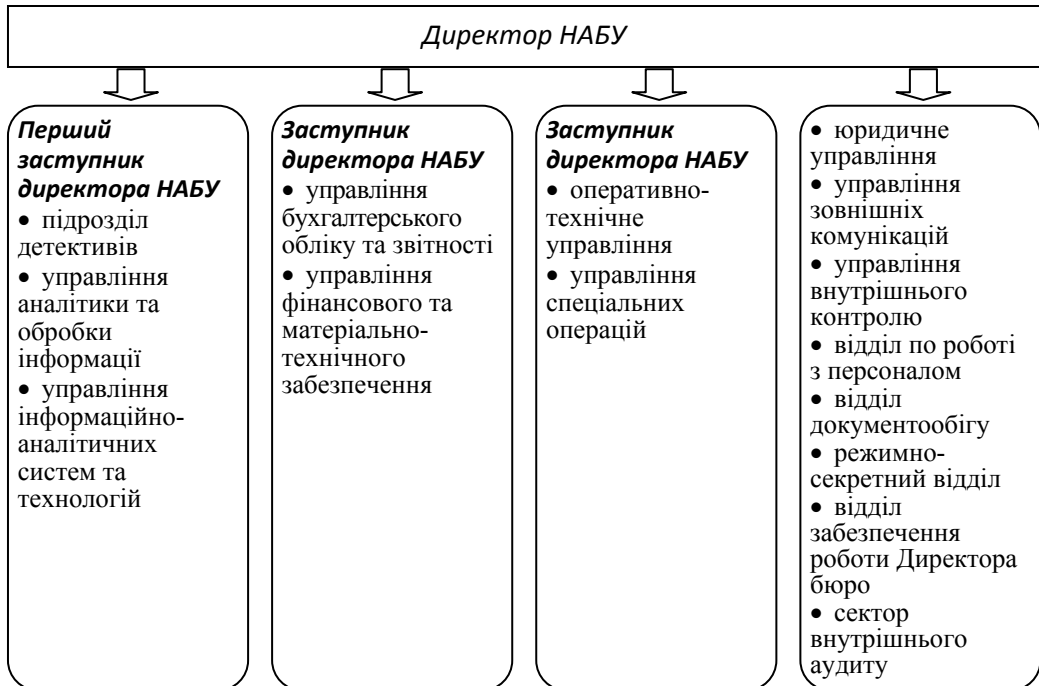
Особливу увагу варто зосередити на новоствореній державній установі, наділеній спеціальними повноваженнями – НАБУ.

НАБУ – державний правоохоронний орган, основне завдання якого – запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових.¹

Кадрова політика НАБУ відкрита та прозора. У конкурсі на зайняття посади може взяти участь кожен громадянин України, який відповідає вимогам до кандидатів на вакансію у НАБУ. Конкурс проводиться відкрито, з обов’язковим інформуванням громадськості шляхом оприлюднення інформації про вакантні посади, основні вимоги до кандидатів на них, процедуру, етапи та строки проведення конкурсу, принципи та умови відбору кандидатів, хід проведення конкурсу та його результати на офіційному веб-сайті НАБУ.

Багатоступеневий відбір у ході проведення конкурсу створює умови для об’єктивної оцінки відповідності кандидатів за особистими, діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем спроможних ефективно виконувати відповідні службові обов’язки на посадах працівників НАБУ.

Структура НАБУ



¹ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

В Україні відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка враховувала би гостроту проблеми та актуальну ситуацію. Створення належної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування і реалізації антикорупційної політики, а саме розробка антикорупційної програми, має передбачати:

- визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також із запровадження антикорупційної стратегії та виконання державної антикорупційної програми;
- оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причин, що їх породжують та умов, які їм сприяють;
- заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, визначення осіб, відповідальних за їх виконання, строків та необхідних ресурсів;
- навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;
- процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;
- інші заходи, спрямовані на запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням.

Виконання антикорупційної програми дасть змогу вжити невідкладних заходів стосовно проведення антикорупційної реформи, зокрема:

- забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, якими вона зумовлена, запровадити ефективний моніторинг і координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства;
- зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їх діяльністю;
- створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки, забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворити із цією метою НАЗК;
- посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції стосовно переслідування осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу НАБУ;
- сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформувати нетолерантне ставлення бізнесу до корупції;
- розширити можливості доступу до суспільно важливої інформації;
- сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади і т.д.

До засобів державно-правового механізму протидії корупції можна віднести: контроль, нагляд, розгляд звернень громадян та запровадження відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Визначаючи сутність корупції, слід виходити з того, що корупція не може бути зведена до якогось конкретного суспільно небезпечного діяння, до певного правопорушення. Корупція – явище соціальне, має соціальну зумовленість і соціальні закономірності розвитку, при цьому вона негативно впливає на соціальні процеси. Корупція як породження суспільних відносин охоплює різні соціальні сфери суспільства, деформує будь-які групи суспільних відносин.

У багатьох енциклопедіях і словниках наведено дослівний переклад з латини слова «корупція», що означає «корозія, роз'їдання, руйнування».¹

Дефініцію корупції український законодавець, як уже зазначалося, надав у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».²

Соціальна сутність корупції полягає в тому, що вона порушує нормальний порядок речей у державному управлінні та на державній службі, у результаті чого настає «псування», «корозія» влади. Таке спотворення, порушення суспільних відносин має характер ланцюгової реакції. Якщо ж визначати сутність корупції у контексті соціального призначення державної служби, то варто наголосити, що корупція порушує її загальні принципи, встановлені як національним законодавством, так і міжнародно-правовими актами. Згідно з Міжнародним кодексом поведінки державних посадових осіб державна посада наділена певним кредитом довіри і передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Державні посадові особи повинні виконувати свої обов'язки і функції компетентно та ефективно, відповідно до законів, сумлінно і доброчесно, приймати справедливі та неупереджені рішення. Однак державній владі та її представникам завжди була властива ознака корупційності.

Одним із проявів корупції є використання органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами наданих їм повноважень з метою створення переваг для певних економічних суб'єктів, колективних чи індивідуальних, протиправного лобіювання їх інтересів. Такі дії можуть бути спрямовані як на отримання безпосередньої економічної вигоди, так і більш опосередкованих, зокрема політичних, переваг.

Корупція, як правило, супроводжує форми інституційної неефективності, що можуть мати прояв у політичній нестабільності, бюрократичному павутинні, слабкості законодавчої та судової систем.

Розрізняють чотири основні рівні (види) корупції:

1. «Високорівнева» (або «елітарна», «можновладна») корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів і судової влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі.

До основних форм «високорівневої» корупції слід віднести:

- корупційний лобізм;
- корупційний протекціонізм і фаворитизм;
- таємні внески на політичні цілі, внески на вибори з отриманням у подальшому «дивідендів» у виді високих державних посад;
- перехід державних посадових осіб на керівні посади у комерційних структурах, які вони, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок;
- поєднання державної служби з комерційною діяльністю;
- надання податкових пільг;
- запровадження монополій щодо певного виду комерційної діяльності;
- перешкоджання в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званий «державний рекет», або торгівля дискреційною владою);
- призначення на відповідальні державні посади тощо.

¹ Мишин Г. К. О теоретической разработке проблемы коррупции / Г. К. Мишин // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / под ред. В. В. Лунеева. – М., 2001. – 369 с.

² Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є:

- бюджетна сфера (у тому числі отримання міжнародної валютної допомоги);
- приватизація державного майна;
- паливно-енергетичний сектор;
- контроль за тіньовою економікою та нелегальним бізнесом;
- розподіл державної власності, землі та природних багатств України;
- митна сфера.

2. *Корупція у середніх ешелонах влади.* Практично тотожна «елітарній». З урахуванням меншого обсягу повноважень органів влади обласного рівня корупціонери мають менше можливостей використовувати державну власність в особистих цілях. Тут менш потужні фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності, обмежені владні повноваження чиновництва. Втім, зважаючи на звичайний арифметичний підрахунок кількості чиновництва, розмір шкоди, заподіяної корупціонерами цього рівня, навряд чи менший.

3. *Корупція «низова»* (дрібне чиновництво), тобто держслужбовців, які безпосередньо виконують роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідують справи, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах).

Дрібна управлінська (низова) корупція має свою кількісну та якісну характеристику (ознаки). Специфіка її поширення зумовлена таким: 1) це місцевий локальний рівень (рівень муніципальної влади), де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; 2) об'єктом корупції у цьому випадку є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи тощо).

Найбільш корупційно небезпечними сферами у контексті дрібної корупції є:

- митна сфера (дрібні порушення правил митного режиму, дрібна контрабанда тощо);
- дозвольно-ліцензійна система;
- дрібне підприємництво;
- контрольно-наглядова діяльність;
- правоохоронна діяльність;
- житлово-комунальне та побутове обслуговування населення;
- система охорони здоров'я;
- сфера освіти та дошкільного виховання.

4. *Корупція «від злиднів».* Найбільш безпечний вид корупції. Здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній основі, ситуативно або коли матеріальне становище «зовсім скрутне». Відносна безпечність цього виду полягає в тому, що корупційні дії вчиняються службовцями, які мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ.¹

Як уже зазначалося, види (рівні) корупції можна класифікувати за різними критеріями. В основу наведеної класифікації покладено ранг державного службовця.

Крім зазначеного, пропонуємо класифікувати корупцію за:

– *сферами діяльності:*

1) політична;

2) економічна, або ділова (бізнес-еліта країни). В нашій країні, де відбулося зрощення влади з бізнесом, цей поділ є досить умовним;

¹ <http://www.znu.edu.ua/docs/lektsiya-z-pitan---zapobigannya-ta-viyavlennya-koruptsiyi.doc>

3) побутова (традиція віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

– *різновидом влади:*

1) у законодавчій владі;

2) у виконавчій владі;

3) у судовій владі. Сюди ж слід віднести і корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

– *часом вчинення:*

1) ситуативна;

2) корупція на постійній основі, коли вона стає способом життя службовця, істотним джерелом матеріального поповнення власного бюджету (або основною статтею доходу);

– *способом учинення:*

1) псевдолобізм.¹

Одна із найбільш небезпечних форм корупції – «проштовхування» шляхом прийняття нормативних та інших актів влади, органів місцевого самоврядування потрібних окремим кланам, бізнес-групам рішень, які часто суперечать інтересам нації, чинному законодавству, або зміна редакції нормативних актів не на користь інтересів держави та суспільства.

В. М. Гаращук та А. О. Мухатаєв пропонують узагальнену *класифікацію негативних наслідків корупції:*

– неефективне використання державних коштів та ресурсів;

– неефективна зовнішня і внутрішня економічна політика держави, підлаштована під кланові інтереси, а не інтереси держави;

– втрата податків, інших надходжень до державного бюджету (шляхом прямого їх розкрадання або «узгодженого» недоотримання);

– гальмування розвитку бізнесу шляхом установлення штучних перешкод;

– уповільнення ефективності роботи державного апарату в цілому;

– неефективне використання знань та умінь людини, яка замість того, щоб займатися справою, змушена долати бюрократичні перепони;

– зниження якості управлінських послуг (у тому числі внаслідок утворення штучних перешкод);

– зниження інвестицій, уповільнення економічного зростання;

– банкрутство приватних підприємців; посилення організованої злочинності, яку часто «кришують» корумповані високопосадовці;

– посилення соціальної нерівності;

– занепад суспільної моралі.²

Розробка механізмів запобігання і протидії корупції на державній службі, які б сприяли боротьбі з корупцією, насамперед має бути заснована на принципах міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією, що передбачає напрацювання міжнародної правової основи та уніфікацію антикорупційного законодавства.

Для ефективного подолання корупції та підвищення якості, результативності й відповідальності адміністративного управління необхідно забезпечити:

– наявність розвиненої системи громадського контролю й моніторингу за діяльністю влади на всіх рівнях;

¹ Побережний В. В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця / В. В. Побережний // Унів. наук. зап. – 2011. – № 3(39). – С. 424–429.

² Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. Монографія. – Х. : Право, 2010. – 144 с.

– чіткий і раціональний розподіл влади і повноважень між різними її органами, посадовими особами;

– застосування принципу перехресності й розподілу важливих владно-управлінських повноважень із метою децентралізації та підвищення ефективності процесів прийняття рішень, взаємного контролю й відповідальності всіх їх учасників;

– створення спеціальної системи інформаційно-аналітичного і науково-теоретичного забезпечення розробки, впровадження, моніторингу, аналізу та оцінки державної політики;

– розвиток механізмів і професійних навичок аналізу й розробки політики, вимірювання ефективності результатів її впровадження;

– розвиток механізмів і професійних навичок технологічно ефективного консультування і двосторонньої взаємодії влади з громадськістю;

– запровадження програм адміністративного маркетингу для більш ефективного виявлення, оцінки і задоволення попиту громадян на адміністративні послуги;

– практичне вміння організацій, установ і громадян контролювати владу і домагатися врахування своїх пропозицій та інтересів;

– створення або залучення спеціалізованих комунікативних організацій для професійного обміну між державним, приватним і громадським секторами;

– запровадження у штатному розкладі органів виконавчої влади спеціальних посад політичних аналітиків та адміністративних менеджерів з питань розробки, впровадження й оцінювання політики;

– розробку і запровадження спеціальних нормативних документів для регулювання процедур взаємодії органів влади і громадськості (наприклад, положень про проведення консультацій, вивчення громадської думки та оцінки задоволеності громадян адміністративними послугами; стандартів якості адміністративних (державних) послуг і процедур їх надання; інструкцій з розробки, аналізу, моніторингу, оцінки ефективності політики в окремих органах влади та управління).

У систему державного управління для її якісного перетворення й модернізації необхідно «вмонтувати» принципи ринкової поведінки, організації та менеджменту виробничих процесів, системи управління якістю, які діють у приватному секторі. Процедури адміністративної й фінансової звітності в системі виконавчої влади, розробки і впровадження державних програм, здійснення державних закупівель необхідно переорієнтувати з показників виконаних заходів і завдань, залучених бюджетних ресурсів на показники реально досягнутих результатів та конкретних позитивних змін у суспільстві.

Розробка, аналіз, моніторинг та оцінювання політики, комунікації і взаємодія влади з громадськістю, вимірювання громадської думки – це невід’ємні елементи і продукти адміністративного менеджменту. Головна їх характеристика і ринкова функція полягає в тому, що їх має бути переорієнтовано на потреби й інтереси громадян-споживачів адміністративної продукції влади. Тож для вирішення цього завдання (з метою забезпечення високої споживчої якості та суспільної безпечності й корисності зазначеної продукції) необхідно застосовувати відповідні засоби технічного регулювання якості й безпеки (сертифікація, стандартизація і т.д.), так само, як до певних груп товарів і послуг, що можуть містити потенційні загрози для здоров’я і безпеки людини та довкілля.

Для зниження рівня корупції в нашій країні необхідно застосувати систему заходів та умов, що забезпечать ефективність протидії корупції: легалізація

тіньової економіки, зниження обсягів обігу готівкових грошових коштів, недопущення легалізації злочинних активів, запобігання економічній злочинності та контрабанді тощо.

Ефективними для України можуть стати два успішні механізми запобігання та протидії корупції: сінгапурський та шведський. Характерною для сінгапурського є суворі юридична відповідальність та контроль за суб'єктами корупційних діянь, особливо вищого рівня. Шведська модель передбачає масштабний громадський тиск на корупціонерів. Держава насамперед забезпечує зняття обмежень в економіці, максимальну свободу слова та прозорість у публічних справах, затвердження високих етичних норм для чиновників.¹

На державних службовців необхідно покласти обов'язок самостійно боротися з будь-якими проявами корупції, вони повинні інформувати керівництво та інші компетентні органи про будь-які випадки корупції. Також доцільним є запровадження постійної антикорупційної пропаганди у суспільстві.

Нагальною є потреба у моніторингу корупційних правопорушень у цілому та окремих їх видів, веденні реєстрів державних службовців, яких визнано винними у вчиненні корупційних діянь; у заохоченні, сприянні та підтримці міжнародного співробітництва й технічній допомозі у запобіганні корупції та боротьбі з нею, зокрема щодо повернення коштів, отриманих внаслідок корупційних діянь; у заохоченні чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами та державним майном.

Особиста заінтересованість державного службовця може виникати і в тих випадках, коли вигоду отримують або можуть отримати інші особи, наприклад, друзі державного службовця, його родичі. У зв'язку з наведеним для визначення кола осіб, з вигодою яких може бути пов'язана особиста заінтересованість державного службовця, необхідно запровадити термін «родичі та/чи інші особи, з якими пов'язана особиста заінтересованість державного службовця».

Визначення конфлікту інтересів охоплює безліч конкретних ситуацій, у які державний службовець може потрапити під час виконання посадових обов'язків. Враховуючи різноманітність приватних інтересів державних службовців, скласти вичерпний перелік таких ситуацій неможливо. Тим не менше, можна виокремити ряд ключових «сфер регулювання», в яких виникнення конфлікту інтересів є найбільш імовірним:

- виконання окремих функцій державного управління стосовно родичів та/або інших осіб, з якими пов'язана особиста заінтересованість державного службовця;
- виконання іншої оплачуваної роботи;
- володіння цінними паперами, банківськими вкладками;
- отримання подарунків і послуг;
- майнові зобов'язання і судові розгляди;
- взаємодія з колишнім працедавцем та працевлаштування після звільнення з державної служби;
- явне порушення встановлених заборон (наприклад, використання службової інформації, отримання нагород, почесних і спеціальних звань (за винятком наукових)).

Вперше про конфлікт інтересів згадується у Загальних правилах поведінки державного службовця. Відповідно до п. 3.1 цих правил державний службовець повинен у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення

¹ Побережний В. В. Становлення запобігання і протидії корупції в органах виконавчої влади України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Побережний Володимир Володимирович. – К., 2013. – С. 78–82.

конфлікту інтересів, а саме будь-якої можливості виникнення реальних або таких, які видаються реальними, суперечностей між його приватними інтересами та його службовими повноваженнями, що можуть вплинути на об'єктивність та/або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень.¹

У Загальних правилах йдеться не тільки про реальний, але і про уявний конфлікт. Як уже зазначалося, реальним конфліктом інтересів є суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.²

Невжиття державним службовцем, який є стороною конфлікту інтересів, заходів із запобігання або врегулювання конфлікту інтересів є правопорушенням, що тягне звільнення державного службовця з державної служби. З'ясування обставин невиконання державним службовцем заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів має відбуватися в межах не службової перевірки, а перевірки, проведеної відповідним підрозділом, який здійснює повноваження з профілактики корупційних та інших правопорушень.

Заходи щодо запобігання конфлікту інтересів можуть здійснюватися з ініціативи державного службовця та не бути пов'язаними з його обов'язками, встановленими законодавством про державну службу та протидію корупції. Наприклад, звернення державного службовця з клопотанням про встановлення відповідною комісією, чи існують або чи можуть виникнути в конкретній або гіпотетичній ситуації ознаки порушення цією особою вимог про недопущення конфлікту інтересів.

Запобігання або врегулювання конфлікту інтересів може полягати в зміні посадового або службового становища державного службовця, який є стороною конфлікту інтересів, аж до його відсторонення від виконання посадових (службових) обов'язків в установленому порядку, та (або) у відмові державного службовця від вигоди, що спричинила виникнення конфлікту інтересів.

За змістом ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.³

Керівникові відповідного органу виконавчої влади разом зі зміною посадового або службового становища державного службовця необхідно:

- використовувати механізм, передбачений чинним законодавством щодо перевірки достовірності та повноти відомостей, що подаються громадянами, які претендують на заміщення посад державної служби;

- активніше залучати відповідні комісії для вжиття заходів щодо запобігання конфлікту інтересів. Зокрема, в тих ситуаціях, коли потрібно надати оцінку діям державного службовця, встановити можливість неправомірного одержання ним вигоди, а також здійснити профілактичний вплив.

¹ Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Голодержслужби від 04.08.2010 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Державному службовцеві та його родичам рекомендується не приймати подарунків від організацій, щодо яких державний службовець здійснює або раніше здійснював окремі функції державного управління, незалежно від вартості цих подарунків і приводів дарування. Забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо дарувальник перебуває в підпорядкуванні обдарованого.

Керівникові органу виконавчої влади у випадку, якщо йому стало відомо про отримання державним службовцем подарунка від фізичних осіб або організацій, щодо яких державний службовець здійснює або раніше здійснював окремі функції державного управління, необхідно оцінити, наскільки отриманий подарунок пов'язаний з виконанням посадових обов'язків.

Якщо подарунок пов'язаний з виконанням посадових обов'язків, то щодо державного службовця має бути застосовано заходів дисциплінарної відповідальності, враховуючи характер вчиненого державним службовцем корупційного правопорушення, його тяжкість, обставини, за яких його вчинено, дотримання державним службовцем інших обмежень і заборон, вимог про запобігання або про врегулювання конфлікту інтересів і виконання ним обов'язків, встановлених з метою протидії корупції, а також попередні результати виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків.

Якщо подарунок не пов'язаний з виконанням посадових обов'язків, то рекомендується вказати державному службовцеві на те, що отримання подарунків від зацікавлених фізичних осіб і організацій може завдати шкоди репутації органу виконавчої влади, і тому є небажаним незалежно від приводу дарування.

У разі якщо керівник органу виконавчої влади має інформацію про отримання родичами державного службовця подарунків від фізичних осіб та/або організацій, щодо яких державний службовець здійснює або раніше здійснював окремі функції державного управління, рекомендується:

- вказати державному службовцеві, що факт отримання подарунків спричиняє конфлікт інтересів;

- запропонувати повернути відповідний подарунок або компенсувати його вартість;

- до прийняття державним службовцем заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів відсторонити державного службовця від виконання посадових (службових) обов'язків щодо фізичних осіб і організацій, від яких було отримано подарунок.

Вимагає також удосконалення механізм декларування доходів і майна державних службовців.

У науковій літературі наголошено, що різноманітні заходи з подолання корупції, які плануються і здійснюються сьогодні у нашій державі, дуже слабо пов'язані із зусиллями для наведення порядку в економіці, а законодавчі акти, які регламентують економічні реформи, нерідко прийняті поспіхом і, головне, не завжди виконуються, оскільки досить часто не передбачають належних механізмів нейтралізації можливих зловживань. У чинному законодавстві та науковій літературі відсутня єдина точка зору щодо змісту та різновидів адміністративно-правових заходів у цілому та тих, які застосовуються органами внутрішніх справ із питань протидії корупції зокрема.

Для подолання негативних наслідків корупції на сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави слід запровадити прозорий механізм

відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків. Постає необхідність більш чіткого визначення процедури дисциплінарного провадження, порядку проведення службових розслідувань. Доцільним також буде запровадити періодичну ротацію кадрів на окремих посадах, пов'язаних із підвищеним ризиком корупції та зловживань владою і службовим становищем.

8.2. Аналіз ризиків і можливих сфер зловживань у системі виконавчої влади

8.2.1. Підходи до оцінки корупційних ризиків

В основу системи виконавчої влади відповідно до європейської практики як основний імператив діяльності покладено принцип «сервісної держави», за яким категорія публічної послуги суспільству є основою для визначення результативності публічних службовців, – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. У процесі становлення такого розуміння діяльності публічних, зокрема державних, службовців важливо системно унеможливити прояви корупції у сфері державного управління, яка загрожує безпеці особи, суспільства і держави в цілому. Наведене без перебільшення є одним із пріоритетних завдань нашої держави, оскільки корупція створила серйозні перепони на шляху розвитку ринкової економіки, що як наслідок призвело до зневіри суспільства у державній владі, розчарування у демократичних перетвореннях і зниження авторитету нашої країни на міжнародній арені.

За результатами 2015 р. індекс сприйняття корупції (CPI) країни становить 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року.¹

У всесвітньому рейтингу Україні належить 130 місце зі 168 позицій, а у 2014 р. країна посідала 142 місце зі 175. Забезпечити незначне зростання індексу Україні вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі руху викривачів корупції. Натомість зволікання із реальним покаранням хабарників, а також збільшення корупційної складової у стосунках бізнесу та влади не дають Україні зробити рішучий крок уперед за показниками CPI.

Отримати підвищення рейтингу цього року Україні вдалося завдяки більш критичному ставленню суспільства до корупціонерів. Про це свідчать дані дослідження Bertelsmann Foundation Transformation Index, які враховуються при визначенні CPI. Збільшилася кількість викривачів корупції, зростає число публікацій про корупціонерів у ЗМІ, на які влада змушена реагувати. Представники законодавчої та виконавчої влади дедалі рідше використовують свої службові повноваження для незаконного збагачення, побоюючись зіпсувати свій імідж в очах суспільства. Утім, невідворотність покарання корупціонерів і досі залишається під питанням.

Незначний поступ також спостерігається стосовно створення державних інституцій з протидії корупції, про що акцентовано у дослідженні Freedom House

¹ Індекс корупції CPI-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>. – Назва з екрана.

Nations in Transit. Влада дійсно зробила позитивні кроки на шляху розробки законодавства щодо важливих антикорупційних органів. Окремим нагальним питанням залишається намагання представників влади особисто контролювати обрання керівництва цих органів.

Найгірше на індексі СРІ позначилася взаємодія влади та бізнесу. За останній рік рівень корупції зріс у частині надання комунальних послуг підприємцям та щорічних податкових відрахувань. За цим показником Україна отримала 3 бали за шкалою World Economic Forum Executive Opinion Survey. Водночас відбулося несуттєве поліпшення щодо винесення судових рішень на користь підприємців та запровадження етичних норм поведінки державних чиновників при спілкуванні з представниками бізнесу. Втім, прогрес у цих питаннях не переважає негативу від збільшення рівня корупції у податковій сфері та сфері комунальних послуг.

Для запобігання корупції обов'язково належить здійснити заходи, спрямовані на поліпшення якості управління. Насамперед варто удосконалити законодавство щодо діяльності органів виконавчої влади, переглянути правове поле з урахуванням необхідності посилення адміністративної та дисциплінарної відповідальності працівників цих органів. З метою поліпшення організації діяльності органів виконавчої влади слід передбачити розподіл посадових функцій державних службовців, пов'язаних із нормативно-правовою, регулюючою, адміністративно-розпорядчою, дозвоільною, контрольною та іншою діяльністю. Доцільно провести правову регламентацію проходження державної служби шляхом розмежування юридичної, економічної, соціологічної, кадрової, адміністративної її складових, передбачити більш чіткий розподіл і спеціалізацію праці в апараті, закріпивши за державними службовцями конкретні види діяльності або об'єкти управління.

Наразі є декілька методик оцінки корупційних ризиків, запропонованих міжнародними організаціями. Щороку зростає кількість європейських країн, які застосовують механізми оцінки корупційних ризиків, однак відсутня конкретна методологія визначення таких механізмів. Активною розробкою загальної методології оцінки корупційних ризиків сьогодні займається Світовий банк.¹

Світовий банк та Інститут економічного розвитку з огляду на нинішні реалії розробили підхід до антикорупційної діяльності, який охоплює три напрями:

- здійснення всебічного аналізу сфери поширення, причин і наслідків корупції на національному рівні;

- реформування політичної, правової, адміністративної та економічної системи країни;

- залучення громадськості, зокрема неурядових організацій та ЗМІ, до роботи з поліпшення поінформованості громадян щодо негативних наслідків корупції та шляхів контролю за перебігом боротьби з корупцією. Слід зосередити зусилля на змінах у системі державного управління, а не лише на притягненні до відповідальності окремих осіб, забезпечивши прозорість та підзвітність цієї системи.

ЄС пропонує країнам використовувати такі загальні механізми для виявлення корупціогенних чинників у діяльності посадових осіб: методи прямого спостереження за діяльністю, аналіз повноважень, проведення опитувань та інтерв'ю.

Запропоновані експертизи в рамках інституційної оцінки можуть здійснюватися як державними органами всередині країни шляхом самооцінки, так

¹ Світовий банк – Украна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>.

і міжнародними організаціями в ході проведення зовнішньої оцінки. При цьому можна визначити «частоту і серйозність корупції» шляхом виявлення найбільш «проблемних» сфер і факторів у ході опитувань всередині відомств.

Виявлення корумпованості окремих державних функцій дає змогу проводити спрямовану антикорупційну політику, реформуючи проблемні сфери і впливаючи на ключові рішення, прийняті на високому рівні.

У межах наявних методологій оцінки корупційних ризиків слід назвати два підходи: «підхід максимум» і «підхід мінімум», якими послуговуються для тих чи інших розробок.

«Підхід максимум» передбачає розгляд функцій державних органів як конкретних послідовних кроків на кожному етапі реалізації функцій, коли на основі статистики кримінальних правопорушень виявляються схильні до корупції проблемні сфери.

Далі відбувається збір і аналіз інформації, проводяться соціальні опитування та інтерв'ювання посадових осіб, що дає можливість встановити перелік «корупціогенних» посад, які є ключовими для реалізації корупційних схем і здійснення корупційних правопорушень. Аналіз такого роду спрямований на виявлення предмета корупційних відносин, основних способів корупційних платежів при реалізації конкретної державної функції.

Визначення проблемних «сірих зон» дає змогу розробити заходи з мінімізації та усунення ризиків. Методології, створені на основі такого підходу, передбачають вжиття різних заходів зі зниження корупційних ризиків: реінжиніринг відповідної функції державного управління, перешкоджання здійсненню корупційних платежів та ін.

Розробка і застосування методології, заснованої на цьому підході, може призвести до відчутного результату, проте є витратним процесом і вимагає часу, технічних і людських ресурсів для його реалізації.

Одним із найбільш повних документів, що містять положення «підходу максимум», є «Посібник з оцінки корупційних ризиків», представлений USAID спільно зі Світовим банком. Його було підготовлено у 2006 р. американським урядом з метою використання для місій, здійснюваних USAID в інших країнах. Одне із завдань цього документа – продемонструвати можливість застосування нових підходів у боротьбі з корупцією, у тому числі стратегічного аналізу корупційних ризиків.

Проведення оцінки корупційних ризиків і розробку Антикорупційної програми передбачено Законом України «Про запобігання корупції».¹ Згідно зі ст. 61 цього Закону «керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи».

У ст.ст. 62 та 63 Закону детально наведено складові змісту антикорупційних програм, що формуються також з урахуванням оцінки корупційних ризиків і мають містити «комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи».

Методичний підхід до оцінки та управління корупційними ризиками передбачає докладний аналіз політик, функцій та процесів конкретної установи з метою виявлення та оцінки потенційних можливостей для корупційних вчинків (ризиків) і розробку та впровадження відповідних конкретних заходів з усунення

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

або зменшення цих ризиків із постійним моніторингом та оцінкою ефективності проведених заходів.

Підходи до оцінки ризиків ґрунтуються на вимогах міжнародного стандарту ISO/IEC 31000:2009 «Управління ризиками – Принципи та керівництво», а також на міжнародному досвіді впровадження методик оцінки корупційних ризиків, зокрема Словенії, Сербії, Чорногорії, Австралії та США.

Процес управління корупційними ризиками складається із п'яти ключових пов'язаних між собою етапів, а саме: підготовка та планування оцінки корупційних ризиків, проведення оцінки корупційних ризиків; розробка плану реагування на корупційні ризики; інформування; моніторинг і перегляд.

8.2.2. Сфера державної служби і ризики для державного управління

Державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.¹ Так, згідно з чинною Конституцією України, однією зі складових державної влади є виконавча. Особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме у процесі реалізації її повноважень відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Сам характер виконавчої влади, що зумовлений об'єктивним призначенням – виконання законів та інших правових актів, засвідчує єдність цієї влади зі змістом управлінської діяльності держави. Отже, виявлення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією із ключових передумов правильного розуміння суті як самої виконавчої влади, так і державного управління.

Головний суб'єкт виконавчої влади – апарат державного управління. Він є складовою системи органів виконавчої влади, що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання та функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (владно-розпорядчої, або адміністративної) діяльності. До особового складу апарату державного управління входять державні службовці, тобто працівники, які перебувають на державній службі та займають певні посади в органах виконавчої влади. Отже, державна служба – державний правовий і соціальний інститут, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади та управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків.

Державна служба є механізмом досягнення цілей та виконання завдань держави, і в такому разі їй належать функції, що відображають загальні завдання державної служби як частини механізму державного управління. Державна

¹ Оболенський О. Ю. Державна служба : Навч. підруч. / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 18.

служба є певним засобом здійснення державного управління, тобто свого роду підсистемою в системі державного управління, містить як об'єктивні (необхідність виконання та/або забезпечення виконання функцій держави та її органів), так і суб'єктивні (наявність здібностей, придатність до служби, професійна освіта тощо) передумови свого формування. Виконуючи свої функції, державна служба є інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, відбувається підтримання нормальної життєдіяльності суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку.

Державна служба є каналом зв'язку держави та суспільства, їх взаємодії, а також спрямовуючою та провідною силою суспільства. Досягнення цього концепту можливе лише за умови, коли державний апарат, персонал управління буде спроможний обґрунтовано гарантувати зрозумілі для людей норми поведінки та праці, організовувати та регулювати соціальну активність громадян, домагатися змін і відстежувати їх соціальну ефективність, а форми і зміст діяльності будуть у повному обсязі прозорими для громадян.

У самій моделі державного управління (зовнішніми носіями якої є: нормативно-правова база, що регулює питання організації і функціонування владних інститутів, зокрема Конституція України, спеціальні закони, інші нормативно-правові акти; інституційний механізм реалізації державно-владних відносин як інструмента виконавчого впровадження державної політики, тобто система органів виконавчої влади; система національних і державних цільових програм, зокрема Державний бюджет України тощо) міститься значно більше ризиків, які мають функціональний характер і пов'язані з класифікацією проблем, що притаманні окремим галузям управління.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну службу» 1993 р. «державна служба – це 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»,¹ що визначає відповідну категорію осіб як основних носіїв ризиків, спричинених станом і розвитком державної служби, тобто людським фактором, і які нарешті становлять ризики для сфери державного управління.

Не змінюється цей висновок і внаслідок аналізу визначень, наведених у наступних редакціях закону. Так, за змістом Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI,² який втратив чинність, не набувши повної легітимності: «1) державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг; 2) державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим». Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну службу» 2015 р. «1. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

¹ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

² Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

2. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби».¹ В останньому випадку навіть конкретизовано сфери права для здійснення виключної діяльності державних службовців.

Систематизуючи ризики, накопичені у нинішній системі державної служби, можна виокремити ряд базових проблем, що негативно впливають на результативність та ефективність державного управління і вимагають трансформації інституту державної служби, зокрема з урахуванням тенденцій розвитку адміністративного простору Європи. Основні ризики, що погіршують результативність та ефективність державного управління такі:

– недоліки у структурній будові системи органів виконавчої влади (макрорівень) і висока динаміка змін на макрорівні. Характерною особливістю дій у цій сфері є створення нових структур під проблеми, що виникають. Таким чином, функціональна компетенція поступається місцем структурній компетенції, що зумовлює такі ризики: неритмічність функціонування органу; нездатність вчасно виявляти і формулювати проблеми внаслідок відсутності інституційної пам'яті та відповідного досвіду;

– недоліки управлінських рішень – публічні органи функціонують таким чином, що у їх працівників відсутня мотивація до прийняття ефективних управлінських рішень. Це призводить до бюрократизму, корупції, безвідповідальності, соціальної апатії, правопорушень тощо. Закритість, непрозорість у прийнятті рішень, відсутність зв'язку із громадськістю, рутинні підходи при опрацюванні звернень від фізичних і юридичних осіб, культ процедур роблять орган вразливим із позицій досягнення його мети, неефективним у виконанні завдань і функцій держави. У ряді напрямів ці негативи посилюються через відсутність чітко сформульованих цілей у державному будівництві, відсутність зрозумілих орієнтирів для державних службовців, недоліки у їх фаховій підготовці;

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

– фахова некомпетентність – керівники ще не мають достатніх фахових знань у сфері публічного управління, ринкової економіки, системного підходу, соціальної прогностики, не володіють технологіями прийняття управлінських рішень. У системі державного управління, зрештою, відсутній зв'язок між фаховою компетенцією, підвищенням кваліфікації та кар'єрним ростом;

– несприятливість зовнішнього середовища, ознакою якого є недосконалість законодавчої бази, слабо контрольована економічна ситуація, упередженість більшості населення щодо дій адміністративного апарату. Все це загрожує ефективності реалізації управлінських рішень.

8.2.3. Структурно-функціональна характеристика апарату державного управління

Головним суб'єктом виконавчої влади, як уже зазначалося, є апарат державного управління. Оскільки апарат управління завдяки його об'єктивним властивостям є системним утворенням і належить до класу соціальних систем надзвичайно великої складності (так званих «надскладних» систем) – для його наукової характеристики доцільно скористатися певними пізнавальними засобами системного підходу.¹

Йдеться насамперед про структурний і функціональний аспекти системного підходу, оскільки саме ці аспекти розкривають основні сторони побудови та функціонування (діяльності) будь-якої соціальної системи. Не менш важливим є і те, що наведені аспекти охоплюють найсуттєвіші сторони апарату управління, які потребують постійного аналізу та практичного удосконалення. Адже системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук та визначення можливостей і напрямів їх подальшого розвитку та оптимізації. Отже, структурно-функціональний аналіз² апарату управління є важливим засобом вирішення проблем концептуального забезпечення адміністративної реформи.

Безпосереднім результатом зазначеної інтеграції можна вважати формування відносно самостійного методу, що має застосовуватися у державно-управлінських дослідженнях – структурно-функціонального (або точніше – структурно-діяльнісного) методу (підходу), пам'ятаючи при цьому, що терміном «функціональний» охоплюються усі елементи змісту управлінської діяльності, а не лише функції.³ Стосовно ж цього дослідження слід визнати достатньою таку структурно-функціональну характеристику апарату управління із системних позицій, яка розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату, необхідні для подальшого аналізу предмета дослідження і забезпечення його певної понятійно-термінологічної чіткості.

Виходячи із цього, слід почати, мабуть, з найголовнішої ознаки системного бачення управлінського апарату, а саме – із багатозначності системних оцінок. Так, з одного боку, цей апарат є складовою більш загального системного

¹ Блауберг І. В. Системний підхід в сучасній науці / І. В. Блауберг, В. Н. Садовський, Е. Г. Юдин // Проблеми методології системних досліджень. – М. : Думка, 1970. – С. 7–48.

² Сороко В. М. Модель функціонального аналізу органів державної влади / В. М. Сороко // Моделі колективної безпеки: інформаційний вимір : збірн. матеріалів. – К. : НДЦПІ НАПрН України. – 2011. – С. 43–48.

³ Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг : наук. розробка / О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.

утворення (так званої метасистеми), яким у цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). Причому апарат управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні усіх основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, апарат управління охоплює більш прості складові, які також є системами (стосовно апарату в цілому – підсистемами). Останні у свою чергу складаються із наступних систем, ще більш простих і т.д. Ця властивість апарату виникає не одразу, одномоментно, а поступово – від нижчого рівня до вищого – у ході його формування, функціонування та розвитку. Як якісна ознака апарату цілісність, на нашу думку, може характеризувати певний рівень його розвитку як системного утворення.

Але якщо у сфері методології системного підходу поняття цілісності набуло певного значення, то поза цією сферою воно не має належної змістовної визначеності. У широкому науковому обігу терміном «цілісний»¹ наголошують неподільність частин об'єкта, його комплексність, що відображає повноту і найчастіше використовується у значенні «єдиний», що акцентує внутрішнє охоплення сторін і різних аспектів об'єкта. У державно-управлінських джерелах при розгляді апарату як системи органів ознака цілісності як загальне правило окремо не визначається. У разі спроби спеціально розкрити цю якість враховується досягнутий рівень загальнонаукової методології. Наприклад, пропонувалося розуміти цілісність системи органів управління як пов'язаність їх між собою та єдиним організаційним центром.

Змістова характеристика цілісності під кутом одержання в управлінському апараті додаткового інтегративного ефекту взаємодії усіх його елементів проявляється лише при оцінці результатів діяльності апарату з точки зору ефективного забезпечення ним загальних потреб навколишнього соціального середовища – економічного, політичного, соціального, духовного тощо.

Орієнтація ж на внутрішні потреби апарату має лише допоміжне значення, оскільки впливає на стан його самоорганізації, саморегулювання і самовдосконалення. Отже, системне бачення апарату управління спрямовано на виявлення, зокрема, ознак його цілісності, допомагає позбавитися абсолютизації внутрішніх закономірностей його функціонування та розвитку, перебільшення інтересів та очікувань кадрового складу апарату, підкоряючи такі намагання головному критерію – з'ясуванню ступеня відповідності його впливу на основні сфери навколишнього соціального середовища, а зрештою – на стан розвитку суспільства і держави.

Переходячи до структурної характеристики управлінського апарату, доцільно скористатися загальнопоширеним тлумаченням структури системи як єдності її елементного складу та взаємозв'язків, взаємовідносин між цими елементами. Адже у науковій літературі не взято до уваги відмінність понять структури апарату (суб'єктів) управління і структури управління (системи управління). Розмежування цих понять впливає із нетотожності самих явищ, що структуруються. Зокрема, поняття структури управління стосується як керуючої, так і керованої підсистем (тобто суб'єктів і об'єктів управління). Перше ж поняття вужче за обсягом, оскільки охоплює побудову лише керуючих суб'єктів, яка об'єднує багато конкретних, локальних організаційних структур (або структурних

¹ Внутрішня єдність об'єкта, його відносна автономність, незалежність від навколишнього середовища // Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – С. 1365.

форм). Проте часто поширеним терміном «організаційні структури управління» визначаються саме структури управлінського апарату. Тому для більшої чіткості їх відображення доцільно використовувати поняття «управлінські структури».

Бажано, щоб наведене поняття мало єдиний зміст стосовно: а) самостійних органів управління; б) структурних підрозділів органів, які складаються із окремих посад – первинних одиниць апарату; в) сукупностей (підсистем) органів. Усі перелічені суб'єкти управління здійснюють конкретну управлінську функцію відповідно до суспільного розподілу праці в апараті. Збірне визначення цих суб'єктів можна надати за допомогою терміна «структурні одиниці» управлінського апарату. Серед них базовою (на відміну від первісної посади) структурною одиницею є органи управління як елементи системи.

Належність органів до певного структурного рівня засвідчується терміном «ланка апарату».

Органи управління можуть також розрізнятися залежно від характеру компетенції або змісту функцій – органи загальної, галузевої і функціональної, міжгалузевої компетенції; від сфери дії – органи управління економікою, соціально-культурним розвитком, в адміністративно-політичній сфері; від методів прийняття рішень – колегіальні та єдиноначальні тощо.

Отже, управлінські структури складаються зі структурних одиниць апарату. Друга їх сторона має охоплювати, як це впливає із наведеного вище загальнопоширеного тлумачення, взаємовідносини (стосунки) керуючих суб'єктів. Адже в реальному житті складність структурної побудови апарату оцінюється переважно не за кількістю його складових, а за множинністю їх фактичних взаємозв'язків.

На наше переконання, така позиція потребує суттєвого уточнення з урахуванням того, що реальні стосунки між структурними одиницями характеризують не стільки власне організаційні структури (що мають відображати і фіксувати побудову апарату), скільки є результатом втілення структур у самому функціонуванні апарату. Тобто ці стосунки більше належать до характеристики його фактичної діяльності. Тому при визначенні цього аспекту управлінських структур принципово важливо уникнути підміни його ознаками якісно іншої – функціональної – характеристики апарату управління. Для цього слід скористатися висновками про те, що при визначенні структури системи необхідно мати на увазі не просто взаємозв'язки, взаємодії елементів, а саме спосіб цих взаємозв'язків і взаємодій.¹ Стосовно апарату управління специфічний спосіб взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць втілюється, як ми вважаємо, у нормативно встановлених моделях (або схемах) взаємовідносин цих одиниць. Отже, саме нормативно визначені моделі взаємовідносин, а не взаємовідносини як такі, є атрибутивною ознакою офіційно регламентованих управлінських структур.

Таким чином, у структурах фіксується взаємоположення органів, міра і характер участі кожного з них у суспільному розподілі управлінської праці, завдяки чому забезпечується належна впорядкованість фактичної взаємодії структурних одиниць апарату. З огляду на викладене заслуговують на підтримку пропозиції деяких авторів розуміти структуру апарату управління як фіксований

¹ Сороко В. М. Морфологічні методи для процесу прийняття управлінських рішень / В. М. Сороко // Управлінські аспекти державної служби. – Луганськ: Вид-во СНУ, 2000. – С. 111–120.

розподіл праці (функцій і повноважень) між його ланками,¹ хоча, як тепер зрозуміло, це не вичерпне визначення.

Практична ж реалізація зазначених нормативних моделей відбувається у ході його функціонування, тобто через численні стосунки його структурних одиниць як між собою, так і між об'єктами зовнішнього соціального середовища. Самі нормативні моделі взаємовідносин в апараті управління неоднозначні за внутрішнім змістом. Як уявляється, необхідно розрізняти у змісті кожної моделі як мінімум такі групи нормативно фіксованих схем:

а) перша – схеми зв'язків організаційного (лінійного чи функціонального) підпорядкування структурних одиниць;

б) друга – схеми розподілу між структурними одиницями цілей, завдань, функцій і повноважень (у тому числі обов'язків нести юридичну відповідальність за результати діяльності – ці обов'язки, на відміну від звичайних компетенційних, можна дещо умовно визначити як квазіюрисдикційні);

в) третя – схеми інформаційних зв'язків в апараті, які притаманні управлінським процесам.

Ключове місце у змісті будь-якої нормативної моделі взаємовідносин належить схемам розподілу цілей, завдань, функцій і повноважень, оскільки відповідно до них передусім будуються фактичні стосунки структурних одиниць як за вертикаллю, так і горизонтально. З урахуванням цього їх можна скорочено визначити як схеми взаємодії в апараті управління. Відносно самостійне виокремлення схем взаємодії має практичне значення насамперед для потреб правового регулювання управлінських структур. Адже фіксація таких схем безпосередньо пов'язана зі встановленням компетенції окремих органів управління. У такий спосіб держава здійснює розподіл праці між ними, визначаючи конкретну роль кожного органу і забезпечуючи узгодженість їх дій.

Розуміння цього компетенційного аспекту управлінських структур дає змогу звернути належну увагу на необхідність удосконалення підготовки самих компетенційних актів. Зокрема, практика переконує у доцільності готувати всі правові регламенти, що регулюють структуру і діяльність кожного окремого органу, як єдиний нормативний пакет. Його складовими мають бути:

– загальне положення про орган;

– офіційна схема його організаційної структури;

– збільшена – до рівня структурних підрозділів органу – таблиця (матриця) розподілу в них цілей, завдань, функцій і повноважень.

За наявності такого компетенційно-структурного регламенту, на наш погляд, поліпшується прозорість всіх офіційно закріплених компетенційних і структурних параметрів конкретних органів, що допомагає вчасно виявляти та усувати їхні відхилення від реальних умов функціонування, а також певні розбіжності, суперечності, інші недоліки.

Це має суттєве значення, оскільки за загальним правилом зазначені параметри регламентуються у розрізних локальних документах, а саме: положення про органи, про їх структурні підрозділи, про посади (посадові інструкції), а також такі юридично значущі локальні акти як штатні розклади, офіційно затверджені схеми організаційних структур, документообігу тощо.

¹ Аверьянов В. Б. Организация государственного управления, структурно-функциональный аспект / В. Б. Аверьянов. – К., 1985. – 146 с. ; Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. – К., 1990. – 145 с. ; Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х., 1996. – 398 с.

Природно, що з часом вони певною мірою старіють і втрачають своє регулююче значення. Тому в практичному управлінському мисленні формальне визнання необхідності та реальна цінність, так би мовити, працездатність правових регламентів різняться. Цей факт є підставою для впровадження управління змінами в апаратах органів державної влади.

Одним зі шляхів управління змінами в апаратах органів державного управління є удосконалення методів, форм і процедур правової регламентації управлінських структур, а як наслідок – посилення дієвості управлінського апарату (державних службовців) у частині ефективності надання ним публічних послуг.

Висвітлюючи цю діяльність у межах функціональної характеристики апарату управління, слід передбачити, що не всі дії його органів є власне управлінням (наприклад, матеріально-технічні операції). Але для цих органів управлінська діяльність – головний, профілюючий вид діяльності. Отже, надалі будемо розуміти під діяльністю апарату *власне управлінську діяльність, що характеризується своїм особливим змістом і втілюється у відповідних формах.*

У науковій літературі немає єдності щодо співвіднесення елементів змісту та форм управлінської діяльності. Наприклад, пропонується розглядати процес управління, що розуміється як форма діяльності суб'єкта, через єдність стадій, функцій, методів управління та управлінських відносин.

Для більш точного вирішення зазначеного питання необхідно виходити із загальних діалектико-матеріалістичних уявлень про зміст і форми явищ. Формами управлінської діяльності слід вважати: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього прояву – видання актів управління, здійснення інших юридично значущих, а також суто організаційних дій; в) морально-етичні прояви.

Стосовно ж основних елементів змісту управлінської діяльності доцільно говорити про: а) цілі та завдання; б) функції; в) методи управління. Щодо кожного із цих елементів у юридичній літературі наведено неоднозначні погляди. Не вдаючись до полеміки з дефініційних питань, обмежимося викладом найбільш обґрунтованого, з нашої точки зору, розуміння зазначених елементів.

Цілі та завдання діяльності управлінського апарату є уявленням про напрями та очікувані наслідки такої діяльності. Відмінність між цими однопорядковими категоріями вбачається, головним чином, у ступені узагальненості відтворення у них напрямів і наслідків. У цілях, зокрема, відтворюються більш довгочасні та значущі, ніж у завданнях, характеристики діяльності.

Цілі є об'єктивними за своїм змістом і зрештою зумовлені матеріальними умовами суспільної діяльності. Таке тлумачення відмінне від наведеного у відомій соціологічній літературі визначення цілі як власне кінцевого результату, на досягнення якого спрямовано функціонування системи. Переконані, що результат як ціль (мета) існує лише у виді образу майбутнього, оскільки у сучасному його ще немає. Коли результату досягнуто, він не може виступати як ціль.

Окрім того, що принципово спільною для усіх органів управління є цільова спрямованість на максимально повне задоволення суспільно значущих, «публічних» потреб, кожний окремий керуючий суб'єкт додатково націлений на специфічні потреби кореспондованого йому керованого об'єкта. Вони надзвичайно різноманітні та можуть бути структуровані за різними ознаками. Наприклад, залежно від рівня об'єктів – потреби народного господарства, галузі, підгалузі, об'єднання, підприємства, від змісту самих потреб – потреби у прогностичній і плановій інформації, в кадрових, фінансових та інших ресурсах, у координації зусиль і т.д.

Саме складний характер керованого середовища зумовлює так зване «дерево цілей», яке одержують шляхом декомпозиції останніх на підцілі (завдання)

нижчого рівня. Вони деталізують загальні цілі, локалізуючись у процесі розподілу між ланками апарату управління. Тому дуже важливо забезпечити повний баланс завдань суб'єктів зі структурою цілей, відповідність ієрархічних рівнів, завдань та управлінських органів тощо.

Враховуючи багатогранність потреб, умов та інших факторів функціонування апарату управління, доцільно розмежувати кілька типових груп цілей і завдань. Серед них, зокрема, такі, що:

а) відображають найбільш загальні потреби і тенденції економічного та соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це так звані *загальнозначущі або публічні цілі (завдання)*;

б) характеризують вибірккову спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти керованого середовища. Це так звані *об'єктні цілі (завдання)*;

в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Власну, тобто органічну, ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі *цілі (завдання) правомірно іменувати функціональними*;

г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату із забезпечення цієї технології, яка розуміється нами як певний механізм використання методів, а також процесуальних форм управлінської діяльності. Це так звані *технологічні завдання (цілі)*.

Щодо визначення функцій управління слід, на наш погляд, виходити із розуміння функцій як складових спеціалізованих частин змісту управлінської діяльності, які характеризуються певною цільовою самостійністю та якісною однорідністю. У науковій літературі є різні варіанти класифікацій (переліків) функцій управлінської діяльності, причому одні й ті самі функції іменуються неоднаково. Найбільш поширеними є: а) загальні або основні функції; б) спеціальні чи спеціалізовані функції, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; в) допоміжні або обслуговуючі функції, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій.

Із метою уніфікації вжитих у науковому обігу термінів доцільно систематизувати функції за найбільш узагальнюючим критерієм – *за цільовою орієнтацією функцій на забезпечення практично значущих потреб, притаманних кожному керованому об'єкту*.¹

Відтак, необхідно розподілити усі існуючі функції управління на групи, що спрямовані на забезпечення керованих об'єктів: 1) цілепокладаючою інформацією – функції прогнозування, планування тощо; 2) необхідними для їх нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення та ін.; 3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо; 4) зусиллями щодо їх первісного формування та подальшого удосконалення в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керуючих суб'єктів – організаційне проектування, організаційний розвиток та ін.

Саме стосовно конкретних функцій органів важливо враховувати, що в апараті управління функції безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, а відповідно, і з необхідністю їх юридичного оформлення. Тому слід акцентувати органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), втілених у компетенції органів управління.

¹ Сороко В. М. Функції державної служби / В. М. Сороко // Енциклопедія державного управління : довідк. вид. у 8 т. – Т. 6. Державна служба. – К. : НАДУ, 2011. – С. 480–483.

Якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи управління більше стосуються практичної реалізації функцій. Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. У такому розумінні до методів відносять і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що становлять окремий прояв більш загального явища – методів управління.

Аналіз функцій у положеннях центральних органів виконавчої влади засвідчує, що більшість функцій спрямована на реалізацію контрольних і наглядових процесів, які передбачають утворення посад, пов'язаних із виконанням повноважень, що межують із безпосередніми діями посадовців і клієнтів. Це є найбільшою загрозою для розвитку підстав для корупційних проявів.

8.2.4. Фактори запобігання поширенню корупції: політичний, нормативно-правовий, організаційний, економічний, кадровий, морально-психологічний

Корупція належить до сфери суспільної та особистої етики поведінки, коли одні вважають можливим незаконно отримувати матеріальні блага за виконання своїх службових обов'язків, а інші готові надати ці блага.

Недостатня прозорість у діяльності органів державної влади та неналежний контроль з боку суспільства, невизначеність адміністративних процедур, наявність безпосереднього контакту між державним службовцем і споживачем управлінських чи адміністративних послуг створюють умови для корупційних дій.

Як зазначено у Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр., затвердженої Указом Президента України від 24.04.1998 № 367, корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, негативно впливає на всі сторони суспільного життя: політику, соціальну і правову сфери, управління, економіку, громадську свідомість, міжнародні відносини.

На розвиток цього документа та з метою вдосконалення правових і організаційних засад запобігання та протидії корупції Указом Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 було прийнято Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., серед основних напрямів реалізації якої *вперше визначено реформування системи державного управління та адміністративних процедур*, а саме:

а) завершення процесу розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг та контрольних-наглядових (інспекційних) функцій;

б) застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях;

в) розширення сфер застосування принципу «мовчазної згоди» при наданні погоджень, висновків, дозвільних документів тощо;

г) надання адміністративних послуг виключно органами державної влади та бюджетними установами;

г) визначення на законодавчому рівні вичерпного переліку адміністративних послуг, платності чи безоплатності їх надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг;

д) припинення практики дроблення адміністративних послуг на окремі платні послуги, забезпечення орієнтації на результат;

е) встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування надавати платні послуги господарського характеру;

є) відмова від територіального монополізму при наданні адміністративних послуг та створення альтернативних можливостей щодо вибору органу для отримання адміністративної послуги;

а також *забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування* через:

а) системне вдосконалення державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, зокрема в частині процедури конкурсного добору кандидатів (механізму визначення переможця), розстановки кадрів, проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування;

б) визначення на законодавчому рівні засад етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізму врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності, що мають базуватися на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців країн РЄ та враховувати інші міжнародно-правові стандарти в цій сфері;

в) оптимізація співвідношення рівня базової (фіксованої) заробітної плати (посадового окладу) залежно від складності роботи і рівня відповідальності за конкретною посадою та додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюється за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва.

Слід зазначити, що забезпечення системного підходу та ефективної організації діяльності щодо запобігання і протидії корупції можливо за умов комплексного врахування таких факторів (чинників): політичного, нормативно-правового, організаційного, економічного, кадрового та морально-психологічного.

Політичний чинник передбачає чітке розмежування компетенції органів законодавчої, виконавчої та судової влади на всіх рівнях, розробку та прийняття законів щодо реформування політичного устрою України, прийняття законів економічного характеру, що відповідають умовам сьогодення, здійснення жорсткого контролю за реалізацією прийнятих законів.

У цьому аспекті необхідно здійснити анулювання депутатського імунітету народних депутатів України та обмеження імунітету суддів; забезпечити рівність усіх громадян перед законом у разі викриття корупційних діянь і притягнення до відповідальності винних у їх вчиненні осіб незалежно від займаних посад; прийняти кодекс поведінки осіб, обраних на виборні посади, у тому числі депутатів, передбачивши у ньому можливість перевірки виборцями правомірності прибутків та витрат їх обранців; ініціювати координацію зусиль недержавних організацій (фондів, асоціацій, інститутів) і представництв аналогічних іноземних установ, що підтримують соціальні перетворення в Україні, для здійснення заходів антикорупційного спрямування.

Нормативно-правовий чинник полягає в необхідності вдосконалення нормативно визначених механізмів реалізації законів, спрямованих на запобігання та боротьбу з корупцією; забезпеченні захисту прав людини і громадянина від корупції, врегулюванні відносин у підприємницькій, господарській, фінансовій та кредитно-банківській діяльності; виявленні та ліквідації прогалин, суперечностей, а також норм, які дають змогу по-різному їх тлумачити і можуть бути використані для корупційних діянь.

Організаційний чинник виявляється у вдосконаленні координованості дій органів, що ведуть боротьбу з корупцією, у посиленні їх взаємодії, в чіткому розподілі повноважень кожного із них. Недоліки організаційного чинника можуть набути особливого значення на тлі недосконалої системи державного контролю. Потребує детальної регламентації правил і стандартів прийняття розпорядчо-дозвільних управлінських рішень.

Економічний чинник зумовлений перехідним станом в управлінні економікою. З метою запобігання проявам корупції необхідно спростити порядок стягнення податків, розширити сферу застосування фіксованих платежів; вдосконалити систему контролю за використанням державного майна, виявлення фактів прихованого одержання прибутків приватними особами та угрупованнями за рахунок операцій з таким майном; підвищити рівень оплати праці та соціальної захищеності державних службовців; розробити дієву систему економічних і фінансових засобів контролю та протидії легалізації «брудних» грошей.

Кадровий чинник полягає в тому, що система добору, підготовки та управління персоналом державної служби, діяльність її управлінського складу потребує вдосконалення на засадах раціональної демократизації. Із цією метою необхідно проводити об'єктивну атестацію державних службовців, їх періодичну ротацію та однорівневе переміщення; розробити та запровадити єдині загальні правила (умови) просування по службі, гарантії перевірки їх додержання.

Низька соціальна захищеність державних службовців та, у непоодиноких випадках, їх низький професіоналізм роблять цей чинник мало не головним.

Морально-психологічний чинник – нерозвиненість традицій етики державних службовців на загальному тлі ідейної та моральної кризи суспільства.

У цьому аспекті необхідним є підвищення рівня знань і виховання різних верств населення стосовно ролі, шляхів і форм розвитку інститутів громадянського суспільства, формування громадської думки щодо неприйнятності, шкідливості, осуду корупційних діянь та негативного ставлення до корупції.

Як висновок, *головним чинником протидії поширенню корупції є посилення інституту державної служби*. Саме в межах цього інституту корупція може і має бути поставлена під жорсткий контроль.

8.2.5. Соціально-економічні заходи запобігання проявам корупції

Соціально-економічні заходи боротьби з корупцією слід сконцентрувати на таких основних напрямках.

Подолання монополізму в соціально-економічній сфері. Необхідні жорсткі організаційні рішення з чітким визначенням термінів і відповідальності за їх реалізацію. Слід підвищити статус і активізувати діяльність АМКУ як на державному, так і на місцевому рівнях. Водночас держава має перестати бути головним суб'єктом господарського і соціального життя суспільства. У випадках, коли монополію становить того чи іншого суб'єкта змінити неможливо (наприклад, роль держави в енергетиці), потрібно запровадити суворий усебічний контроль за монополістом.

З огляду на те, що повне відсторонення держави від виробничої сфери та розподільчих відносин практично неможливе, а ринкове оточення цієї діяльності держави створює сприятливе тло для різних зловживань, необхідно посилити контроль за збереженням державної і комунальної власності та інших майнових прав.

Організована злочинність сьогодні – це не тільки розкрадання, грабіж і насильство. Це спроба будь-яким чином заволодіти власністю, капіталом, крайня форма накопичення капіталу як закономірного етапу становлення ринкових відносин. Але через те, що певну частку власності та капіталів поки що зосереджено у державі та розпоряджаються нею державні службовці, діяльність останніх має належним чином контролюватися.

Подолання дефіциту. Специфіка трансформаційного стану українського суспільства – дефіцит ресурсів, товарів, послуг саме українського виробництва. Неодноразове «відпущення» цін призвело до значного їх зростання, сприяло насиченню ринку іноземними товарами, що в свою чергу поставило «на коліна» власного виробника внаслідок високих цін на ресурси, у тому числі енергетичні.

Завуальованою формою корупції є бартерні операції та операції з давальницькою сировиною. породжені дефіцитом ресурсів, вони стали найбільш поширеною легальною формою отримання доходів і несплати податків із них до бюджету.

Успіху в боротьбі з корупцією можна досягти, якщо органи влади зосередять свою увагу на економічному підґрунті корумпованих систем і на практичних засадах їх перебудови.

Боротьбу з проявами корупції слід сконцентрувати на реформуванні наявних інститутів. Розробка та реалізація заходів має максимально відповідати конкретним політичним, економічним і соціальним умовам.

З метою запобігання проявам корупції необхідно спростити порядок стягнення податків, розширити сферу застосування фіксованих платежів; удосконалити систему контролю за використанням державного майна, виявлення фактів прихованого одержання прибутків приватними особами та угрупованнями за рахунок операцій із цим майном; уникати будь-яких монопольних проявів, сприяти природній конкуренції; продовжити здійснення заходів щодо підтримки підприємництва, спрощення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, зосередити виконання реєстраційних функцій у єдиному державному органі; розробити дієву систему економічних і фінансових засобів контролю та протидії легалізації «брудних» грошей.

Одним із важливих соціально-економічних заходів щодо запобігання проявам корупції має бути підвищення рівня оплати праці, соціальної захищеності державних службовців та стимулювання їх чесного і сумлінного ставлення до виконання службових обов'язків.

8.2.6. Зони підвищеного ризику проявів корупції як база для рубрикатора можливих сфер зловживань

Потенційно загроза корупції існує в будь-якій складній соціально-економічній системі, де неможливо обійтися без ієрархічних бюрократичних структур, що керують системою в цілому та її окремими елементами. Більше того, історичний досвід свідчить, що з розвитком та ускладненням суспільства масштаби відносин, сприятливих для проявів корупції, розширюються, хоча їхня частка в сукупності суспільних відносин зменшується.

Безумовно, мають значення масштаби корупції. Як вбачається із міжнародного досвіду, більшість соціально-економічних систем можуть функціонувати за наявності деякого ступеня корумпованості. Але якщо вона стає нормою життя, набуває системного характеру, то її вплив унеможливує розвиток суспільства, становить загрозу національній безпеці.

Значні соціальні перетворення так само, як і конкретні антикорупційні заходи, можуть призвести до значного скорочення обсягів корупційних діянь. У переносному значенні корупція визначається за формулою Р. Клітгорда: **КОРУПЦІЯ = МОНОПОЛІЗМ + ДЕФІЦИТ + СВОБОДА ДІЙ – КОНТРОЛЬ**. Незалежно від характеру діяльності (державний, приватний або некомерційний) корупція з'являється тоді, коли хто-небудь має монополю владу над товарами чи послугами, існує їх дефіцит, у когось є певна свобода дій щодо розподілу цих товарів або послуг, за наявності при цьому недосконалих або взагалі відсутності норм контролю.

Монополізм. Йдеться не тільки про монополізм якогось виробника (продавця) на ринку, а й про монополізм в інших сферах життя суспільства (в освіті, зовнішній торгівлі, ЗМІ тощо). У будь-якому разі монополізм виражає інтереси тих чи інших об'єктів суспільства на користь монополіста, що є потужним джерелом і стимулом для різних форм корупції. Монополізм виробника чи в будь-якій іншій сфері життєдіяльності суспільства має бути обмежений або врегульований законодавчо чи нормативно.

Дефіцит. Дефіцит, безумовно, породжує боротьбу за дефіцитні ресурси, послуги, можливості. Водночас суб'єкти, які розподіляють дефіцит, постійно зазнають тиску зверху та знизу. Дефіцит і монополізм взаємопов'язані та стимулюють один одного.

Відсутність гласності. Це своєрідна форма дефіциту на об'єктивну інформацію як комерційного, так і соціально-політичного характеру.

Корисливий характер корупції передбачає особливий соціально-економічний механізм її реалізації. Реально корупція впливає, як правило, на економічні інтереси або держави в цілому, або окремих соціальних груп, зокрема найманих працівників. Саме ці два соціально-економічних суб'єкта потерпають від корупції. Усі інші прошарки суспільства здатні так чи інакше компенсувати свої втрати від неї. Тому захищати від корупції слід насамперед державу.

Моніторинг корупційних діянь державних службовців, що здійснюється уповноваженими органами, зокрема Нацдержслужбою, МВС, органами прокуратури та СБУ, дає підстави виокремити певні сфери, так звані зони підвищеного ризику проявів корупції, і скласти перелік посад державних службовців, які працюють у зазначених зонах, із метою здійснення процедурних заходів, що запобігатимуть проявам корупції у процесі виконання такими особами службових обов'язків.

Орієнтовно корупційні діяння можуть мати місце:

1) у сфері споживчого ринку:

- при видачі ліцензій на право зайняття деякими видами діяльності: виробничої, торгівельно-посередницької, надання послуг тощо;
- при видачі дозволів на встановлення об'єктів малих архітектурних форм: кіосків, павільйонів, палаток, стоянок тощо;

2) у процесі приватизації:

- при виборі неконкурентних способів приватизації в інтересах деяких осіб;
- при встановленні заниженої вартості майна чи об'єктів комунальної власності в інтересах фізичних і юридичних осіб;
- при видачі патентів чи продовженні терміну продажу приміщення, де розміщені об'єкти малої приватизації;
- при втручанні у процес проведення аукціону чи торгів під час приватизації об'єктів;
- при незаконному списанні товарно-матеріальних цінностей і майна на підприємствах, що підлягають приватизації, з метою зменшення їх вартості;

- при незаконному переміщенні приватизаційних цінних паперів між посередниками;
- при оформленні права власності під час купівлі-продажу житла, нерухомості приватними і юридичними особами;

3) у системі охорони здоров'я:

- при видачі пільгових санаторно-курортних путівок;
- при направленні до лікувальних закладів осіб для безоплатного стаціонарного лікування;
- при вирішенні питань щодо присвоєння групи інвалідності зацікавленим особам;
- при виділенні та передачі частини приміщення медичних установ, лікарень тощо в оренду комерційним структурам;

4) у системі освіти:

- при отриманні права переорієнтації учбових закладів на платні форми навчання;
- при наданні права організації роботи учбового закладу згідно зі статусом школи-ліцею;
- при організації платних курсів, підготовки абітурієнтів до вступу у вузи при інститутах, технікумах, коледжах тощо;
- при втручанні у роботу прийомної комісії чи деяких її членів, у процес прийому вступних іспитів;

5) у системі агропромислового комплексу:

а) при розпаяванні землі:

- при використанні земель запасу та резервного фонду, заповідних зон, земель рекреаційного призначення тощо;
- при визначенні видів сільськогосподарських культур для вирощування на конкретних земельних наділах;

б) у системі державного управління:

- при визначенні органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування виконавців замовлень за рахунок місцевого чи державного бюджету із числа суб'єктів підприємницької діяльності;
- у всіх зазначених вище сферах.

3 урахуванням наведеного посади державних службовців, які працюють у сферах із підвищеним ризиком проявів корупції, пов'язані з виконанням таких функцій (рубрики «ризиків»):

- 1) надання державних замовлень всіх видів;
- 2) планування та контроль завдань;
- 3) надання дозволів на перебування, на роботу;
- 4) контроль за дотриманням встановленого порядку, наприклад, порядку будівництва або порядку торгівлі;
- 5) оформлення комунальних справ;
- 6) надання соціального житла;
- 7) прийом іспитів, надання прав та патентів;
- 8) надання дозволів на використання транспортних засобів, що не відповідають нормі, та на особливі вантажні перевезення;
- 9) здійснення закупівель;
- 10) звільнення від військової або цивільної служби;
- 11) процес надання політичного сховища;
- 12) визначення та стягнення податків;

13) часті зовнішні контакти, пов'язані з контрольною та наглядовою діяльністю;

14) розпорядження бюджетними коштами у значному обсязі, фінансування державних замовлень і дотацій, надання субсидій;

15) надання додаткових виплат, концесій, дозволів та ін.;

16) робота з конфіденційною інформацією;

17) управлінська діяльність у центральних і місцевих органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Аналіз положень і статей законодавства, яке визначає основи протидії корупції, документів Кабінету Міністрів України, повідомлень у ЗМІ щодо проявів корупції дали змогу сформулювати перелік сфер діяльності органів державної влади, насамперед у системі виконавчої влади, які мають у своїй суті певний ризик неналежного виконання завдань і функцій, передбачених положеннями про ці органи, а саме:

- адміністративні рішення з питань видачі ліцензій на право проведення певних видів діяльності, сертифікатів що підтверджують рівень особи або установи, а також реєстрації суб'єктів права (наприклад, земельні або житлові питання);

- фінансування різних асоціацій, фондів і організацій, що мають виконувати завдання суспільного призначення;

- укладання угод державними органами влади з підвідомчими установами, зі структурами недержавної форми власності, у тому числі угод з іноземними партнерами;

- делегування державним сектором управлінських повноважень структурам недержавного сектора економіки щодо управління майном, а також практика передачі в оренду об'єктів державної і комунальної власності;

- планування і реалізація приватизаційних процесів;

- лобіювання посадовою особою або державною установою різноманітних пільг щодо розвитку окремого напрямку в секторі економіки;

- використання державного інформаційного обслуговування надання пріоритетів окремим підприємцям для вирішення своїх питань в умовах конкуренції.

Отже, на підставі викладеного можна зробити такі висновки.

1. Паралельно із запобіжними заходами у самій сфері державної служби та зазначеними можливими сферами зловживань необхідно застосовувати загальнодержавний підхід до унеможливлення виникнення корупційних правопорушень, впроваджуючи у практику інституціональної політики, зокрема, такі стратегічні пріоритети:

- подолання монополізму в соціально-економічній сфері із застосуванням всіх рівнів нормативно-правового регулювання, від законодавчого до місцевого;

- запровадження механізмів аналітики економічного підґрунтя розрахунків бюджету за замовлені послуги;

- застосування максимально можливого режиму відкритості та прозорості під час прийняття управлінських рішень і гласності під час провадження загальнодержавних, регіональних і місцевих заходів, які зачіпають інтереси певної громади;

- забезпечення реальної поінформованості населення з питань економічних перетворень і реалізації бюджетної політики.

2. Оскільки значну роль у протидії корупції відіграє громадськість, особливо об'єднання громадян, які сприяють виявленню порушень законодавства про

боротьбу з корупцією особами, уповноваженими на виконання функцій держави, залучення громадських організацій до реалізації завдань і функцій держави може бути найефективнішим рушієм будь-якої антикорупційної компанії. Наведене підтверджено досвідом боротьби з корупцією в європейських державах.

Зазначені напрями слід застосувати при реалізації державної політики розподілу сфер управління і запровадити на міжвідомчому рівні, зокрема в межах здійснення адміністративної реформи в Україні.

8.3. Антикорупційний потенціал нового Закону України «Про державну службу» 2015 р.

Проголошення України у ст. 1 Основного Закону правовою державою зобов'язує підпорядковувати усе суспільне та державне життя праву. Дискурс про первинність природного права над позитивним і їх взаємодію, що триває від епохи Відродження та Реформації до сьогодення, має не лише доктринальну, а й правотворчу та правозастосовну складові. Уникаючи їх детального аналізу, зауважимо, що в ХХІ ст. у демократичних правових державах ідеї та ідеали природного права отримують своє позитивне закріплення в чинному законодавстві. Відповідно, таке законодавство має на меті насамперед утвердження верховенства права. Не конкретна посадова особа чи орган публічної влади, а правовий закон є універсальним регулятором суспільних відносин у державі.

Наведене положення повною мірою стосується і державної антикорупційної політики, запобігання та протидії корупції на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Окрім чинного антикорупційного законодавства, питання реалізації антикорупційної політики на публічній службі в Україні врегульовано спеціальними законами «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», які визначають порядок проходження публічної служби громадянами України і встановлюють систему управління у цій сфері формування та реалізації державної політики.

Очевидно, що зазначені спеціальні закони про публічну службу в Україні мають потужний антикорупційний потенціал, оскільки визначають: а) основоположні принципи публічної служби, насамперед пов'язані із соціальною цінністю та значущістю публічної служби, а також доброчесністю публічних службовців; б) порядок конкурсного відбору разом зі спецперевіркою, що запобігає корупції чи конфлікту інтересів при реалізації громадянами України свого конституційного права на рівний доступ до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування; в) механізми запобігання корупції на публічній службі з боку органів державної влади та порядок здійснення службових розслідувань, зокрема щодо корупційних діянь і конфлікту інтересів публічних службовців; г) підстави та порядок настання дисциплінарної та іншої відповідальності публічних службовців тощо. Разом із тим становлення і розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні дає підстави стверджувати про неоднаковий потенціал відповідних спеціальних законів. Насамперед йдеться про різницю антикорупційного потенціалу законів України про державну службу, прийнятих у період 1993–2016 рр.

Як відомо, досить прогресивний свого часу для утвердження інституту вітчизняної публічної служби Закон України «Про державну службу», прийняття якого у 1993 р. символізувало становлення в Україні незалежної, професійної державної служби нового формату, на початку ХХІ ст. виявився неспроможним ефективно протистояти проникненню та укоріненню корупції на державній

службі. Такий результат був закономірним з огляду на те, що на час прийняття Закону України «Про державну службу» в 1993 р., його основним завданням було формування професійного корпусу державної служби. Натомість інфільтрація корупції у фахову діяльність публічних службовців вбачалася тоді малоймовірною і навіть фантастичною.

Разом із тим час довів зворотне. Державна служба виявилася вразливою для корупції з різних причин. Відсутність чіткого і прозорого механізму конкурсного відбору на всі посади державної служби, значний рівень політичної заангажованості державних службовців на тлі неконкурентоспроможної заробітної плати, розмір якої залежав здебільшого від суб'єктивної волі керівництва, а не від професійних компетентностей державного службовця, призвели до того, що Україна у найкоротші терміни вийшла у «лідери» серед найбільш корумпованих країн світу.

Відтак, розробка нового закону про державну службу, який би враховував позитивний досвід провідних європейських держав в організації державного управління в сфері публічної служби та запровадив би дієвий механізм протидії корупції, стала справжнім викликом і пріоритетним завданням для вищого політичного керівництва держави та, водночас, для багатьох інститутів громадянського суспільства, покликаних розбудовувати прозахідну модель публічної служби і протидіяти корупції з боку чиновників. Адже рівень довіри суспільства до доброчесності останніх був мізерним уже із середини 90-х рр. минулого століття.

Свого часу Президент України Указом «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810 визначив за необхідне прийняття нового узагальнюючого Закону про державну службу. Цей Закон мав би виконувати функцію методологічного забезпечення і, водночас, дієвого регулятора службово-управлінських відносин у державному секторі управління. У високому методологічному потенціалі положень Концепції адміністративної реформи в Україні в частині публічної служби переконує й активна участь у її розробці відомих українських учених-адміністративістів В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко та ін. Актуальним до сьогодні залишається й регулятивно-правовий компонент цієї Концепції.

Так, Концепція адміністративної реформи в частині реформування інституту державної служби передбачала, з-поміж іншого: а) визначення та унормування політичних, патронатних і адміністративних посад; б) запровадження для прийняття на посади державних службовців єдиного порядку проведення конкурсу та стажування зі складанням іспиту; в) створення системи об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, заснованої на неупереджених показниках продуктивності, ефективності, якості та своєчасності роботи таких службовців; г) посилення правових гарантій, матеріальної та моральної захищеності, а також політичної нейтральності та водночас політичної незалежності державних службовців щодо реалізації ними своїх професійних компетенцій. Очевидно, що реалізація цих та інших завдань щодо реформування державної служби на засадах доступності, професіоналізму, транспарентності, політичної незаангажованості та компетентнісної моделі оцінювання роботи публічних службовців мала на меті й запровадження вимоги доброчесності державних службовців, а також утвердження т.з. «нульової толерантності» корпусу державної служби до корупції.

Закладені в Концепції адміністративної реформи основоположні принципи реформи державної служби отримали розвиток у низці прийнятих у подальшому

нормативно-правових актів: указах Президента України: 1) «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14.04.2000 № 599; 2) «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 № 278; 3) «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20.02.2006 № 140; 4) «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» від 20.09.2007 № 900, а також у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби» від 17.11.2010 № 2113 та ін. Проте попри значну прогресивність закладених у цих нормативно-правових актах ідей щодо шляхів реформування інституту державної служби, тривалий час вони залишалися лише «деклараціями про наміри».

Першим дійсно революційним кроком на шляху наближення державної служби в Україні до кращих європейських практик і стандартів ЄС у сфері утвердження єдиного адміністративного простору стало ухвалення у 2011 р. Верховною Радою України в другому читанні та в цілому законопроекту № 8306 «Про державну службу».

Новий Закон України «Про державну службу» 2011 р., на відміну від чинного Закону України «Про державну службу» 1993 р., 1) визначав вичерпний перелік посад, на які не поширюється дія законодавства про державну службу; 2) встановлював вимоги щодо політичної незалежності державних службовців, які передбачали заборону державним службовцям вчиняти під час виконання службових обов'язків дії, що демонструють їх політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій; 3) запроваджував інститут «керівника державної служби в державному органі» (посадової особи, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі та до повноважень якої належить вирішення питань державної служби в цьому органі); 4) розширяв, порівняно з попереднім Законом України «Про державну службу» 1993 р., перелік посад державної служби, заміщення яких здійснюється за результатами конкурсного відбору, та деталізував усі стадії такого відбору;¹ 5) посилював стимулюючу складову в заробітній платі чиновників шляхом встановлення у Законі більш прозорого механізму оплати праці та визначення мінімального розміру посадового окладу на найнижчій посаді державної служби на рівні не менше двох розмірів мінімальної заробітної плати (на відміну від Закону України «Про державну службу» 1993 р., який містив лише відсильну норму про те, що умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України). Закон України «Про державну службу» 2011 р. містив і низку інших новел, що мали на меті запобігання корупції та конфлікту інтересів.

Утім, попри всі позитивні антикорупційні й інші новації, Закон України «Про державну службу» 2011 р. так і не став пунктом відліку реальної реформи державної служби в Україні. Верховна Рада України, за наполяганням Уряду, тричі (!) подовжувала мораторій на вступ цього Закону в дію. Зрештою, уже у 2014 р., після Революції гідності та становлення нової системи політичної влади в Україні було прийнято рішення розробити новий законопроект про державну службу під гарантії нової влади та під фінансування з боку ЄС.

¹ На сьогодні відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 р. порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців визначено постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169.

Зокрема, розробка зазначеного законопроекту була передбачена Угодою про фінансування («Контракт для України з розбудови держави»), підписаною 13.05.2014 Прем'єр-міністром України та Президентом Європейської Комісії, та Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр.

Прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» зі збереженням у ньому конструктивних надбань попередніх законодавчих актів у цій сфері та посиленням антикорупційної складової з урахуванням положень нового Закону України «Про запобігання корупції» 2014 р. стало також ключовим положенням Угоди про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України XVIII скликання, та водночас пріоритетним завданням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України 11.12.2014 № 26-VIII.

Зважаючи на викладене, ухвалення Верховною Радою України наприкінці 2015 р. нового Закону України «Про державну службу»,¹ який став результатом тривалих і компромісних перемовин між представниками державного та громадського сектору, було з ентузіазмом сприйнято як вітчизняним експертним середовищем, так і світовою спільнотою. У першу чергу партнерами України у ЄС, саме завдяки допомозі якого до розробки нового Закону України про державну службу від самого початку вдалося залучити провідних українських («Реанімаційний пакет реформ», Центр політико-правових досліджень та ін.) і зарубіжних (SIGMA тощо) експертів і представників громадянського суспільства.

Однією із причин такого позитивного ставлення до нового Закону України «Про державну службу» як з боку громадськості та різних політичних сил, так і зі сторони міжнародних партнерів України, є його значний антикорупційний потенціал. Йдеться не лише про той факт, що слова «корупція» та «антикорупційний» у різних словосполученнях вжито у цьому Законі 24 рази. Системний аналіз положень нового спеціального закону про державну службу дає змогу виокремити систему механізмів запобігання та протидії корупції на державній службі, утворену такими складниками:

- 1) антикорупційні цінності та принципи державної служби;
- 2) механізми запобігання політичній корупції на публічній службі;
- 3) механізми забезпечення конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби на конкурсній основі;
- 4) механізм залучення представників громадськості до роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби і до роботи конкурсних комісій, а також їх участь у щорічній атестації державних службовців;
- 5) механізм гідної оплати та матеріального заохочення державних службовців;
- 6) механізм дисциплінарної та матеріальної відповідальності за вчинення державним службовцем корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

Необхідно акцентувати, що Закон України «Про державну службу» 2015 р. унормовує цінності та принципи антикорупційної діяльності корпусу державних службовців в Україні. Йдеться не лише про сам дух цього Закону, сформований під впливом світоглядних переконань представників інститутів громадянського суспільства, які брали участь у його розробці, а й про принципи, закріплені у його

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

ст. 4. Так, одним із 10 основних принципів державної служби визначено принцип доброчесності. Згідно з п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» зазначений принцип передбачає спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.¹

У наведеній нормі відсутнє слово «корупція» та похідні від нього слова. Але зміст цього принципу визначає необхідність: а) служіння публічним інтересам, як головну мету та завдання державного службовця; б) свідому відмову від превалювання приватного інтересу державного службовця над метою його публічного служіння під час здійснення наданих йому повноважень. На нашу думку, цей світоглядний принцип передбачає відмову від використання будь-яких незаконних механізмів отримання матеріальної чи нематеріальної вигоди, будь то корупція чи конфлікт інтересів, під час виконання мети і завдань державної служби та функцій державного службовця.

Принцип доброчесності слід розглядати у системному зв'язку з принципом законності, виокремленим у цій самій статті Закону України «Про державну службу». Цей принцип розвиває положення ч. 2 ст. 19 Основного Закону та встановлює обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Очевидно, що поєднання духу доброчесності державного службовця із принципом законності є важливою запорукою запобігання корупції в цій сфері публічного управління.

Принцип законності отримав розвиток і в обов'язках державного службовця. Так, приміром, п. 9 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» 2015 р. зобов'язує державного службовця «додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції».² Таким чином, законодавець посилив принцип законності у контексті декорупціоналізації публічної служби в Україні.

Одна із сутнісних особливостей нового Закону – подальше виведення державної служби за межі політичного впливу з боку парламентських і позапарламентських політичних партій, посилення гарантій деполітизації та професіоналізації державної служби. Закон України «Про державну службу» 2015 р. також чітко розмежовує політичні посади (міністри, керівники центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, голови та члени державних колегіальних органів тощо), які не належать до державної служби, та професійний склад державної служби, який реалізує державну кадрову політику.

Поряд із уже задекларованим Законом України «Про державну службу» 2011 р. принципом політичної неупередженості державного службовця новий Закон встановлює заборону для всіх державних службовців обіймати посади в керівних органах політичної партії, залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборчій агітації, акціях та заходах, організованих політичними партіями, а для вищого корпусу державної служби (посади категорії «А») – ще й заборону бути членом політичної партії та суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради.

Вбачається, що така новела Закону України «Про державну службу» 2015 р. щодо забезпечення реалізації принципу політичної неупередженості державних

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

² Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

службовців є важливим запобіжником стосовно їх залучення до політичної корупції, коли потенціал певних посад державної служби може бути використано в інтересах певних політичних сил чи їх представників.

Законом України «Про державну службу» 2015 р. також запроваджено інститут керівника державної служби в державному органі. У міністерствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів України, крім того, передбачено запровадження посади державного секретаря. Це дасть змогу мінімізувати політичний вплив очільників відповідних органів, у першу чергу міністрів, на поточну роботу чиновницького апарату і таким чином унеможливить політичну корупцію. Суб'єктом останньої найчастіше стають політично заангажовані державні службовці-керівники.

Натомість, політичний діяч – це, у першу чергу, політичний лідер, який має ініціативно реалізовувати певну політичну місію, свідомо змінювати перебіг політико-правових процесів у країні. Ж. Блондель у своїй роботі «Політичне лідерство» зазначає, що «політичне лідерство передбачає тривале, а не випадкове, спонтанне використання влади».¹ Нерідко, як доводить новітня історія України, використання політиком своєї влади втягує в орбіту політичної діяльності й окремі категорії державних службовців, які втрачають свою професійну незалежність, доброчесність, а іноді – порушують закон.

Важливим чинником реальної деполітизації та професіоналізації державної служби є запровадження у новому Законі України «Про державну службу» 2015 р. відкритого та прозорого механізму конкурсного відбору на посади публічної служби із зосередженням усіх функцій з його організації та проведення у спеціально уповноваженому незалежному органі. Це дасть можливість не лише забезпечити безумовну реалізацію конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби (ч. 2 ст. 38 Конституції України), а й сприятиме формуванню високопрофесійного корпусу державних службовців.

У свою чергу, забезпечення належного рівня професійності, – компетентного, об'єктивного й неупередженого виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, – передбачає тотальну відмову від практики призначення на посади та звільнення з посад за ознакою політичної приналежності. Така практика «політично залежних призначень» в останнє десятиріччя в Україні не виправдала себе. Натомість «політичні призначення» призвели до появи феномену «публічної безвідповідальності» та непоодиноких фактів політичної корупції.

Однак ще важливішим є відбір на державну службу осіб із необхідним рівнем освіти, навичок і досвіду. У зв'язку з наведеним у Законі України «Про державну службу» 2015 р. значну увагу приділено ретельному регламентуванню процедури конкурсного відбору на вакантні посади державної служби. Хоча необхідність проведення конкурсного відбору була передбачена і законами України «Про державну службу» і 1993 р., і 2011 р., але їх положення залишали чимало винятків із загального правила, що зводило нанівець усі намагання сформувати потужний кадровий потенціал у державних органах влади.

Так, встановлений Законом України «Про державну службу» 1993 р. механізм прийняття на державну службу на посади третьої–сьомої категорій на конкурсній основі на практиці часто підмінявся призначенням на вакантні посади в порядку переведення, за результатами стажування та іншими можливими шляхами, визначеними актами Кабінету Міністрів України.

¹ Блондель Ж. Политическое лидерство / Ж. Блондель // Психология и психоанализ власти. – Самара : ИД «Бахрах-М», 2016. – С. 284.

Законом України «Про державну службу» 2011 р., який був чинним майже п'ять років, але так і не вступив у дію, було дещо розширено перелік посад державної служби, призначення на які здійснюється виключно за результатами конкурсу. Разом із тим залишалася можливість просування по службі шляхом переведення. Крім того, значною вадою цього Закону було виведення із загального правила призначення на посади державної служби групи І, до якої належали державні службовці вищої управлінської ланки.

Відтак, запровадження відкритих конкурсів на всі без винятку чиновницькі посади стало чи не найбільшим досягненням Закону України «Про державну службу» 2015 р. Уперше в історії вітчизняної державної служби законодавець унормував положення про те, що вступ на державну службу та просування державного службовця по службі шляхом зайняття вищої посади здійснюється виключно за результатами конкурсу.

Слід визнати вдалим і антикорупційні новели Закону України «Про державну службу» 2015 р. у частині широкого залучення до роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних конкурсних комісій представників інститутів громадянського суспільства та експертного середовища. Зокрема, за змістом п.п. 7–8 ч. 2 ст. 14 цього Закону до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби входять: а) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; б) четверо представників від громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації.

Очевидно, що представництво інститутів громадянського суспільства є важливою та принциповою інституційною складовою запобігання та протидії корупції на публічній службі. Принаймні, у 2015–2016 рр. українці переконалися в ефективності представництва громадськості щодо недопущення корупції при проведенні конкурсних екзаменів на заміщення вакантних посад у поліції, НАБУ, НАЗК тощо. На черзі – активна антикорупційна участь представників громадськості у формуванні оновленого корпусу державних службовців.

Наступним важливим кроком на шляху запобігання корупції серед державних службовців в Україні має стати запровадження нових підходів до оплати праці чиновників, поступове наближення рівня матеріального забезпечення державних службовців до європейських стандартів у цій сфері. На жаль, у системі вітчизняного державного управління за часів незалежності України сформувався такий підхід до оплати праці державних службовців, який не забезпечує розвитку компетентності та професійності чиновника, а ставить його у залежність від керівництва, яке на власний розсуд визначає рівень доходу державного службовця шляхом встановлення додаткових стимулюючих доплат.

Нині у структурі заробітної плати державного службовця близько 30 % становить оклад, а решта 70 % – різноманітні премії та надбавки, розмір яких значною мірою залежить від суб'єктивної думки безпосереднього керівника. Водночас середня зарплата чиновника в Україні переважно не перевищує 3 000 грн. Натомість надбавки, премії та інші доплати отримують далеко не всі державні службовці, а рівень цих доплат суттєво різниться.

Така архаїчна система оплати праці державних службовців породжує додаткові корупційні ризики, а також значно підвищує суб'єктивний фактор щодо формування грошових винагород державних службовців у відносинах між керівником та підлеглими. Згубною для ефективної державної служби, на нашу

думку, є також практика створення індивідуальних умов оплати праці для окремих державних органів або груп державних службовців, що має наслідком свідоме незаповнення вакансій та нерівномірний розподіл обов'язків між державними службовцями.

Відтак, переосмислення підходів до формування структури оплати праці державних службовців зі зміщенням акценту з преміювання на встановлення конкурентоспроможних посадових окладів вбачається необхідною передумовою залучення на державну службу високопрофесійних фахівців нової генерації, у першу чергу – соціально активної та патріотично налаштованої молоді, здатної ефективно протистояти різноманітним корупційним викликам.

Новий Закон України «Про державну службу» у цьому сенсі успадкував кращі надбання Закону 2011 р., встановивши мінімальну заробітну плату на найнижчій посаді державної служби на рівні двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом, і перерозподіливши співвідношення розміру посадового окладу та розміру надбавок і премій із пропорційним збільшенням першого до близько 70 % та, відповідно, зменшенням сукупної частки надбавок і премій в структурі заробітної плати до 30 %. Зокрема, Законом України «Про державну службу» 2015 р. передбачено, що державному службовцю, відповідно до його особистого внеску в загальний результат роботи державного органу, виплачується місячна або квартальна премія. При цьому загальний розмір премій, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 % фонду його посадового окладу за рік. Запропонований механізм нарахування заробітної плати дасть змогу суттєво зменшити суб'єктивну складову та мінімізувати корупціогенні фактори в діяльності державних службовців.

Підсумовуючи аналіз антикорупційного потенціалу нового Закону України «Про державну службу» 2015 р., варто наголосити, що його основні антикорупційні новели зводяться не до обмежень і заборон щодо проходження державної служби громадянами України, а до: а) зменшення корупціогенних чинників державної служби (загальний конкурс на зайняття всіх вакантних посад публічної служби; деполітизація державної служби; запровадження загальноєвропейських цінностей сервісної держави і публічної служби та модернізація її морально-етичної складової); б) професіоналізації державної служби і розвитку компетенцій державної служби, рівень реалізації яких має стати єдиним критерієм службової кар'єри, а відповідно – і гідного грошового забезпечення на публічній службі; в) широкого залучення громадян, інститутів громадянського суспільства та громадськості загалом до конкурсів на вакантні посади державної служби, зокрема і до участі у Комісії з питань вищого корпусу державної служби та інших відповідних конкурсних комісій, а також до щорічної атестації державних службовців.

8.4. Суб'єкти і механізми запобігання та протидії корупції на державній службі

Свого часу шотландський мислитель, фундатор доктрини громадянського суспільства А. Фергюсон писав: «... якщо сила нації складається з тих людей, на яких вона може покластися і які свідомо чи випадково об'єднані з метою її збереження, із цього випливає, що спосіб поведінки настільки ж важливий, як і чисельність чи багатства, і що головною причиною занепаду та краху націй слід

визнати корупцію».¹ На наш погляд, українці як сильна політична нація, що неодноразово доводила своє право боротися та перемагати, нині також потерпає не лише від загострення воєнно-політичної ситуації на Сході України та економічної й соціально-гуманітарної кризи, а й від корупції.

Що ж до людей, «свідомо чи випадково об'єднаних» із метою збереження та розвитку української нації і держави, то ними на сьогодні є не лише політики і представники громадськості, а й корпус державних службовців, яким доручено патріотичну місію розбудови Української держави. Зважаючи на викладене, положення чинного антикорупційного законодавства України та система органів, уповноважених державою на виконання функцій із запобігання та протидії корупції, будуть ефективними за умови залучення до антикорупційної діяльності органів управління державною службою, а також усього корпусу державних службовців.

Загальновідомо, що на сьогодні проблема корупції і досі залишається однією із найбільш нагальних, а від її успішного вирішення залежить майбутнє нашої держави. Формування та реалізація державної антикорупційної політики, а також розробка і запровадження ефективної системи запобігання та протидії цьому соціально негативному явищу належать до числа ключових пріоритетів розвитку України. Власне, подолання корупції є одним із базових індикаторів євроінтеграції України, запровадження для українців безвізового режиму в межах Шенгенського простору, а також запорукою успіху реформ, вкрай важливих для соціально-економічного та гуманітарного розвитку.

Не менш важливими є і гуманітарні або духовно-культурні наслідки подолання корупції в Україні. Зокрема, йдеться про відновлення довіри громадян та інститутів громадянського суспільства до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, про відродження доктрини і практики розбудови в Україні демократичної правової держави.

Особливо актуальною є проблема очищення від корупції такої суспільно чутливої сфери державного управління як публічна, насамперед державна служба. Адже від ефективної роботи кваліфікованих, мотивованих і доброчесних чиновників, які працюють задля забезпечення виконання державою її функцій і реалізації законних інтересів, прав та свобод людини, залежить не лише якість підготовки і реалізації управлінських рішень чи наданих адміністративних послуг, а й міжнародний авторитет України, а також ефективність її внутрішньої політики.

У цьому сенсі слушним вбачається відоме висловлювання Н. Макіавелі, який іще 600 років тому писав про те, що корупція подібна до сухот: спочатку важко діагностувати, але легше лікувати, а в занедбаному стані легко діагностувати, але важко вилікувати. Такими «лікарями» від епідемії корупції в сучасній Україні, зокрема серед корпусу державних службовців, мають стати насамперед спеціально уповноважені суб'єкти у сфері запобігання і протидії корупції. Вони, з одного боку, формуватимуть антикорупційне законодавство, а з іншого – забезпечуватимуть у визначений законом спосіб здійснення заходів щодо запобігання корупційним проявам і протидії зловживанням з боку посадових осіб публічної служби різного рівня, а в установлених законами України випадках – припинення корупційних правопорушень і відновлення порушених прав як фізичних, так і юридичних осіб.

¹ Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Адам Фергюсон ; пер. с англ. ; под ред. М. А. Абрамова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. – С. 336.

На сьогодні Україною зроблено перші, але дуже важливі кроки у налагодженні новітніх механізмів запобігання корупції на публічній службі. У найбільш узагальненому вигляді вони отримали своє втілення в:

а) унормуванні Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр., а також системи спеціально уповноважених органів державної влади, завданням яких є запобігання і протидія корупції (закони України «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», прийняті у межах т.з. «Антикорупційного пакету»);

б) ухваленні Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р.¹ і започаткуванні її реалізації шляхом прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р.,² а також завершення роботи над новою редакцією Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

У розд. 4 цієї монографії ґрунтовно досліджено основні групи суб'єктів запобігання та протидії корупції на державній службі в Україні. На наш погляд, такими суб'єктами є: *по-перше*, вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, які визначають засади, формують і забезпечують реалізацію державної антикорупційної політики в Україні. Також до цієї групи суб'єктів слід віднести і Верховний Суд України, який аналізує та узагальнює судову практику з метою формування єдиних підходів до розгляду судами загальної юрисдикції якісно однорідних судових позовів. Очевидно, що у цьому сенсі важливою буде і позиція Верховного Суду України стосовно розгляду справ щодо окремих складів корупційних правопорушень і злочинів.

По-друге, система органів державної виконавчої влади та інших органів державної влади із загальною компетенцією, які забезпечують реалізацію державної антикорупційної політики. Так, із метою створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції в Україні на основі положень Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» було розроблено урядову Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015–2017 рр.

Згідно з цією Постановою персональна відповідальність за забезпечення виконання Програми покладається на міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення передбачених Програмою заходів.

Таким чином, виконавцями завдань із запровадження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015–2017 рр. визначені, зокрема:

- Мін'юст;
- НАЗК;
- МВС;
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерство закордонних справ України;

¹ Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.

² Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

- Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;
 - Міністерство інфраструктури України;
 - Міністерство науки і освіти України;
 - Міноборони;
 - Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
 - Міністерство соціальної політики України;
 - Міністерство фінансів України;
 - Бізнес-омбудсмен;
 - Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;
 - Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
 - Державна служба статистики України;
 - Державна служба фінансового моніторингу України;
 - Нацдержслужба;
 - ФДМУ;
 - АМКУ;
 - Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
 - обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації,
- за участю:*
- Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
 - НАБУ;
 - Верховного Суду України;
 - Генеральної прокуратури України;
 - Національної школи суддів України;
 - Рахункової палати України;
 - СБУ;
 - ЦВК;
 - науково-дослідних установ;
 - громадських (неурядових) організацій.

Таким чином, можна стверджувати, що до суб'єктів запобігання та протидії корупції в Україні належать не лише вищі органи державної влади, а й центральні органи виконавчої влади (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі зі спеціальним статусом) і місцеві державні адміністрації, а також низка органів державної влади та науково-дослідних установ і відомчих навчальних закладів.

По-третє, важливою ланкою в механізмі запобігання і протидії корупції є спеціально уповноважені суб'єкти. Основоположним нормативно-правовим актом, який визначає цих суб'єктів запобігання і протидії корупції загалом на публічній службі, безумовно, є Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон передбачає досить серйозні зміни (порівняно із попереднім Законом України «Про запобігання і протидію корупції») у системі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції на публічній службі. Нині такими суб'єктами є:

- органи прокуратури,
- органи внутрішніх справ України,
- НАБУ,
- НАЗК.

Так, *органам прокуратури* для виконання завдань щодо протидії корупції надано досить широкі повноваження, зокрема відкривати кримінальні

провадження у злочинах за ознаками корупції, проводити досудове слідство та здійснювати процесуальне керівництво, підтримувати державне обвинувачення, здійснювати нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції (насамперед у діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією), координувати діяльність правоохоронних органів, подавати до суду позовні заяви про скасування нормативно-правових актів і рішень, виданих внаслідок вчинення корупційних правопорушень, складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення, брати участь у їх розгляді судом.

Національна поліція згідно із Законом України «Про Національну поліцію» забезпечує охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, здійснює заходи щодо протидії злочинності.

Статус НАБУ (яке утворюється Президентом України і є державним правоохоронним органом з широкими силовими повноваженнями, на який покладається запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових) визначено Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Основним завданням цього органу є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненим вищими посадовими особами, уповноваженими, зокрема, на виконання функцій держави,¹ та тим, що становлять загрозу національній безпеці. Це скоріше спеціальний правоохоронний орган, створення якого є однією із вимог ЄС до України для отримання безвізового режиму. Аналогічні структури функціонують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії.

НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Створення Кабінетом Міністрів України цього підзвітного Верховній Раді України органу як ключового елемента інституційного забезпечення державної антикорупційної політики регламентовано саме Законом України «Про запобігання корупції».

Крім того, можна виділити групу суб'єктів, спеціально уповноважених щодо запобігання та протидії корупції на державній службі, яка представлена посадовими і службовими особами із числа державних службовців. Це первинна ланка у механізмі запобігання та протидії корупції на державній службі, що має на меті реалізацію антикорупційної функції.

Перші кроки зі створення системи таких суб'єктів було зроблено Україною ще у 2013 р. Із метою підвищення ефективності здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції постановою Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 було затверджено Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції.²

Згідно із зазначеним Положенням за рішенням міністра, керівника іншого центрального органу виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівника органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міських, районної державних адміністрацій у апараті міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органах, апараті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим,

¹ До таких осіб згідно з Класифікатором професій України належать також і державні службовці 1-ої та деякі – 2-ої категорій відповідно до діючого Закону України «Про державну службу», а за змістом Закону, що має набрати чинності з 01.05.2016 – службовці категорії «А».

² Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 706 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2826.

обласної, районної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій у порядку, визначеному законодавством, утворюється (визначається) Уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції.

Уповноважений підрозділ відповідно до покладених на нього завдань:

- розробляє та проводить заходи щодо запобігання корупційним правопорушенням, здійснює контроль за проведенням;
- надає методичну та консультативну допомогу з питань дотримання антикорупційного законодавства, в тому числі щодо заповнення декларацій;
- вживає заходів до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню;
- здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства, а у разі виявлення фактів, що свідчать про вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень інформує про такі факти керівника органу та правоохоронні органи та ін.

На практиці уповноважені підрозділи (особи) із питань запобігання та виявлення корупції працюють, як правило, у складі кадрових підрозділів – департаментів, управлінь і відділів.

Закон України «Про державну службу» 2015 р. посилив внутрішні механізми запобігання та протидії корупції на публічній службі через задіяння внутрішнього ресурсу корпусу державної служби. Зокрема, первинний рівень державної служби становлять такі суб'єкти запобігання і протидії корупції:

- *Комісія з питань вищого корпусу державної служби;*
- *Нацдержслужба;*
- *керівник державної служби у державному органі;*
- *керівник апарату чи секретаріату органу державної влади;*
- *безпосередній керівник державного службовця;*
- *державний службовець.*

Саме ці органи і посадові особи державної служби відіграють важливу роль у забезпеченні заходів у межах визначених повноважень у разі виявлення з боку підлеглих осіб порушень, пов'язаних із встановленими чинним законодавством обмеженнями та заборонами щодо використання службових повноважень чи свого становища, обмеженнями щодо одержання подарунку, щодо сумісництва та суміщення, обмеження спільної роботи близьких осіб, а також за наявності конфлікту інтересів. Зазначені суб'єкти наділені й іншими антикорупційними функціями.

Так, приміром, ч. 4 ст. 63 Закону України «Про державну службу» 2015 р. визначає, що керівник державної служби, який в установленому чинним законодавством порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.¹

Первинною ланкою механізму запобігання та протидії на державній службі залишається сам державний службовець. Стаття 8 Закону України «Про державну службу» визначає дотримання вимог чинного законодавства про недопущення корупції його прямим обов'язком. Це у свою чергу передбачає, що державний службовець зобов'язаний принаймні ознайомитися з положеннями і вимогами чинного антикорупційного законодавства.

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

До того ж, п. 5 ч. 2 ст. 19 цього ж Закону обмежено право громадянина на державну службу, якщо такого громадянина було піддано адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили. Під час оцінювання результатів службової діяльності державного службовця ст. 44 Закону України «Про державну службу» 2015 р. зобов'язує оцінювати і дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.¹

Окрім того, важливо щоб державні службовці у своїх колективах додержувалися правил і вимог етичної поведінки, формували культуру нетерпимості до будь-яких проявів корупції у професійній діяльності.

8.5. Етичні кодекси в системі публічної служби як інструменти запобігання та протидії корупції

Антикорупційна спрямованість етики публічного службовця. Вагомим важелем запобігання корупції, ресурсом управління професійною діяльністю, чинником стимулювання високого професіоналізму бюрократії, важливим елементом формування довіри і партнерських відносин між громадою та владою у процесі побудови правової, демократичної, соціальної держави є етика публічного службовця.

Реалізація державно-управлінських владних повноважень часто супроводжується можливістю використовувати владу та повноваження у власних інтересах. Корупція як зловживання посадовою особою своїм службовим становищем спричиняє безумовну шкоду інтересам держави й суспільства. Для боротьби із цим явищем у державному управлінні мають бути задіяні різноманітні заходи, серед яких не останнє місце належить етичним засобам запобігання та протидії корупції.

Витоки корупції та методи боротьби із цим явищем сьогодні широко досліджуються науковцями. Зокрема, проблема розглядається й у контексті моральної критики корупційних дій, і в плані виявлення етичних засобів запобігання та протидії корупції. Так, наведені питання висвітлено у роботах А. Бистрова і М. Сільвестрос, А. Ванучі та Д. дела Порта, Д. Гамбета, О. Гределанд, Т. Кошечкіна та В. Мілер, С. Роуз-Акерман та ін. У вітчизняному теоретичному полі основний акцент робиться на пошуку правових засобів боротьби з корупцією, водночас поза увагою дослідників залишається антикорупційний потенціал етики публічних службовців.

Загалом приділення у всьому світі більшої уваги етичній проблематиці на публічній службі значною мірою зумовлено необхідністю протистояння корупції.

Професійна відповідальність (зокрема за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку суб'єкта діяльності) безпосередньо пов'язана з етикою публічного службовця. Моральні люди здатні брати на себе та нести відповідальність за свої наміри, дії або бездіяльність, у тому числі на професійних теренах. По суті, професійна етика є етикою відповідальності. Яким чином максимально ефективно використати професійну відповідальність у протидії корупції – проблема, що залишається досить актуальною у публічному управлінні.

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

Звертаючись до світового досвіду, слід зазначити, що ефективні антикорупційні заходи не обов'язково пов'язані з демократичними процесами у суспільстві. У деяких державах, які складно назвати демократичними, триває досить результативна боротьба з корупційною поведінкою чиновництва за допомогою жорстких, суто авторитарних засобів. Проте «корупцію краще всього розвінчувати й боротися з нею при демократії», оскільки «абсолютизм та диктатура апіорі обмежені набагато меншою кількістю моральних бар'єрів, ніж демократія» (О. А. Санчес).¹ Більше того, як зазначає відомий французький філософ і письменник А. Глюксманн: «Боротьба ХХІ ст. буде боротьбою демократії проти корупції, як боротьба ХХ ст. була боротьбою демократії проти тоталітаризму. Глобалізація – це перш за все глобалізація корупції, але й глобалізація боротьби проти корупції, яка має назву боротьби за демократію».

У цьому контексті етичні зміни в нашій країні ускладнюються подвійним завданням, яке постало перед Українською державою – необхідністю перетворень в сфері державної служби на фоні нагальної потреби в удосконаленні, розвитку демократії.

Публічні службовці посідають своєрідне місце у суспільстві, вони належать до особливої професійно-статусної групи, мають право та можливості виступати від імені держави та місцевих громад, беруть участь у формуванні державних рішень, реалізують державну управлінську діяльність і державно-владні повноваження. Підвищені моральні вимоги в публічному управлінні та посилена відповідальність публічних управлінців зумовлені:

- можливістю розпорядження значними матеріальними цінностями, людськими ресурсами, володінням технологічною владою;
- безпосереднім впливом на життя конкретних людей;
- існуванням ризику, непередбачуваність у діяльності, сполученням формально-процедурних регламентацій діяльності з можливістю прийняття вольових суб'єктивних рішень, імовірним творчим характером праці.

Дослідники зазначають, що державна служба повинна мати суттєві обмеження, оскільки «несе перед громадськістю відповідальність за однакову турботу про всіх громадян, має керуватися значно жорсткішими правилами і давати своїм представникам мінімальний простір для дій на власний розсуд». Деперсоналізація урядових організацій передбачає скорочення безпосередніх особистих контактів між громадянами та чиновниками, що є фактором запобігання корупції. І хоча безособистісність часто призводить до суттєвих недоліків у роботі організації, між тим постійний фаворитизм, сваволя та непередбачуваність у діяльності бюрократії вимагають реалізації цього принципу. Суспільство може страждати і від низького рівня бюрократизації, і від надмірного. «Бюрократія – явище радше амбівалентне, ніж суцільно негативне».²

При цьому досвід різних країн засвідчує:

1. «Санкцію» на існування корупції серед чиновників (повсякденної, звичаєвої корупції) дає корупція серед вищих ешелонів влади («велика корупція»). Вона створює у суспільстві атмосферу цинізму, аномії, уседозволеності, підживлює корупційний ґрунт. Тому боротьба з корупцією повинна мати комплексний характер і стосуватися усіх рівнів влади;

¹ Парламентская этика: сравнительный анализ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ndi.ru/ARCHIVE/Russian/Parlament_Ethic/Parl_Ethic_2.shtml-SKK. – Назва з екрана.

² Енциклопедія політичної думки / [ред. колегія : К. Лігов, В. Скуратівський, Л. Фінберг]; пер. з англ. за ред. Н. Лисюк. – К. : Дух і Літера, 2000. – С. 43–44.

2. Якщо запроваджені державними інституціями етичні заходи боротьби з корупцією не підтримує громада, вони не мають відчутних результатів. Поширення у суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції та до порушення чиновниками професійно-етичних норм суттєво позначається на ефективності антикорупційної діяльності. Пробудження моральної свідомості, відчуття власної гідності, розвинута громадянська етика та соціальна активність громадськості створюють підвищену суспільну чутливість до відступів бюрократії від етичних основ професії.

В Україні упродовж усіх років незалежності існували серйозні проблеми щодо забезпечення належного морально орієнтованого державного управління. Суттєві порушення моральних засад управління виникали під час добору та просування на державній службі (клановість, земляцтво, непотизм, протекціонізм тощо), часто керівники оцінювали працівників за критерієм особистої або політичної відданості. Нехтування меритократичним принципом кар'єрного просування (за заслугами) серйозно демотивувало професійних службовців із лідерськими якостями. Процвітала психологія тимчасовиків, безпринципність, канцелярщина, кругова порука, професійний егоїзм. Був відсутнім належний контроль за якістю надання послуг громадянам, коректністю та ввічливістю представників виконавчої влади. За результатами соціологічних опитувань громадяни визначали як вкрай серйозні проблеми корупцію у владі, безконтрольність дій владних структур, надмірну бюрократію. У державно-управлінському середовищі були поширені інертність і байдужість до суспільних проблем, використання службового становища у власних цілях, хабарництво, підкуп, непрофесіоналізм. Дослідники констатували формування в Україні неонеоменклатурного чиновництва, існування патримоніальної системи влади.

Патерналістські настрої, суспільна толерантність до явищ корупції, незнання громадянами своїх прав і невміння їх відстоювати, духовна криза, невиразність особистісної культури та етики відповідальності ставали суттєво гальмували формування етично вибудованої, прозорої та ефективної державної служби. На цьому шляху зміни у суспільстві, у суспільній свідомості спроможні підштовхнути до етичних реформ у виконавчій владі.

Тривалий час для боротьби з неприпустимою поведінкою та корупцією чиновництва радянські та пострадянські уряди, як зазначають науковці, застосовували здебільшого *моралістичний підхід*.¹ Сутність цього підходу полягає у зосередженні уваги на окремих особистостях і нехтуванні інституціональними протипагами аморальному поведінню бюрократії.

В Україні у баченні напрямів реформування виконавчої влади так само переважав моралістичний підхід. Вітчизняні політики зосереджували увагу на моралізаторській критиці бюрократії й проголошенні необхідності заміни одних чиновників іншими. Ці заклики певний час знаходили підтримку та розуміння в суспільстві.

Нині дедалі більше утверджується думка про те, що кращі декларації мають впроваджуватися, в тому числі, за допомогою інституціональних засобів. Для культивування в органах державної влади сприятливого морального клімату, справжнього визнання авторитету державної влади необхідно здійснити *інституціональні зміни*, створити цілу інфраструктуру, яка б забезпечувала дійсно гідну поведінку державних управлінців.

¹ Політична корупція перехідної доби / [Гамбета Д., Філл М., Джекобс Д. та ін.] ; за ред. С. Коткіна та А. Шайо ; пер. з англ. Т. та С. Гарастовичів. – К. : «К.І.С.», 2004. – С. 169–170.

Етична інфраструктура публічної служби визначається як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки публічних службовців. Дія всіх елементів етичної інфраструктури (політичної волі; законодавства; етичних кодексів, або кодексів поведінки; певних умов підтримки публічної служби; органів, що координують етику публічних службовців; механізмів звітності та нагляду; механізмів професійної соціалізації; дієвого громадянського суспільства) також спрямована на зменшення можливостей для корупційних дій чиновництва.

Роль етичних кодексів публічної служби як інструментів протидії корупції. Функції запобігання, навчання та примусу у боротьбі з корупційними діяннями значною мірою покладаються на етичні кодекси публічних службовців, які виконують інституціонально закріпленні ролі та становлять значиму складову соціального контролю.

Етичні кодекси є серцевиною професійної етики публічних службовців і визначальним елементом етичної інфраструктури публічної служби.

Кодекс етичних (моральний) – у перекладі з латини – «книжка» – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах зафіксовано:

- усвідомлені норми та правила, що увійшли в практику більшості представників професії, є історичним надбанням суспільства та професійного середовища;

- раціонально та морально обґрунтовані вимоги та приписи, які, втім, часто порушуються.

Міжнародні організації зазвичай підтримують створення етичних кодексів в державному управлінні.

Міжнародні кодекси для представників публічної влади

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб
(ООН, 1996)

Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних виборних представників
(Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999)

Модельний Кодекс поведінки державних службовців
(Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, 2000)

Необхідність кодифікування основних етичних вимог до представників публічної влади зумовлена певними потребами:

- у зміцненні *довіри* громадян;
- у забезпеченні *ефективної діяльності* системи державного управління та місцевого самоврядування;

- в удосконаленні відносин на публічній службі;
- в уніфікації вимог до публічних службовців.

Так, етичні кодекси вважаються важливим засобом боротьби з корупцією та закритістю державного управління. Вони орієнтовані на забезпечення поваги до органів державної влади з боку широкого загалу, встановлення продуктивної, здорової атмосфери у професійних колективах державних управлінь, обмеження свавілля у відносинах із громадянами та у внутрішньо-професійних відносинах. Крім того, як зазначив Комітет міністрів РЄ, різноманітність завдань, які виконуються сучасною державною адміністрацією (членами якої є особи, різні за вихованням і походженням), посилює необхідність кодифікації правил поведінки порівняно з попередніми періодами, коли більш гомогенний персонал виконував схожі функції та поділяв подібні цінності.

Метою етичних кодексів на публічній службі є:

- опис етичного клімату, який панує на публічній службі;
- фіксація стандартів етичної поведінки, очікуваної від публічних службовців;
- повідомлення суспільству, якого ставлення до громадян і якої поведінки слід очікувати під час спілкування з публічними службовцями.

Змістовним ядром, навколо якого вибудовується ця професійно-етична система публічної служби, є місія професії. Професійним призначенням державних службовців у демократичних країнах є служіння своєму народу та кожному його громадянину; а службовців у системі місцевого самоврядування – служіння місцевій громаді та кожному її представникові.

Місія визначає цінності, принципи, формує запит на певні якості публічних службовців, встановлює норми, стандарти їх поведінки, зафіксовані в етичних кодексах публічної служби.

Цінностями демократично орієнтованої публічної служби є життя та гідність людини, повага до неї, солідарність, справедливість тощо.

Принципами діяльності публічного службовця в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загальноновизнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними *якостями* публічного службовця, орієнтованого на реалізацію наведених цінностей і принципів, є патріотизм, громадянськість, законослухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, доброчесність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо.

Норми, стандарти поведінки публічних службовців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники публічної служби з метою забезпечення відповідності їх поведінки суспільно-правовому статусу публічного службовця.

На публічній службі фіксують стандарти:

- поведіння та спілкування з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ (щодо чесності, поваги, служіння інтересам громадян, верховенства права, доброзичливості, відкритості, прозорості, справедливості, толерантності, ввічливості, коректності тощо);
- ставлення до професійних обов'язків (стосовно професіоналізму, відповідальності, дисциплінованості, прозорості, результативності, раціонального використання ресурсів державного органу, органу місцевого самоврядування, якомога більш ефективного застосування здібностей, знань службовця, підвищення його професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин);

– внутрішньо-службової поведінки – поводження з керівниками, колегами, підлеглими (щодо поваги, доброзичливості, ввічливості, стриманості, неупередженості, визнання помилок, пропонування допомоги, визнання іншої позиції тощо);

– участі в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості;

– ділових відносин публічних службовців із представниками влади, іноземними делегаціями;

– антикорупційного поводження (стосовно несумісності сторонніх інтересів, побічної діяльності, працевлаштування після закінчення служби, службових привілеїв, послуг і подарунків, реагування на неправомірні пропозиції, заборони зловживання посадовим становищем тощо), що також стосуються управління конфліктом інтересів і поводження з конфіденційною, службовою інформацією;

– прав співробітників (щодо відповідного правового і матеріального середовища для ефективної діяльності, доступу до офіційної інформації, соціального захисту, відповідного статусу, кар'єрного просування за заслугами, захисту приватного життя, захисту від неправомірних звинувачень);

– службових викриттів тощо.

У зазначених кодексах зазвичай розглядаються питання, відповіді на які, за задумом розробників, сприятимуть гідному виконанню публічними службовцями їхньої професійної місії та допоможуть запобігти корупційним діям і протистояти їх вчиненню.

В Україні створено певну законодавчу базу для впровадження етичних цінностей та норм державної служби. У Законі України «Про державну службу» 2015 р. зазначається, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки» (ст. 8). Суттєві положення щодо етики поведінки наведено у Законі України «Про запобігання корупції» (розд. VI «Правила етичної поведінки»). Діяльність та поведінка державних службовців України регламентується Загальними правилами поведінки державних службовців (розробленими на основі рекомендованого Комітетом міністрів РЄ Модельного кодексу державного службовця) і Правилами етичної поведінки державних службовців, які відіграють роль професійно-етичного кодексу на державній службі України.

Слід зазначити, що з 2000 р. до Верховної Ради України надійшло ще декілька проектів кодексів поведінки державних службовців, які або було відхилено, або так і не винесено на розгляд українського парламенту.

Наказом Голодержслужби від 04.08.2010 № 214 затверджено нові Загальні правила поведінки державного службовця, зареєстровані в Мін'юсті 11.11.2010 за № 1089/18384 (зі змінами, внесеними наказами Голодержслужби від 29.11.2010 № 300, від 19.07.2011 № 176 і наказом Нацдержслужби від 28.09.2012 № 194).

Для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 65 затверджено Правила етичної поведінки державних службовців. Під час підготовки цього документа за основу було взято запроваджену в Польщі модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів та враховано прогресивний та успішний досвід країн-членів ЄС.

З огляду на соціокультурну ситуацію в тій чи іншій країні кодекси поведінки публічних службовців можуть мати статус закону, підзаконного нормативного акта або етичної декларації. Хоча в США та Ірландії є закони, які безпосередньо стосуються етики публічної служби, у більшості демократичних країн етичні кодекси публічних службовців прийнято як підзаконні нормативні акти.

Залежно від панівних засобів впливу кодекси мають різні назви. Саме тому на етапі розробки документа необхідно чітко визначити його можливий *формат* – орієнтованість кодексу на моральне саморегулювання (Етичні кодекси, Етичні правила, Кодекси честі) чи на адміністративну регуляцію (Кодекси поведінки, Правила поведінки, Стандарти поведінки), на функціонування у виді заяви про наміри або правового документа.¹

Однак, слід констатувати, що у сфері публічної служби в багатьох випадках моральна, професійно-етична регуляція замінюється регуляцією правовою.

Такий підхід стосовно кодексів є досить поширеним і обґрунтовується дослідниками як більш дієвий в ієрархічній системі виконавчої влади. Крім того, дехто із науковців вважає, що постсоціалістичні країни мають йти саме шляхом заходів «м'якого права». Адже, на відміну від країн західної Європи, де етичні принципи в публічному секторі запроваджувалися поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів, у Польщі, наприклад, процес саморегуляції виявився неефективним, оскільки упродовж кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими.

Застереження стосовно правового закріплення професійно-етичних норм пов'язані з тим, що:

- правова регламентація звужує поле етичної регуляції;
- законодавче закріплення гальмує оперативне реагування на зміни в суспільному та професійному житті;
- у законі, дія якого має поширюватися на всі сфери державного управління, складно врахувати особливості етичних проблем у різних органах державної влади;
- у допущенні деяких етичних порушень складно виявити правову провину;
- у законі неможливо передбачити всі можливі порушення етики та запровадити тотальний контроль за управлінням;
- безпосереднє директивне втручання у тонку сферу особистих моральних цінностей і принципів є надто грубим, прямолінійним і може демонструвати нехтування правом на особисте життя та свободу совісті працівників;
- суворість вимог може пригнічувати лідерські прагнення управлінців.

Дієвість етичних кодексів також не можна оцінити однозначно – вони не завжди стають ефективними механізмами професійних регуляцій. При цьому критика функціонування кодексів лунає з різних боків – дехто вважає, що цим документам не вистачає жорсткого санкціонування, інші нарікають на надмірне застосування примусу при виконанні його положень.

Наприклад, етичні кодекси публічних службовців «звинувачують» у:

- недемократичності;
- звуженні обсягу прав і свобод осіб, які перебувають на публічній службі;
- руйнації бар'єрів між суспільним і приватним життям публічних службовців;
- примусовому характері, оскільки у кодексах акцент зроблено на підкоренні та у такий спосіб висловлено неповагу до особистості службовця;
- створенні перепон для подальшої кар'єри того чи іншого публічного службовця (обмеженні вибору місця роботи після відставки);
- застосуванні кодексу як засобу політичної боротьби;

¹ Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : Монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – С. 258.

– неефективності механізму впровадження кодексу.¹

Хоча часто етичні кодекси публічних службовців є законами або підзаконними нормативними актами, справді дієвими вони стають лише у разі світоглядного усвідомлення, входження до особистісного світу людини, внутрішнього закріплення та дотримання на практиці, тобто становлення їх як моральних регуляторів. В іншому випадку кодекси виконують функцію зовнішнього примусу, їх реалізація пов'язана з небезпекою легалізації примусового «удосконалення» і порушення моральної автономії особистості. Будь-який зовнішній контроль (а правові норми підтримуються саме зовнішнім стосовно індивіда контролем) не є настільки ефективним як добровільне регулювання поведінки.

Слід враховувати і те, що крім формального кодексу інституційно-рольове поведіння утворює цілий комплекс неписаних (втім відшліфованих роками та ретельно підтримуваних професійною групою і широкою спільнотою) правил, обмежень, традицій. Такі неформальні настанови часто мають значний моральний потенціал, оскільки основним їх засобом є побудова гармонійних стосунків в організаціях, впровадження морально обґрунтованих цінностей, вплив на переконання працівників. Ефективне застосування неформальних настанов зменшує необхідність у формальних контрольних механізмах і санкціях.

Таким чином, етичні кодекси мають стимулювати високі стандарти поведінки публічних службовців, допомагати їм у процесі прийняття рішень посилювати довіру до них громадян. Вони визначають орієнтири (ідеали, цінності, якості, норми) для самовдосконалення представників бюрократії і можуть стати дієвими інструментами запобігання та протидії корупції.

8.6. Декларування доходів державних службовців як метод запобігання корупції

Необхідність подавати декларацію про доходи закріплено у ст. 16 Податкового кодексу України, згідно з якою кожен платник податків зобов'язаний подавати до контролюючих органів у порядку, встановленому податковим і митним законодавством, декларації, звітність та інші документи, пов'язані з обчисленням та сплатою податків і зборів.² Наведене положення втілено у низці інших нормативно-правових актів України. Зокрема, ст. 81 Митного кодексу України передбачено декларування достовірних відомостей про товари і транспортні засоби, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення відповідними державними органами митного контролю за ними та їх митного оформлення.³ Частиною 8 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подавати декларацію про доходи.⁴

¹ Dobel R. J. The real politic of ethics codes: An implementation approach to public ethics / R. J. Dobel // Ethics and public administration. – N. Y., 1993. – P. 158–161.

² Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

³ Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 552.

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Поряд із цим слід зазначити, що законодавство України не містить визначення понять «декларація» та «декларування». Лише у п. 2 Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду з питань видачі дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень, затвердженій наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 11.05.2006 № 278, зазначено, що декларація є документом-повідомленням встановленого зразка, який подається суб'єктом господарювання дозвільному органу про відповідність матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань пожежної безпеки для набуття права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру.¹

У Новому тлумачному словнику української мови декларацію визначено як назву деяких офіційних документів, що містять певні відомості.² Отже, автори Нового тлумачного словника скористалися дещо спрощеним підходом до цієї дефініції, адже дослівне її тлумачення дає змогу зробити висновок, що подавати декларацію може будь-яка особа за довільною формою. При цьому наведене визначення не містить вказівки на установу чи організацію (адресата), до якої слід подавати декларацію. Крім того, у такій дефініції не зазначено, чи є подання декларації обов'язком громадянина або його правом.

Разом із тим в обох варіантах визначення цього поняття йдеться про те, що декларація – це документ, який містить певні відомості.

З огляду на викладене під *декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування*, слід розуміти *документ-повідомлення встановленого зразка, який подається до НАЗК особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції»*.

Таким чином, характерними ознаками декларації є:

- встановлена державою її форма (зразок);
- властивий їй характер повідомлення;
- визначене законодавством коло осіб – суб'єктів її подання;
- встановлені законодавством строк та адресат її подання.

Наявність наведених властивостей дає підстави вважати декларування доходів державних службовців одним із засобів запобігання та протидії корупції, адже після одержання декларації у контролюючого органу (НАЗК) виникає фактичне право на реалізацію наданих йому Законом повноважень щодо контролю та перевірки відомостей, поданих декларантом, їх зберігання та оприлюднення, а також проведення моніторингу способу життя декларанта.

Декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є формалізованим документом, тобто таким, який заповнюється та подається за встановленою державою формою (зразком). Відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» декларування має здійснюватися шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК декларації за минулий рік за формою, визначеною НАЗК. Однак, згідно з п. 2 розд. XIII (Прикінцеві положення) цього Закону до початку роботи системи подання та

¹ Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду з питань видачі дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 11.05.2006 № 278 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1664.

² Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / укл. : В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. – 2-ге вид., випр. – К. : Аконт, 2004. – Т. 1 : А–К. – 2004. – С. 527.

оприлюднення декларацій суб'єкти декларування подають декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Оприлюднення зазначених декларацій також тимчасово здійснюється в порядку, встановленому цим Законом.

Рішення про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» приймається НАЗК.

Таким чином, до прийняття НАЗК відповідного рішення суб'єкти декларування подаватимуть декларацію за місцем роботи (служби) за формою, доданою до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».¹

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції» у декларації зазначаються відомості про:

1) суб'єкта декларування та членів його сім'ї, місце реєстрації та фактичного проживання, місце роботи (проходження служби) або місце майбутньої роботи (проходження служби), займану посаду, або посаду, на яку претендує, та категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування;

2) об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуто таке право;

3) цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуто таке право;

4) цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із зазначенням відомостей стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів;

5) інші корпоративні права, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, із зазначенням найменування кожного суб'єкта господарювання, його організаційно-правової форми, коду Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частки у статутному (складеному) капіталі товариства, підприємства, організації у грошовому та відсотковому вираженні;

6) нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті;

7) отримані (нараховані) доходи, у тому числі доходи у виді заробітної плати (грошового забезпечення), отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи;

8) наявні грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах;

¹ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

9) фінансові зобов'язання, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів в рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредиту), зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення, позичені іншим особам кошти;

10) видатки та всі правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи;

11) посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом;

12) входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулювальних чи самоврядних професійних об'єднань, членство в таких об'єднаннях (організаціях) із зазначенням назви відповідних об'єднань (організацій) та їх коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.¹

Таким чином, антикорупційним законодавством передбачено, що державні службовці зобов'язані декларувати не тільки доходи, але й витрати за відповідними фінансовими зобов'язаннями (кредитами, позиками, договорами лізингу страхування та недержавного пенсійного забезпечення тощо), а також кошти, позичені іншим особам.

За змістом ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» суб'єктами декларування є особи, зазначені у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, а також інші особи, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до цього Закону.²

Системне тлумачення цієї норми дає підстави для висновку, що обов'язок подавати декларацію поширюється і на державних службовців. Цей законодавчий припис втілено у ст. 25 Закону України «Про державну службу», згідно з якою декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подають в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції»:

– державний службовець;

– особа, яка бажає взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби;

– переможець конкурсу перед призначенням на посаду державної служби.³

Відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» державні службовці зобов'язані подавати декларації за минулий рік щорічно до 1 квітня поточного року.

Особи, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади державної служби, відповідно до ч. 5 ст. 23 Закону України «Про державну службу» повинні подати декларацію у строк від 15 до 30 календарних днів із дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу.⁴

Вирішенню завдання із запобігання та протидії корупції серед державних службовців сприяють також запроваджені ст. 45 Закону України «Про запобігання

¹ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

³ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

⁴ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Голос України. – 2015. – № 250. – 31 грудня.

корупції» процедури обліку та оприлюднення декларацій. Так, відповідно до ч. 1 цієї статті подані декларації включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться НАЗК. Цим Законом також передбачено відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру таких декларацій через офіційний веб-сайт НАЗК. Тож кожен відвідувач матиме можливість перегляду, копіювання та друку інформації, яка зберігатиметься в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що суттєво розширюватиме можливості громадського контролю за наявним у будь-якого державного службовця майном, його доходами, витратами і зобов'язаннями фінансового характеру. Виняток становитимуть зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), які є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.¹

Інформація про особу в Єдиному державному реєстрі зберігатиметься упродовж всього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, поданої особою, яка зберігається безстроково.

Контроль щодо своєчасності подання декларації здійснюватиметься НАЗК протягом 15 робочих днів із дня, в який така декларація повинна бути подана. Якщо за результатами контролю буде встановлено, що суб'єкт декларування не подав декларацію, НАЗК письмово повідомлятиме такого суб'єкта про виявлений факт неподання декларації. Суб'єкт декларування, отримавши таке повідомлення, повинен протягом 10 днів з дня його отримання подати декларацію в порядку, визначеному ч. 1 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції».

Про факт неподання декларації НАЗК одночасно письмово повідомляє керівника державного органу, в якому працює відповідний державний службовець, та спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Повна перевірка декларацій здійснюватиметься Національним агентством в порядку, передбаченому ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції», протягом 90 днів із дня подання декларації. Вона полягатиме у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів і ознак незаконного збагачення.

Особлива увага приділятиметься перевірці декларацій службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджуватиметься НАЗК.

Національне агентство проводитиме повну перевірку декларації, а також самостійно перевірятиме інформацію, яка підлягає відображенню у декларації, щодо членів сім'ї суб'єкта декларування у випадках, передбачених ч. 6 ст. 46 Закону України «Про запобігання корупції».

Відповідно до ч. 2 ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції» у разі виявлення у декларації недостовірних відомостей НАЗК письмово повідомляє про

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

це керівника відповідного державного органу, в якому працює державний службовець, та спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Крім того, ст. 51 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено проведення НАЗК вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування, метою якого є встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з поданою декларацією. Такий моніторинг здійснюватиметься НАЗК на підставі інформації, отриманої від фізичних і юридичних осіб, а також зі ЗМІ та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначатиметься НАЗК із додержанням законодавства про захист персональних даних і не передбачатиме надмірного втручання в особисте і сімейне життя особи.

У разі встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам НАЗК прийматиме рішення про здійснення повної перевірки його декларації. При цьому суб'єкту декларування буде надано можливість протягом 10 робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом.

Про факти виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, НАЗК інформуватиме спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції для прийняття подальших рішень у межах їх компетенції.

Статтею 52 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено також додаткові заходи здійснення фінансового контролю. Так, після відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента відповідний суб'єкт декларування зобов'язаний у десятиденний строк письмово повідомити про це НАЗК у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента. У разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року, зазначений суб'єкт у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це НАЗК. Ця інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті НАЗК.¹

Серед засобів, спрямованих на запобігання та протидію вчиненню корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, слід звернути увагу на ті, якими встановлено юридичну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю (ст. 172⁶ КУпАП), а також декларування недостовірної інформації (ст. 366¹ КК).

Відповідно до ст. 172⁶ КУпАП адміністративна відповідальність передбачена за:

- несвоєчасне подання декларації без поважних причин особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані;
- подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 розмірів мінімальної заробітної плати.

Водночас, ст. 366¹ КК передбачено кримінальну відповідальність за:

- подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції»;

- умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації.

При цьому у п. 2 примітки до зазначеної статті встановлено, що відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 розмірів мінімальної заробітної плати.

8.7. Службові викриття як спосіб внутрішнього контролю за поведінкою державного службовця

Одним із найважливіших інструментів, що забезпечує рівність всіх державних службовців перед вимогами професійної етики, сприяє прозорості та ефективності державного управління, визнаються *службові викриття*. Функціональне навантаження скарг як механізму підтримки професійної етики давно вже високо оцінено у світі та широко застосовується у практиці публічного адміністрування інших країн. В США та Канаді такі дії називають терміном «whistle blowing» («дудтя в свисток»).

Під «службовим викриттям» у системі державної служби розуміється надання державними службовцями керівництву, уповноваженим органам чи уповноваженим особам, ЗМІ достовірної інформації про:

- незаконні,
- неетичні,
- неефективні дії державних органів чи окремих посадових осіб.

«Викривач» – особа, яка розголошує або має намір розголосити інформацію про:

- зловживання владою,
- корупційне правопорушення,
- нецільове використання бюджетних коштів,
- розкрадання державного або комунального майна,
- порушення прав людини,
- дію чи бездіяльність, що становить небезпеку для здоров'я, життя людини, навколишнього природного середовища та ін.¹

Вважається, що службові викриття контролюють державну службу зсередини, доповнюючи у такий спосіб зовнішні форми контролю, що здійснюють органи нагляду, керівництво або громадськість. Процедура службового викриття здебільшого визначена законодавчо та наведена у внутрішніх інструкціях державних органів.

Службові викриття є, зокрема, одним із різновидів викриттів. За змістом Закону України «Про запобігання корупції» викривач – особа, яка надає допомогу

¹ Нестеренко О. Викривачі інформації в Україні – сміливці чи самогубці? / О. Нестеренко, І. Борзило // Українська правда. – 10 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/10/7070826>. – Назва з екрана.

в запобіганні та протидії корупції і за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою.¹

Розрізняють такі види сигналізаторства:

- особисте (скарга надходить від працівника, якому завдано шкоди);
- безособове (повідомлення про потенційний або фактичний збиток, спричинений іншим людям або організації, але не самому сигналізатору).

В українському суспільстві інформаторство сприймається як негативне, морально невинуватене явище. Нині в країні триває кампанія, метою якої є подолати таке ставлення українців до заяв про корупцію. Ініціатори заходів – Transparency International Україна за підтримки Міністерства інформаційної політики України, Біржі соціальної реклами та проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), звертають увагу на те, що в усіх країнах рівень корупції завдяки існуванню інформаторів знижується. Однак 74 % українців не сповіщають про корупцію. Сотні білбордів і сітілайтів із відомими письменниками пропонують дізнатися про права викривачів на сайті anticorruption.in.ua, де вже працює інтерактивний розділ, в якому кожен користувач може повідомити про випадки корупції, надати документи на їх підтвердження. Розслідування за фактами корупції проводитимуться під пильним наглядом Transparency International Україна, а найбільш резонансні випадки буде оприлюднено для медіа.²

Особливості службових викриттів у державних установах зумовлені тим, що чиновники пов'язані зі своїм урядом одночасно і як громадяни країни, і як наймані працівники, а шкода, заподіяна державним службовцем, може вплинути не лише на відділ, в якому він працює, але також і на уряд або країну в цілому.³

Для ефективного функціонування службових викриттів важливо, щоб державні службовці були ознайомлені зі своїми правами та обов'язками у тому, що стосується виявлення ними фактичних або передбачуваних порушень у державній службі. Для цих ситуацій мають існувати обов'язкові для посадових осіб чіткі правила і процедури та офіційно затверджена ієрархія відповідальності. Службовцям також необхідно знати, який захист їм буде надано у разі викриття ними правопорушень або порушень професійної етики.⁴

Причинами, що стоять на заваді службовим викриттям, можуть послужити сумніви працівників в ефективності відповіді на скаргу та у бажанні організації йти на скандал, невпевненість у моральній обґрунтованості скарги як такого, побоювання помсти і неадекватної реакції керівництва або колег. Тому в разі незаконного звільнення або утисків державний службовець повинен мати законодавчі підстави для захисту своїх прав.

Деякі дослідники дещо песимістично ставляться до дієвості службових викриттів, звертаючи увагу на те, що законодавство із захисту сигналізаторів діє лише спорадично, а самі сигналізатори все одно піддаються дискримінації

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Transparency International Україна. Викривачам корупції пропонують активізуватися, а державі – краще їх захищати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/official/5402.html>. – Назва з екрана.

³ Де Джордж Р. Т. Деловая этика / Пер. с англ. – М. : Прогресс, РИПОЛ КЛАССИК, 2003. – С. 289.

⁴ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) / Программа государственного управления. Инфраструктура этики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs/russianeth.pdt>. – Назва з екрана.

кар'єрному зростанні. «Жоден уряд досі не демонстрував прагнення нагородити та зробити прикладом для наслідування таких людей, які щиро діяли у вищих інтересах країни», – заявляють аналітики.¹

Однак нині у багатьох країнах наразі послідовно вибудовується система захисту державних службовців, які зробили службові викриття.

Так, у США незаконні репресії стосовно осіб, котрі повідомили про зловживання в органах державної влади, увійшли в число одинадцяти заборонених практик державного управління. Нагляд за дотриманням цієї вимоги здійснює Палата із захисту системи заслуг, уповноважена припиняти рішення про звільнення, переведення на менш кваліфіковану роботу і тимчасове звільнення з посади, прийняті стосовно осіб, які зробили службові викриття.

У Великобританії діє неурядова організація Public Concern at Work, що забезпечує допомогу тим, хто зробив службові викриття.

Нині у понад 30 країнах гарантії захисту викривачів зафіксовані або у спеціальних законах щодо викривачів, або у трудовому, антикорупційному законодавстві, етичних кодексах публічних службовців.

Українська держава заявляє про гарантії захисту викривачів, що надали допомогу в запобіганні та протидії корупції.

Зокрема, у ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації»² йдеться про захист посадових і службових осіб, які оприлюднили інформацію: «Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю».

Правові засади такого захисту закладено також у Законі України «Про запобігання корупції», згідно з яким особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку із здійсненням повідомленням про порушення вимог цього Закону, правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-ХІІ.

Відповідно до ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»³ особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог цього Закону іншою особою. Інформація про викривача може бути розголошена лише за його згодою, крім випадків, встановлених законом.

¹ Де Джордж Р. Т. Деловая этика / Пер. с англ. – М.: Прогресс, РИПОЛ КЛАССИК, 2003. – С. 290.

² Про доступ до публічної інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 32. – С. 1491.

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Окремо визначено ситуації службових викриттів особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Зокрема, йдеться про те, що НАЗК, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлення їх працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні веб-сайти, засоби електронного зв'язку.

Про порушення вимог зазначеного Закону працівником відповідного органу може бути повідомлено без зазначення авторства (анонімно). Анонімне повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені. Таке повідомлення має бути перевірено у термін не більше 15 днів від дня його отримання. Якщо у наведений термін перевірити інформацію, викладену у повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник продовжують термін розгляду повідомлення до 30 днів від дня його отримання. У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.¹

Однак, на думку аналітиків, ці положення закону не створили дієвого правового та інституційного механізмів захисту викривачів. Тому для проведення ефективної антикорупційної політики необхідно прийняти окремий закон щодо захисту викривачів в усіх сферах суспільного життя. Зокрема, такий нормативно-правовий акт має передбачати широку дефініцію осіб, яких захищатиме та яким гарантуватиме анонімність. Крім того, слід створити надійні канали розкриття інформації, забезпечити захист викривачів від репресій на робочому місці, звільнення їх від юридичної відповідальності за добросовісне розкриття інформації, передбачити право повідомляти суспільно необхідну інформацію ЗМІ, неурядовим організаціям, парламентським комітетам чи комісіям, а також надати соціальні гарантії у разі звільнення викривачів і встановити матеріальну винагороду таких осіб.²

Варто звернути увагу, що й у феномені службових викриттів інституціональні, організаційні засоби стають дієвими лише за умови підтримки їх службовцями. Адже дуже часто мотивом службових викриттів є суперечність між діями тих чи інших чиновників, або навіть державних організацій, і особистими цінностями викривачів, які не припускають аморальної, некоректної з точки зору права або професійної етики поведінки.³

Досліджуючи етику бізнесу, Р. Соломон, зокрема зазначав: «Те, що більшість людей називає особистими цінностями, – це, по суті, найважливіші цінності їхньої культури. ... У цьому контексті ми повинні розуміти відому трагічну постать... –

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Нестеренко О. Викривачі інформації в Україні – сміливці чи самогубці? / О. Нестеренко, І. Борзило // Українська правда. – 10 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/10/7070826>. – Назва з екрана.

³ Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : Монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с. ; Де Джордж Р. Т. Деловая этика / Пер. с англ. – М. : Прогресс, РИПОЛ КЛАССИК, 2003. – С. 276.

сигналізатора. Сигналізатор вважає, що не можна толерантно ставитися до знущань над моральними принципами. ... Доля таких людей не є занадто радісною, але саме їх існування та спорадичні успіхи – достатнє свідчення взаємопереплетення обов'язків підприємства, особистості та суспільства».¹

Однак у практиці державної служби трапляються необґрунтовані скарги, коли обмеженість інформації або «гіпертрофована совість» деяких службовців спонукає їх до надмірної підозрілості. Не всі викривачі мотивовані морально, іноді вони керуються відчуттям помсти, зводять особисті рахунки, прагнуть «підсидіти» керівника, колегу тощо. Механізмами захисту сигналізаторів можуть зловживати несумлінні, непрофесійні або замішані у корупційних діях працівники. Випереджаючи звинувачення на свою адресу, вони сподіваються забезпечити собі захист, інформуючи про вигадані або незначні порушення колег.

Державні службовці мають бути захищені від хибних звинувачень. Для цього у багатьох країнах встановлено правові запобіжники проти неправдивих доносів і скарг. Скажімо, в Японії надання хибної інформації про отримання послуг і подарунків від зацікавлених осіб карається попередженням, зниженням зарплати тощо.

Ситуація щодо службових викриттів залишається досить проблематичною для державної служби України. Це певним чином зумовлено соціокультурним контекстом нашої країни, сприйняттям суспільною думкою феномену скарг як негативного, моральнісно ушкодлого явища. Відсутність відповідальності за можливий наклепницький характер службових викриттів, вибіркового розгляд скарг і використання їх як репресивного засобу проти негодних працівників – ось неповний перелік побоювань державних службовців, які мають намір здійснити службове викриття.

Скарги неодмінно мають бути обґрунтованими і посилатися на порушення встановлених норм поведінки. Для ефективного функціонування механізму скарг щодо неетичної поведінки представників державної служби недостатньо самого лише існування кодексів поведінки, в яких зазвичай формулюються загальні цілі, завдання, норми етики державного службовця. Нагальною є необхідність у створенні стандартів поведінки службовців, які б конкретизували положення кодексів, детально висвітлювали шаблони поведінки, що визначають порядок реалізації вимог, викладених у кодексах. Сприяти впровадженню службових викриттів могли б і заяви вищих посадових осіб держави, відомства, установи, в яких виявлялося б схвальне ставлення до цього механізму підтримки етики державного управління; і створення механізмів захисту сигналізаторів, державних або суспільних органів, що стояли б на захисті прав як самих скаржників, так і тих, на кого скаржаться.

¹ Соломон Р. Етика бізнесу / Р. Соломон // Філософ. думка. – 2005. – № 4. – С. 117.

**ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ
СЛУЖБІ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ**

**9.1. Конфлікт інтересів на державній службі:
шляхи і методи запобігання та вирішення**

Конфлікт інтересів є однією із найбільш актуальних проблем державного управління, невирішеність якої підриває довіру суспільства до влади, утруднює формування партнерських відносин із громадою, негативно впливає на ефективність та результативність державно-управлінської діяльності, становить потенційне джерело корупційних дій. Виявлення механізмів врегулювання конфлікту інтересів на державній службі є актуальною проблемою державно-управлінської теорії.

Серйозне наукове вивчення проблеми конфлікту інтересів розпочалося наприкінці ХХ ст. На її врегулювання спрямована ціла низка національних і міжнародних правових документів. Так, проблему конфлікту інтересів висвітлено у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (розд. 2 «Колізії інтересів та відмова від права»), Європейському кодексі поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ, 1999 р.; ст. 10 «Конфлікт інтересів»), Модельному кодексі поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів РЄ, 2000 р.; ст. 13 «Зіткнення інтересів»), Настанові ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі (2003 р.), етичних та антикорупційних кодексів поведінки державних службовців багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо).

В Україні конфлікт інтересів урегульовано, перш за все, такими законодавчими актами як Закон України «Про запобігання корупції» (розд. V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»), Загальними правилами поведінки державного службовця (розд. III. «Врегулювання конфлікту інтересів»).

Міжнародне наукове співтовариство постійно виявляє інтерес до цієї проблеми, який у вітчизняному дослідницькому полі теорії державного управління представлено, зокрема, роботами О. Климович, Д. Ковриженка, М. Рудакевич, С. Тертишної, О. Токар-Остапенко, Ю. Якименка, Н. Янюк та ін. Однак аналіз етичних аспектів конфлікту інтересів, виявлення моральних і професійно-етичних засобів впливу на управління цим конфліктом залишається одним із актуальних напрямів наукових студій.

Насамперед варто зазначити, що в процесі функціонування державної влади виникають найрізноманітніші «конфлікти інтересів» – між приватними і

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056 ; Загальні правила поведінки державного службовця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>. – Назва з екрана.

суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями, особистими та груповими, груповими і державними, відомчими, між особистими інтересами тощо. Втім, зі змісту державно-управлінських розвідок вбачається, що під «конфліктом інтересів» розуміють саме перший вид конфлікту – між приватними інтересами і суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями. Це засвідчує його визначальну роль у діяльності органів державної влади.

Конфлікт інтересів – нагальна проблема для представників державної влади. Однак вважаємо за необхідне зосередити увагу на розгляді конфлікту інтересів саме у системі виконавчої влади.

Ймовірність виникнення конфлікту інтересів на державній службі існує в економічній, політичній, кадровій сферах. Нижче у таблиці зазначено процеси, в яких може мати прояв конфлікт інтересів у цих сферах.

Сфери прояву конфлікту інтересів на державній службі

Сфера прояву	Процеси, в яких конфлікт інтересів може мати прояв
Економічна	• комерційна та підприємницька діяльність; • управління державною та громадською власністю; • приватизація; • проведення конкурсів, тендерів, торгів, закупівель, ліцензування; • здійснення контрольних функцій
Політична	• проведення виборів і референдумів; • реєстрація політичних, інших суспільних об'єднань; • реєстрація кандидатів у депутати; • взаємодія органів влади із суспільними об'єднаннями під час реалізації спільних програм і проектів; • членство службовця в політичних та інших суспільних об'єднаннях або органах таких об'єднань; • закордонні контакти
Кадрова	• вступ і просування на публічній службі; • створення переваг; • реалізація заходів із соціального захисту; • надання певних гарантій, компенсацій або привілеїв; • залишенням публічної служби

Розрізняють *реальні (фактичні)*, *потенційні* та *уявні* конфлікти інтересів.

У Настанові ОЕСР, про яку зазначалося вище, конфлікт інтересів визначено як конфлікт між суспільно-правовими обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, при якому її приватні інтереси (що впливають із положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій. Наведене визначення конфлікту інтересів збігається з дефініцією «фактичний конфлікт інтересів».¹

¹ Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>. – Назва з екрана.

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» реальним конфліктом інтересів є суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.¹

Потенційний конфлікт інтересів виникає в тих випадках, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі належить виконувати відповідні (тобто ті, які суперечать приватним інтересам) офіційні обов'язки в майбутньому.

До ситуацій потенційного конфлікту інтересів у державному управлінні можуть, наприклад, привести:

- членство (участь) у комерційних організаціях;
- володіння цінними паперами, акціями (частками участі, паями в статутному капіталі організації);
- неподання або подання неповних відомостей про доходи чоловіка (дружини) та /або неповнолітніх дітей;
- наявність особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивність виконання посадових обов'язків тощо.

Зокрема, особиста зацікавленість, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання державними службовцям посадових обов'язків, може виникнути у разі:

- участі в судовому розгляді особистих спорів або спорів підвідомчих державних установ;
- участі у складі конкурсної комісії з прийому на державну службу, якщо конкурсант є родичем державного службовця;
- перевірки і контролю діяльності підвідомчих організацій, в яких працював (планує працювати) державний службовець або працюють його родичі;
- надання особистої переваги організаціям, в яких працюють родичі, під час розподілу грантів або виділення грошових коштів;
- участі у роботі комісій з надання матеріальних цінностей (земельних ділянок, лісових угідь, фінансових коштів) для самого державного службовця або для фізичних осіб, які є родичами державного службовця, або юридичних осіб, засновниками або учасниками яких є родичі державного службовця;
- взаємодії з комерційними організаціями, працівниками або учасниками яких є родичі державного службовця тощо.

Про *уявний (удаваний) конфлікт інтересів* йдеться тоді, коли виникає думка, що приватні інтереси державної посадової особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але насправді цього не відбувається. При цьому регламентується і діяльність, що може зумовлювати *видимість* конфлікту інтересів – навіть існування *підозри*, що у державного управлінця може виникнути конфлікт інтересів, провокуватиме сумніви у чесності цієї особи та підриватиме довіру громадян до організації. Визначення уявного конфлікту інтересів в українському законодавстві не надано.

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Розпорядження владою та участь в управлінні створюють у сфері державної служби умови, які потенційно містять конфлікт інтересів.

Протягом ХХ ст. відбулося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил. Однак корупційні скандали та зниження рівня довіри громадськості до чиновництва утвердило дослідників і практиків у думці про *невикорінність* конфлікту інтересів та неможливість його регулювання лише правовими засобами. Нині вже стало аксіомою те, що в державному управлінні конфлікту інтересів *неможливо позбутися*.

Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватних інтересів представників державної влади. У кожного управлінця є свої особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або діям, яких вимагає від нього професія. Тому *немає сенсу закликати до заборони будь-якого конфлікту інтересів*. Варто забороняти неприйнятні форми конфлікту інтересів і шукати способи адекватного управління конфліктними ситуаціями.

Так, експерти ОЕСР зазначають, що жорсткий підхід до регулювання приватних інтересів може порушувати права державних службовців, бути непродуктивним чи недієвим, позбавляти державну службу привабливості для потенційних працівників.¹

Однак ситуації конфлікту інтересів мають *урегульовуватися*.

Перші спроби вирішення конфлікту інтересів у публічному адмініструванні пов'язані з його регулюванням за допомогою кримінального законодавства. Лише з 60-х рр. ХХ ст. у США почав діяти адміністративний кодекс поведінки чиновництва, за порушення якого передбачено застосування адміністративних санкцій (догана, тимчасове відсторонення від роботи, звільнення).

Конфлікти інтересів постають і як професійно-етична проблема: вони можуть призвести до нехтування цінностями справедливості та неупередженості, *створювати враження*, що управлінські рішення та дії здійснюються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб.

На нашу думку, система гнучких і диференційованих процедур врегулювання конфлікту інтересів має бути орієнтована на:

- виявлення (потенційного) конфлікту інтересів;
- запобігання виникненню конфлікту інтересів;
- запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі наведено нижче у таблиці.

Інструментами запобігання та уникнення конфлікту інтересів, зокрема, є:

- обмеження суміщення посад;
- декларування персональних доходів;
- декларування сімейного доходу;
- декларування особистого майна;
- декларування подарунків;
- безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації;
- декларування особистого інтересу щодо управління контрактами;
- декларування особистого інтересу стосовно рішень, які приймаються;
- декларування особистого інтересу щодо участі у розробці або наданні політичних рекомендацій;

¹ Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>. – Назва з екрана.

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Врегулювання конфлікту інтересів			
Виявлення			
аналіз інформації, наданої службовцем про себе відповідно до вимог законодавства	особисті заяви службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог, встановлених законодавством	заяви (у т.ч. анонімні) третіх осіб, зокрема тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів	матеріали публікацій у ЗМІ
Запобігання			
заборона займатися певними видами діяльності або здійснювати певні дії	дозвільний порядок заняття певними видами діяльності або здійснення певних дій	обов'язкове повідомлення про заняття певними видами діяльності	
Запобігання			
відсторонення службовця від виконання обов'язків (функцій), у ході виконання яких виникає конфлікт інтересів	посилення контролю за виконанням службовцем обов'язків, у ході виконання яких виникає конфлікт інтересів	колегіальне прийняття рішень з питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів	

– оприлюднення декларацій щодо доходів і майна;
 – обмеження і контролювання роботи у підприємницьких структурах або неурядових організаціях після звільнення з державної посади;
 – обмеження і контроль за отриманням подарунків та інших видів винагород;
 – обмеження і контроль за одночасним зайняттям посад за сумісництвом (наприклад, у неурядових, політичних організаціях, на державних підприємствах);
 – застосування права на самовідвід або стандартні процедури звільнення державних посадових осіб від виконання їхніх посадових обов'язків, якщо участь в обговоренні або прийнятті конкретного рішення може викликати конфлікт інтересів;

– персональні та родинні обмеження на права власності щодо активів приватних компаній;
 – відокремлення активів або шляхом продажу частки участі у приватній компанії чи інвестиції, або довірче чи «сліпе» управління активами.¹

У вітчизняному законодавстві правові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів наведено у Законі України «Про запобігання корупції», який визначає, у тому числі, й заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Так, зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом:

– усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах конфлікту інтересів;
 – застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

¹ Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток ; [пер. з англ. І. Чуприна]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С. 12–13.

- обмеження доступу особи до певної інформації;
- перегляду обсягу службових повноважень особи;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи.

Особи, в яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.¹

У цілому на публічній службі є необхідність створення системи позитивних і негативних стимулів, яка б значно більшою мірою, ніж сьогодні, заохочувала належне виконання службовцем своїх обов'язків і робила би невивідною неналежну поведінку.

Слід зазначити, що Конвенція ООН проти корупції встановлює вимоги щодо недопущення конфлікту інтересів не лише до *державних управлінців*, а і до *держав*. Згідно з Конвенцією кожна держава, що входить до складу ООН, має прагнути відповідно до принципів свого внутрішнього законодавства створювати, підтримувати та укріплювати такі системи, які сприяють прозорості і запобігають виникненню колізії інтересів.²

У документах ОЕСР зазначається, що сучасна політика управління такими конфліктами має бути спрямована на:

- пошук балансу шляхом виявлення ризиків для доброчесності державних органів та їх відповідальних працівників;
- заборону неприйнятних форм конфліктів;
- адекватне управління конфліктними ситуаціями;
- підвищення поінформованості державних органів та окремих чиновників про такі конфлікти;
- забезпечення ефективних процедур для їх виявлення, розкриття, вирішення;
- поширення інформації про ефективні методи управління конфліктами.³

Свої стратегії управління конфліктами інтересів розробляють окремі країни, регіони, відомства. Незалежна Комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу (Австралія) в своєму Керівництві з управління конфліктами інтересів наголошує, що слід визначати ситуації, які потенційно можуть зумовити конфлікти; заохочувати працівників повідомляти про можливі конфлікти; шукати шляхи вирішення або мінімізації їх потенційної дії.

Комісія рекомендує організаціям:

- визначити сфери потенційного конфлікту інтересів як складову оцінки ризику корупції;
- розробити кодекс поведінки та контролювати його дотримання усіма службовцями;
- розробити політику та процедури виявлення і розгляду конфліктів інтересів; переконатися, що весь персонал та виборні посадові особи ознайомлені з питаннями конфлікту інтересів і знають про свої обов'язки;

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

² Конвенція ООН против коррупции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/conventions/corruption.pdf>. – Назва з екрана.

³ Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>. – Назва з екрана.

– чітко визначити особу, відповідальну за прийняття заяв про конфлікт інтересів, здійснювати повне документування будь-якої заяви; визначити перелік заходів для вирішення реального або потенційного конфлікту інтересів.¹

У публічному адмініструванні зазвичай застосовуються інституціональні засоби протидії конфлікту інтересів.

Деякі науковці зазначають, що налагодити ефективне управління конфліктом інтересів на державній службі можна за допомогою створення *спеціального органу*, який би мав широкі повноваження, здійснював просвітницьку і контролюючу функції, взаємодіяв із громадськістю з питань виявлення та урегулювання цих конфліктів.

Наразі в Україні здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги щодо застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб належать до повноважень НАЗК.

До професійно-етичних засобів управління конфліктом інтересів відносять:

- законодавче його врегулювання, запровадження етичних кодексів;
- чіткі механізми врахування професійно-етичного компоненту під час добору та просування кадрів;
- забезпечення функціонування інституту службових викриттів;
- створення умов для запровадження дієвого суспільного контролю;
- функціонування омбудсменів тощо.

Виявлення моральних аспектів конфлікту інтересів дає підстави говорити про залучення моральних, професійно-етичних їх регуляторів, які впливають на вирішення конфлікту через управління ним. При цьому документи, які регулюють питання конфлікту інтересів, безпосередньо пов'язані з кримінальним та іншими видами законодавства, та передбачають залежно від тяжкості проступку застосування як моральних, так і правових засобів його регулювання.

Зазвичай правила поведінки державного службовця при виникненні конфлікту інтересів наведено в етичних кодексах. Але неможливість існування інструкцій щодо вирішення всіх можливих конфліктних ситуацій спонукає більшою мірою керуватися у службовій діяльності професійно-етичними *принципами*, що відіграють у державно-управлінській діяльності роль орієнтирів і мотиваторів. Із метою заохочення добропорядності під час виконання службових обов'язків у Настанові ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі, наприклад, визначено такі ключові принципи:

- *служіння* суспільним інтересам;
- забезпечення *прозорості* та *контролю*;
- підвищення *індивідуальної відповідальності* та особистий приклад;
- формування нетерпимої доконфлікту інтересів *організаційної культури*.²

Систематичне вжиття заходів професійної соціалізації індивіда, професійно-етичне навчання, демонстрація кращих прикладів професійного поведіння цілком здатні активізувати моральні чинники управління конфліктами інтересів.

¹ Конфликты интересов. Составлено Независимой Комиссией по борьбе с коррупцией Нового Южного Уэльса, Австралия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.transparency.org.ru/INTER/DOC/AUS/conflicts_interest.doc. – Назва з екрана.

² Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>. – Назва з екрана.

Конфлікт інтересів у державного службовця може провокувати конфлікти між ним та організацією, суспільством, професійною групою, працівниками організації.

Виявлення різних «суб'єктів реагування» на конфлікт інтересів дає змогу віднаходити різні шляхи та етичні чинники його вирішення та задіяти кожного із цих суб'єктів (індивідуальних чи колективних) для його запобігання.¹

У державному управлінні найбільш розробленими є алгоритми виходу із *внутрішньо-організаційного конфлікту*, зафіксовані у нормативних документах у виді приписів для індивіда (правила повідомлення про конфлікт інтересів, уникнення, запобігання та вирішення конфлікту інтересів) і для організації (приписи щодо недопущення, виявлення, контролю та санкціонування конфлікту).

Конфлікт інтересів державного службовця може послужити каталізатором *конфлікту між суспільством (громадянами)* та налаштованим на реалізацію приватного інтересу *індивідом-чиновником*. Виходом із цієї колізії можуть бути широко задіяні механізми суспільного нагляду. У цьому разі громадськість, громадські організації здійснюють контроль та ініціюють недопущення конфлікту інтересів і санкціонування зловживань чиновників службовим становищем (через звернення до органів виконавчої влади із скаргами, судові позови, виступи у ЗМІ тощо).

Варто зазначити, що згідно зі ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, НАЗК, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких було вчинено ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості.²

Конфлікт інтересів провокує суперечність між *приватними інтересами державного службовця* та *інтересами професійної групи* (що спрямовані на виконання її соціального призначення), при цьому виявляються нові механізми впливу на працівника. Репутаційний контроль за поведінкою чиновника з боку професійної спільноти стає вагомим контрзаходом використанню службового становища.

Конфлікт інтересів може породжувати конфлікт з *міжособистим* ракурсом виміру – між працівником, який зловживає або може зловжити службовим становищем, і працівником, для якого такі дії або бездіяльність колеги є неприйнятними. У цій ситуації як засіб виявлення конфлікту інтересів можуть використовуватися службові викриття.

Коли конфлікт інтересів постає як *внутрішньоособистісний* конфлікт, він набуває справді моральнісного забарвлення. За наявності суперечностей між однаково значимими для суб'єкта цінностями моральний конфлікт має досить напружений перебіг. У цій ситуації службовець постає перед моральним вибором і лише сам є актором конфліктної «взаємодії». Іноді індивід змушений робити вибір між декількома обов'язками. Для державного службовця власна матеріальна забезпеченість, добробут його сім'ї, дружні почуття тощо можуть бути серйозними мотивами для порушення професійно-етичних настанов. За таких обставин керівною буде ієрархія моральних

¹ Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.; Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навчально-методичні матеріали / Авт. : Т. Е. Василевська. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – 76 с.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

цінностей людини. Безумовно, і суспільна мораль, і професійна етика встановлюють обмеження егоїстичним прагненням людини. Однак те, наскільки ці обмеження буде засвоєно індивідом і службовець внутрішньо погоджуватиметься із суспільними та професійно-етичними вимогами, залежить від особистісних принципів і чеснот працівника. Держава прямо або опосередковано спроможна впливати на гідне вирішення цієї ситуації. Активне вжиття заходів професійної соціалізації, професійне навчання здатні через механізм переконання діяти на усвідомлення та засвоєння індивідом місії професії.

Досі конфлікт інтересів розглядався як конфлікт між суспільно-правовими та *приватними* інтересами посадової особи. Але доцільно було б звернути увагу і на розходження інтересів службовця як представника професійної групи, відомства, державної інституції та інтересами суспільно-правовими. У цьому випадку неправомірним чином вплинути на виконання посадовою особою офіційних обов'язків або функцій здатні *групові інтереси* індивіда. Обговорення цього ракурсу проблеми стосується розробки заходів запобігання негативним наслідкам корпоративності (професійної, відомчої, організаційної).

Отже, виокремлення різних аспектів конфлікту інтересів дає змогу задіяти різні етичні сценарії управління ним. Загалом вплив на активізацію професійно-етичних і моральних регуляторів є до цього часу недостатньо затребуваним в українських реаліях засобом вирішення конфлікту інтересів. Неурегульованість питання конфлікту інтересів свідчить про суттєві проблеми в етиці державного службовця: недостатнє культивування і підтримку чеснот бюрократії, слабку вираженість відчуття професійної честі та професійної гідності тощо.

Для запобігання та урегулювання конфлікту інтересів, крім впливу на активізацію моральних регуляторів поведінки, необхідно задіяти інституціональні засоби управління цим конфліктом, створити сприятливі умови для діяльності державних службовців.

Українській виконавчій владі слід запровадити на практиці власну стратегію управління конфліктами інтересів. У професійно-етичній площині це вимагає чіткої фіксації принципів і норм поведінки державних службовців в етичному кодексі, навчання чиновників сценаріям належного поведіння в таких конфліктних ситуаціях, покладення відповідальності за здійснення професійно-етичних програм та управління конфліктами інтересів на певні структури, запровадження посад радників (омбудсменів), які б розслідували скарги, надавали службовцям консультації (поради) щодо запобігання та уникнення конфлікту інтересів тощо.

9.2. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у США

Прийняття законодавства про конфлікт інтересів на публічній службі у США припадає на 70-ті рр. XX ст. Поштовхом до його ухвалення послужила глибока криза довіри громадян до публічної влади, апогеєм якої став «уотергейтський скандал». Це у свою чергу сприяло появі різноманітних громадських рухів, які спонукали федеральні органи публічної влади до спеціалізованого та системного законодавчого регулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Найбільш активним у цьому плані було громадське об'єднання «Загальна справа» (Common Cause), засноване у 1970 р. відомим діячем Демократичної партії Д. Гарднером.¹

¹ Lowy T., Ginsberg B. American Government: Freedom and Power. – New York-London : W. W. Norton & Company, 1990. – P. 536.

Правова деталізація законодавчого урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі у США втілювалася у прийнятті низки федеральних законодавчих актів, які започаткували систему федерального законодавства США про конфлікт інтересів на публічній службі. Першим кроком у цьому напрямі стало прийняття у 1971 р. Конгресом США Акта про федеральні виборчі кампанії (Federal Election Campaign Act), із поправками від 1974 р. та 1976 р., який обмежив фінансові надходження приватних осіб і комітетів політичної дії, через які проходили гроші передусім великого бізнесу до виборчих фондів кандидатів на виборні посади.¹ Слід додати, що наведені обмеження рішенням Верховного Суду США у справі «Bukley v. Valeo» 1976 р. було визнано такими, що не суперечать Конституції США.²

Наступним кроком стало прийняття у 1977–1978 рр. Стандартів етичної поведінки для службовців органів виконавчої влади (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch) і Акта етичної поведінки конгресменів (The Ethics in Government Act), доповнених поправками у 1989, 1991 та 1995 рр. Вони детально визначили правила поведінки посадових і службових осіб на публічній службі з метою запобігання виникненню корупційних проявів у їх діяльності. Окрім цього, зазначені федеральні акти чітко регламентували процедуру так званих «обертювих дверей» (revolving door). Її зміст полягав у забороні державним службовцям займатися лобіюванням протягом одного року з моменту припинення своїх повноважень, а також мати справу з посадовими особами з питань, якими зазначена особа займалася, перебуваючи на державній службі. Дія Акта етичної поведінки конгресменів поширюється як на членів Конгресу, так і на працівників його апарату.³ Значний резонанс законодавство з етики держслужбовців спричинило у результаті так званого «синдрому Дівера» у 1987 р., коли комітет Конгресу США розглянув порушення його норм наблизеними співробітниками Президента США Рейгана М. Дівером та Л. Нофзігером.

Важлива роль у федеральному законодавстві США про конфлікт інтересів належить протидії незаконному іноземному впливу на державну політику США. Ключове місце у цій сфері посідає Акт про корупційну практику за кордоном (F Corrupt Practices Act), спрямований на боротьбу з корупцією у міжнародній діяльності, що має екстериторіальну дію, тобто його юрисдикція поширюється за межі території США. Цей Акт регулює факти пропозиції, обіцянки, надання матеріальних та нематеріальних благ будь-якій іноземній посадовій особі, а також кандидату на політичний пост і політичній партії з метою отримання вигоди. В американському законодавстві під «посадовою особою» розуміються не тільки державні службовці та особи, які здійснюють публічні функції, але і працівники державних установ і підприємств.⁴

Приводом для прийняття Акта про корупційну практику за кордоном став Уотергейтський скандал 1972 р. Розслідування виявило не тільки установку пристроїв прослуховування, але й участь транснаціональних корпорацій у підкупі іноземних посадових осіб з метою отримання прибутку. До числа цих компаній потрапили такі потужні транснаціональні корпорації як Lockheed Corporation, Gulf

¹ Moore J. L. Elections A to Z. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – P. 211.

² Bott A. J. Handbook of United States Election Laws and Practices: political Rights. – New York : Greenwood Press, 1990. – P. 337.

³ Palter M. Comparative politics: Political Economy, political culture and political Interdependence. – Itasca, Illinois : F. E. Peacock Publishers, Inc., 1997. – P. 142.

⁴ Foreign Corrupt Practices Act // Public Law. – 95–213 – Dec. 19, 1977. – 91 Stat. 1494–1550.

Oil, Exxon, Mobil.¹ Оскільки американське законодавство не регулювало корупційну діяльність за кордоном, почалася робота над законопроектом, логічним завершенням якої стало підписання Президентом США Д. Картером 19.12.1977 Акта про корупційну практику за кордоном.

Найгучніший скандал, який набув міжнародного характеру, пов'язаний із викриттям багатомільйонних хабарів, які давала американська авіабудівна компанія Lockheed Corporation. У Японії до суду було притягнуто 15 посадових осіб високого рангу, у тому числі прем'єр-міністра К. Танаку, який отримав \$ 2 млн хабара. В Італії до юридичної відповідальності було притягнуто кількох міністрів, а президент країни Дж. Леоне був змушений подати у відставку. У Нідерландах пішов із усіх займаних посад обвинувачений в одержанні хабара в \$ 1,1 млн чоловік королеви, принц Бернард. Зі своїх посад було звільнено керівників військово-повітряних сил Швеції, Іспанії, Туреччини та Колумбії. Розслідування протизаконної діяльності корпорації призвело до скандальних викриттів у Греції, Франції, Німеччині, Саудівській Аравії, Єгипті, Мексиці та на Філіппінах.

У 1998 р. до Акта про корупційну практику за кордоном було внесено зміни, необхідні для приведення його у відповідність до Конвенції ОЕСР проти хабарництва. Внесені зміни розширили сферу дії Акта, а також перелік об'єктів регулювання, унаслідок чого під його юрисдикцію потрапили будь-які фізичні особи і компанії, незалежно від національної приналежності, якщо вони діють від імені американської компанії або здійснюють будь-яку ділову активність на території США.²

У 2002 р. прийнято Акт Сарбейнза-Окслі (Sarbanes-Oxley Act), що значно посилив вимоги до фінансової звітності та до процесу її підготовки. Підґрунтям для прийняття цього Акта послужили численні корпоративні та корупційні скандали, пов'язані з недобросовісними менеджерами великих корпорацій. Дія Акта Сарбейнза-Окслі поширюється на всіх емітентів («issuers») – всі компанії, цінні папери яких зареєстровано Комісією з цінних паперів і бірж США (SEC), незалежно від місця реєстрації та діяльності компанії (тобто від того, чи здійснюється торгівля цінними паперами на Нью-Йоркській фондовій біржі, NASDAQ, або на будь-якій іншій американській біржі; чи зареєстровані вони як боргові зобов'язання у США (з лістингом або без нього); чи належать компанії, що проходить реєстрацію для випуску цінних паперів у США. Нові вимоги фінансового обліку посилили дію Закону США про корупцію за кордоном.³

Посилив дію Акта про корупційну практику за кордоном також і суттєвий перегляд у 2012 р. Акта про торгівлю цінними паперами 1934 р. (The Securities Exchange Act of 1934). Зокрема, відповідно до ст. 30 цього Акта з поправками 2012 р. протиправним є використання у корупційних цілях пошти або будь-яких інших засобів чи інструментів транскордонної торгівлі для сприяння здійсненню пропозиції, виплати, обіцянки зробити виплату, або для надання дозволу на передачу будь-яких грошей, пропозицій, подарунків, обіцянок надати що-небудь (або дозволу на надання чого-небудь), що має цінність, для.⁴

¹ Powell J. K. Prohibitions on campaign contributions from foreign sources: questioning their justification in a global interdependent economy / Jeffrey K. Powell // Journal of international economic law. – 1996. – Vol. 17. – P. 977.

² OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions // The Web-site of OECD [Electronic resource]. – Mode of access : <http://8b.kz/t110>.

³ Sarbanes-Oxley Act of 2002 // Public Law. – 107-204 – July 30, 2002. – 116 Stat. 745-810.

⁴ The Securities Exchange Act of 1934 as Amended through P.L., approved August 10, 2012 // Public Law. – 112-158 – Aug. 10, 2012. – 112 Stat. 1214.

1) будь-якої іноземної посадової особи, з метою: (А) (і) здійснення впливу на будь-яку дію чи рішення такої особи під час виконання нею своїх службових обов'язків, (іі) схвалення такої особи до певних дій, або її ухилення від дій, у порушення законних обов'язків такої іноземної посадової особи, або (ііі) неправомірного отримання будь-яких переваг; або (В) схвалення такої особи до використання свого впливу на іноземний уряд, або на його органи, з метою здійснення впливу або тиску на будь-яку дію чи рішення такого уряду чи його органів для того, щоб надати допомогу цьому емітенту з питань започаткування або підтримання ділових стосунків в інтересах будь-якої особи або з будь-якою особою, або ж для надання будь-якій особі можливостей для здійснення вигідних ділових операцій;

2) будь-якої іноземної політичної партії чи її посадовців, або для будь-якого кандидата на державну посаду за кордоном, з метою: (А) (і) здійснення впливу на будь-яку дію чи рішення такої партії, посадової особи або кандидата при виконанні ними своїх службових обов'язків, (іі) схвалення такої партії, посадової особи або кандидата до певних дій, або ухилення від дій, у порушення законних обов'язків такої партії, посадової особи або кандидата, або (ііі) неправомірного отримання будь-яких переваг; або (В) схвалення такої партії, посадової особи або кандидата до застосування свого впливу на іноземний уряд, або на його органи, з метою здійснення впливу або тиску на будь-яку дію чи рішення такого уряду чи його органів для того, щоб надати допомогу такому емітенту з питань започаткування або підтримання ділових стосунків в інтересах будь-якої особи або з будь-якою особою, або ж для надання будь-якій особі можливостей для здійснення вигідних ділових операцій;

3) будь-якої особи (у разі обізнаності, що такі гроші або речі мають цінність, будуть повністю або частково запропоновані, передані або обіцяні, прямо або опосередковано, будь-якій іноземній посадовій особі, будь-якій іноземній політичній партії або її посадовцям, або будь-якому кандидату на державну посаду за кордоном) з метою: (А) (і) здійснення впливу на будь-яку дію чи рішення такої іноземної посадової особи, політичної партії, посадової особи в партії або кандидата при виконанні ними своїх службових обов'язків, (іі) схвалення такої іноземної посадової особи, політичної партії, посадової особи в партії або кандидата до певних дій, або ухилення від дій, у порушення законних обов'язків такої іноземної посадової особи, політичної партії, посадової особи в партії або кандидата, або (ііі) неправомірного отримання будь-яких переваг; або (В) схвалення такої іноземної посадової особи, політичної партії, посадової особи в партії або кандидата до застосування свого впливу на іноземний уряд, або на його органи, з метою здійснення впливу або тиску на будь-яку дію чи рішення такого уряду чи його органів для того, щоб надати допомогу такому емітенту з питань започаткування або підтримання ділових стосунків в інтересах будь-якої особи або з будь-якою особою, або ж для надання будь-якій особі можливостей для здійснення вигідних ділових операцій.¹

Поряд зі збільшенням кількості розслідувань спостерігається колосальне зростання розмірів штрафів та інших санкцій. Винні у хабарництві несуть цивільно-правову та кримінальну відповідальність. Юридичним особам може присуджуватися виплата штрафу в розмірі до \$ 25 млн, а фізичним особам – до \$ 5 млн. Кримінальна відповідальність передбачає тюремне ув'язнення на строк

¹ The Securities Exchange Act of 1934 as Amended through P.L., approved August 10, 2012 // Public Law. – 112–158 – Aug. 10, 2012. – 112 Stat. 1214.

до 20 років. Крім цього, законом передбачено й інші форми відповідальності, наприклад, заборона здійснення діяльності у певних галузях, а також заборона укладання контрактів з органами державної влади США, створення в примусовому порядку системи контролю всередині компанії тощо.

Розслідуваннями у справах про підкуп іноземних посадових осіб займаються спеціальні підрозділи Міністерства юстиції США, Комісії США з цінних паперів і бірж, Федерального бюро розслідувань. Незважаючи на те, що Акт про корупційну практику за кордоном було прийнято ще у 1977 р., активно він почав застосовуватися тільки з 2005 р. і вже можна говорити про низку скандальних справ, пов'язаних із підкупом іноземних посадових осіб американськими і неамериканськими компаніями за межами США. Так, за період із 2010 по 2013 рр. Комісія з цінних паперів притягнула до відповідальності 44 компанії, у тому числі: Johnson & Johnson, Ralph Lauren Corporation, General Electric, Pfizer. Широко відомі гучні розслідування стосовно компанії Siemens із присудженням до виплати штрафу в розмірі близько 2 млрд доларів, справу стосовно компанії Daimler, якій довелося виплатити 200 млн доларів за хабарництво в різних країнах.¹

Важливим кроком щодо вдосконалення федерального законодавства США про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі стало прийняття Конгресом США Акта чесного лідерства і відкритої влади від 2007 р. (Honest Leadership and Open Government Act of 2007), який набув чинності 14.09.2007.

Найбільш значущими новелами цього Акта є:²

1) збільшення від одного до двох років терміну, протягом якого конгресмен чи сенатор, який припинив свої повноваження, не має права займатися лобістською діяльністю, у тому числі й на користь іноземних інтересів. Встановлення саме такого терміну обґрунтовано тим, що кожні два роки відбуваються чергові вибори до Палати представників і на третину оновлюється Сенат. Це певною мірою повинно мінімізувати особистий вплив колишнього конгресмена чи сенатора;³

2) призупинення дії положення про можливість конгресмена отримувати подарунки, вартість яких становить 50 доларів США;

3) обмеження кола осіб, які можуть фінансувати поїздки конгресменів і сенаторів;

4) збільшення розміру штрафу за порушення законодавства про конфлікт інтересів з \$ 50 тисяч до \$ 200 тисяч і встановлення за такі дії покарання у виді позбавлення волі строком до 5 років;

5) зменшення терміну звітного періоду лобістів із півроку до трьох місяців. Тепер перший квартальний звіт про свою діяльність лобісти подають 20 квітня, який охоплює період із 1 січня по 31 березня, другий – 20 липня (1 квітня – 30 червня), третій – 20 жовтня (1 липня – 30 вересня) та четвертий – 20 січня (1 жовтня – 31 грудня). Якщо день щоквартальної звітності припадає на вихідний чи святковий день, то лобісти повинні подати звіт про свою діяльність наступного робочого дня;

¹ SEC Enforcement Actions: FCPA Cases // The Web-site of Securities and Exchange Commission. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://8b.kz/yKf5>.

² Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // Public Law. – 110-81 – Sept. 14, 2007. – 121 Stat. 735–776.

³ Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street / Public Citizen. – Washington, D. C. : Public Citizen's Congress Watch, 2005. – P. 4.

6) конгресмени, засудженні за хабарництво та інші злочини, пов'язані з незаконним лобіюванням, втрачають право на пенсію;

7) підвищення вимог до розкриття інформації, що цікавить громадськість і лобістів;

8) поширення деяких посадових обмежень на високооплачуваних працівників парламенту, які мають дохід не менше 75 % від окладу конгресмена.

Вжив рішучих кроків щодо зменшення кількості зловживань і порушень на публічній службі і Президент США Б. Обама. Так, на другий день після інаугурації Б. Обама видав два меморандуми та два виконавчих укази із цього питання. Так, першим меморандумом задекларовано необхідність підвищення прозорості й відкритості у діяльності Уряду. У другому наголошено про необхідність посилення транспарентності та підзвітності органів державної влади під час розгляду запитів, поданих відповідно до Акта про свободу інформації.

Крім того, Виконавчим указом «Про Президентські звіти» від 21.01.2009 № 13489 (Presidential Records) передбачено процедуру оприлюднення президентських звітів із метою надання громадськості більш широкого доступу до документів такого роду, що має суттєво обмежити можливості захисту службових привілеїв через нерозголошення президентських документів.¹ Виконавчим указом Президента США «Етичні зобов'язання персоналу виконавчої влади» від 21.01.2009 № 13490 (Ethics Commitments by Executive Branch Personnel) посилено регламентацію процедури «обертювних дверей» (revolving door). Її зміст полягає у визначенні порядку призначень на посади в урядових установах і відомствах колишніх лобістів, закріпленні низки обмежень при здійсненні цими особами посадових повноважень, а також утриманні урядових службовців від здійснення лобіювання після припинення своїх службових обов'язків.²

Таким чином, ухвалення детального законодавства про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі сприяло зниженню незаконного впливу на органи публічної влади США. За даними міжнародної організації Transparency International, за рейтингом сприйняття корупції у 2014 р. США перебували на 17-му місці серед 175 країн світу. Не досить високий показник сприйняття корупції серед країн розвинутої демократії (Канада – 10 місце, Австралія – 11, ФРН – 12, Велика Британія – 14)³ наочно свідчить, що попри потужну законодавчу базу, у США і досі має місце незаконний корупційний вплив на органи публічної влади США. Із цього приводу ще у 2002 р. колишній президентський радник З. Бжезинський назвав Вашингтон «найбільш корумпованим капіталом у світі», а американську політичну культуру – такою, в якій «немає межі між тим, що є незаконним і неетичним».⁴

¹ Presidential Records: Executive Order 13489 of January 21, 2009 // Federal Register. – 2009. – Vol. 74. – № 15. – January 26. – P. 4669–4671.

² Ethics Commitments by Executive Branch Personnel: Executive Order 13490 of January 21, 2009 // Federal Register. – 2009. – Vol. 74. – № 15. – January 26. – P. 4673–4678.

³ Transparency International Corruption Perceptions Index 2014 / Transparency International. – EYGM Limited, 2015. – P. 4.

⁴ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 6.

9.3. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у Канаді

Ухвалення нормативно-правових актів з метою врегулювання конфлікту інтересів сприяло суттєвому зниженню рівня корупції у Канаді. За рейтингом сприйняття корупції у 2014 р., за даними міжнародної організації Transparency International, Канада перебувала на 10 місці серед 175 країн світу. Такий високий рейтинг Канади зумовлений насамперед тим, що важливою складовою її лобінгового законодавства є детальне регламентування поведінки урядовців, парламентарів і державних службовців усіх рангів під час виконання ними своїх службових повноважень. Упродовж тривалого часу, фактично до 2004 р., ця сфера регулювалася фрагментарно, що давало можливість зацікавленим особам скористатися прогалиною у законодавстві для впливу на представників влади шляхом завуальованого надання їм різноманітних матеріальних переваг і послуг.

Першим кроком у цьому напрямі стало створення на базі Управління радника з питань етики (The Office of the Ethics Counsellor), яке входило до складу Міністерства промисловості Канади, спеціального уповноваженого органу – Управління комісара з питань етики (The Office of the Ethics Commissioner). Новостворений орган діяв у рамках парламентської структури, був наділений парламентськими привілеями і широкими повноваженнями з нагляду та контролю за дотриманням етичного законодавства Канади на підставі прийнятого у 2004 р. Акта Парламенту Канади (The Parliament of Canada Act). Слід звернути увагу на той факт, що прийняттю цього Акта передувало більше тридцяти законодавчих ініціатив щодо встановлення ефективного регулювання конфлікту інтересів в органах влади Канади.¹

Паралельно із цим Палата громад Парламенту Канади 29.04.2004 прийняла Кодекс щодо конфлікту інтересів для членів Палати громад (Conflict of Interest Code for the Members of the House of Commons), до якого упродовж 2007–2009 рр. було внесено низку поправок. Із введенням у дію 12.12.2006 Федерального акта про відповідальність (The Federal Accountability Act), про буде йтися далі, Управління з питань етики було реорганізовано в Управління комісара з етики та конфлікту інтересів (The Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner)². Очолив Управління Комісар з етики та конфлікту інтересів, який є співробітником Парламенту та звітує перед Палатою громад через Спікера.

До основних завдань Управління з питань етики та конфлікту інтересів належить:³

- 1) консультування посадових осіб органів державної влади стосовно положень етичного законодавства та законодавства про конфлікт інтересів;
- 2) отримання та зберігання звітів посадових осіб органів державної влади про їх фінансові активи;
- 3) ведення державного реєстру фінансових інтересів;
- 4) розслідування на підставі поданих скарг фактів порушення положень етичного законодавства та законодавства про конфлікт інтересів.

¹ Annual Report of the Ethics Commissioner on activities in relation to Members of the House of Commons for the fiscal year ending March 31, 2005 / Office of the Ethics Commissioner; Parliament of Canada – Ottawa, Ontario, 2008. – P. 4.

² The Federal Accountability Act // Website Government of Canada [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.faa-lfi.gc.ca/faq-lfi/faq-lfi00-eng.asp>.

³ The 2008–2009 Annual Report in respect of the Conflict of Interest Code for the Members of the House of Commons / Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner; Parliament of Canada. – Ottawa, Ontario, 2008. – P. 1–2.

Метою Кодексу щодо конфлікту інтересів для членів Палати громад є передусім підтримання і збільшення рівня суспільної довіри до Палати громад та її членів. Для цього зазначені особи зобов'язані додержуватися стандартів, які передбачають перевагу громадських інтересів під час прийняття правових актів над приватними. Крім того, члени Палати громад повинні повідомляти Управлінню комісара з етики та конфлікту інтересів про свої активи, борги, джерела доходів, пільги, пов'язані з урядовими контрактами і діями за межами Парламенту, від яких вони могли отримати вигоду або прибуток. Більше того, члени Палати громад повинні повідомляти таку інформацію і про членів сім'ї та близьких осіб.

Повідомлення інформації про фінансові активи членів Палати громад здійснюється шляхом укладення (підписання) ними докладного і конфіденційного договору (документа), який має назву Заява розкриття (Disclosure Statement). Кодекс вимагає від членів Палати громад подати цей документ до Управління комісара з етики та конфлікту інтересів упродовж 60 днів після повідомлення про їх обрання в офіційному виданні Canada Gazette. Потім поданий документ аналізують співробітники Управління, після чого депутати зобов'язані подати другий документ, – Резюме розкриття (Disclosure Summary), який містить частину інформації, що оприлюднюється для громадськості. На підставі поданих документів депутатам надаються консультації щодо будь-якого потенційного конфлікту інтересів у ситуаціях, які вони трапляються під час їх парламентської діяльності. Депутати також повинні протягом року інформувати про усі істотні зміни у відомостях, які наводяться у Заяві розкриття.¹

Резюме розкриття приватних інтересів кожного депутата оприлюднюється у Публічному реєстрі для членів Палати громад, доступному на офіційному сайті Управління комісара з етики та конфлікту інтересів. Резюме розкриття містить інформацію про члена Палати громад його дружину або чоловіка, дітей, утримання інвестиційних активів, що складаються із цінних паперів, довірчої власності, доходів і зобов'язань на суму понад 10 000 канадських доларів, інвестицій у приватних корпораціях, контрактів чи субконтрактів з Урядом Канади. У Публічному реєстрі також зазначається інформація про подарунки вартістю понад 500 канадських доларів, що отримав член Палати громад або члени його сім'ї, про спонсорські подорожі, трести, а також про істотні зміни відомостей, наведених у Заяві розкриття. Публічний реєстр постійно оновлюється залежно від надходження нових даних про розкриття інформації членами Палати громад.²

Іншим не менш рішучим кроком у врегулюванні питання конфлікту інтересів під час здійснення лобювання у Канаді стало ухвалення Федерального акта про відповідальність 2006 р. (повна назва «Акт, що визначає правила конфлікту інтересів, обмеження на фінансування виборів і дотримання адміністративних заходів прозорості, нагляду та звітності»). Головна його мета – зменшення можливості впливу грошей на владу через встановлення обмежень, чітких процедур і розширення контрольно-наглядової діяльності за діями посадових осіб органів державної влади.

¹ Conflict of Interest Code for the Members of the House of Commons // Website of Parliament of Canada. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-e.htm>.

² The 2008–2009 Annual Report in respect of the Conflict of Interest Code for the Members of the House of Commons / Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner; Parliament of Canada. – Ottawa, Ontario, 2008. – P. 4.

Зокрема, цим Актом встановлено:¹

1) заборону на прийняття кандидатами на політичні посади будь-яких подарунків або інших вигод;

2) заборону на здійснення корпоративних, профспілкових і великих індивідуальних політичних пожертвувань;

3) зобов'язання кандидатів на політичні посади доповідати Голові виборчої комісії про всі подарунки, вартість яких перевищує 500 канадських доларів;

4) п'ятирічну заборону на здійснення колишніми міністрами, їх помічниками, а також вищими державними службовцями лобіювання;

5) систему стимулювання для заохочення викривачів – осіб, які повідомили про порушення положень цього Акта, а також положення про захист таких осіб;

Крім того, зазначеним Актом спрощено доступ до інформації про дії органів влади; надано більш широкі повноваження Генеральному аудиту Канади щодо контролю за витраченими державою коштами.

Акт про конфлікт інтересів (The Conflict of Interest Act), спрямований на урегулювання конфлікту інтересів державних посадовців, набрав чинності 09.07.2007 та замінив Кодекс про конфлікт інтересів і зайнятість державних службовців після припинення посадових повноважень (The Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders). Головною метою цього Акта є підвищення рівня громадської довіри до Уряду Канади шляхом встановлення правил, які мінімізують протиріччя між приватним і загальним інтересом на користь останнього при ухваленні правових актів.

У зв'язку з уведенням в дію Акта про конфлікт інтересів Управлінням Комісара з етики та конфлікту інтересів було проведено масштабну роз'яснювальну роботу щодо його положень. Для цього протягом перших трьох місяців Управління розіслало копії новоприйнятого Акта з пояснювальною запискою усім посадовим особам органів державної влади, на яких поширювалася його дія. За змістом Акта про конфлікт інтересів такими особами є міністри, парламентські секретарі, працівники міністерств, радники, губернатори в Раді, заступники міністрів, керівники установ і корпорацій Корони, члени рад і федеральних судів. Також Управлінням Комісара з етики та конфлікту інтересів спільно з комітетами парламенту та Агентством державної служби було організовано відкриті засідання та семінари щодо новоприйнятого Акта про конфлікт інтересів.²

Так, дія Акта про конфлікт інтересів поширюється, зокрема, на осіб двох категорій:

1. Публічна посадова особа (public office holder) – міністри, парламентські секретарі, радники, заступники міністрів, призначені губернатором у Раді на повний і неповний робочий день. У Канаді приблизно 2650 публічних посадових осіб, більше половини з яких працюють неповний робочий день. Всі публічні посадові особи зобов'язані дотримуватися таких основних правил як, наприклад, ведення ними особової справи задля уникнення конфлікту інтересів, недопущення використання свого посадового становища та прийняття подарунків.

2. Підзвітна публічна посадова особа (reporting public office holder) – посадові особи, які працюють повний робочий день. Приблизно 1100 із

¹ The Federal Accountability Act // Website of the Government of Canada. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.faa-lfi.gc.ca/faq-lfi/faq-lfi00-eng.asp>.

² The 2007–2008 Annual Report in respect of The Conflict of Interest Act / Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner; Parliament of Canada. – Ottawa, Ontario, 2008. – P. 2.

2650 публічних посадових осіб належать до цієї категорії. Підзвітні публічні посадові особи згідно з Актом про конфлікт інтересів мають більш широке коло зобов'язань порівняно з публічними посадовими особами. Зокрема, підзвітні публічні особи повинні більш детально декларувати свої фінансові активи, отримані подарунки (крім тих, які подарували родичі чи друзі), вартість яких перевищує 200 канадських доларів. Міністри корони і парламентські секретарі мають деякі додаткові зобов'язання, пов'язані з необхідністю звітувати щодо своїх подорожей.

Упродовж 60 днів після призначення підзвітна публічна посадова особа повинна надати Управлінню Комісара з етики та конфлікту інтересів таку інформацію: опис і вартість усіх своїх активів, прямих і умовних зобов'язань, отримані останнім часом та очікувані доходи, а також повідомити про зайняття деякими видами діяльності протягом попередніх двох років. Потім упродовж 120 днів після призначення підзвітна публічна посадова особа має зробити публічну заяву про наявність у неї всіх активів, дозволених відповідно до Акта про конфлікт інтересів. Посадова особа повинна також підписати зведену відомість із зазначенням методу, що використовується для зняття із себе усіх контрольованих до цього активів. Крім того, упродовж усього строку призначення необхідно розкривати інформацію для громадськості про отримані подарунки. Всі зроблені підзвітними публічними посадовими особами заяви підлягають внесенню до Публічного реєстру з метою інформування громадськості про фінансові активи таких осіб. Публічний реєстр підзвітних публічних посадових осіб є загальнодоступним і розміщується на веб-сайті Управління Комісара з етики та конфлікту інтересів.

Встановлені Актом про конфлікт інтересів обмеження не дозволяють підзвітній публічній посадовій особі вкладати інвестиції на фондовому ринку за умови будь-яких життєвих ситуацій, що можуть виникнути під час здійснення нею посадових обов'язків. Наприклад, коли підзвітна публічна посадова особа отримує контрольовані активи разом зі своєю дружиною чи чоловіком або коли вона їх отримує після їх призначення у спадок. У такому разі згідно з Актом про конфлікт інтересів підзвітна публічна посадова особа вправі вимагати від держави відповідного матеріального відшкодування. Так, протягом 2007–2008 фінансового року загальна сума таких відшкодувань становила 692 242 канадських доларів, протягом 2008–2009 фінансового року – 561 781 канадських доларів.¹

За недотримання вимог звітності, передбачених Актом про конфлікт інтересів, Управління Комісара з етики та конфлікту інтересів має право накладати штраф на відповідну посадову особу у розмірі до 500 канадських доларів. З метою мінімізації застосування штрафних санкцій Управлінням розроблено систему повідомлень і нагадувань. У деяких випадках, зумовлених винятково об'єктивними чинниками, строки звітування для посадових осіб Управлінням Комісара з етики та конфлікту інтересів може бути відтерміновано.

Таким чином, законодавство про запобігання конфлікту інтересів є невід'ємною складовою федерального антикорупційного законодавства Канади. Ключові місця у ньому відведено Кодексу конфлікту інтересів для членів Палати громад 2004 р. та Акту про конфлікт інтересів 2007 р. Зазначені федеральні законодавчі акти досить детально регламентують поведінку урядовців, парламентарів і державних службовців різних рангів під час виконання ними своїх службових повноважень.

¹ The 2008–2009 Annual Report in respect of The Conflict of Interest Act / Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner; Parliament of Canada. – Ottawa, Ontario, 2008. – P. 9.

9.4. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у Великій Британії

Досить детально регламентовано поведінку міністрів та урядових службовців під час виконання ними своїх службових повноважень у Великій Британії. Систему законодавства про конфлікт інтересів утворено низкою спеціальних актів. Зокрема, у липні 1998 р. Центральним секретаріатом Кабінету Міністрів Великої Британії було розроблено Керівництво для державних службовців, яке містить конкретні поради та настанови для посадовців щодо поводження з лобістами у різних життєвих ситуаціях. Наприклад, цікавою, на наш погляд, є така настанова: якщо у Вас є товариш-лобіст, не слід припиняти Вашу дружбу. Якщо Ви уклали шлюб із лобістом, не треба розлучатися. Але під час підготовки та прийняття державних рішень Ви повинні зробити все, щоб дистанціюватися від їхнього впливу.¹ Із цього приводу юристи глузують – якщо Ви уклали шлюб із лобістом, то Ви повинні спати у різних ліжках.

Іншим, не менш важливим актом, спрямованим на запобігання лобіюванню на урядовому рівні, є Міністерський кодекс 2007 р. (The Ministerial Code), який вимагає від членів Уряду бути незалежними від комерційних установ, що намагаються вплинути на політику Уряду. Для цього Кодекс встановлює для міністрів низку обмежень. Зокрема, їм заборонено приймати будь-які подарунки, знаки гостинності чи послуги, що можуть поставити урядовців у залежність від третіх осіб. Дія наведеного положення поширюється також і на членів їхніх сімей.

Міністр може прийняти подарунок лише за умови, якщо цього вимагає протокол офіційної зустрічі або відмова може образити високоповажного дарувальника. При цьому прийнятий подарунок одразу ж стає державною власністю, а міністр зобов'язаний задекларувати усі отримані ним упродовж року подарунки, вартість яких перевищує 140 фунтів стерлінгів. Проте за ним залишається право викупити подарунок у держави за ринковою ціною.² Цим правом, наприклад, скористався Прем'єр-міністр Великої Британії, коли викупив фарфоровий набір за 250 фунтів стерлінгів, подарований йому Урядом Німеччини³.

Заповнені декларації отриманих протягом року подарунків міністри передають до Урядового управління, яке систематизує ці документи та щорічно оприлюднює загальним списком. Схожі правила передбачено у Кодексі управління державної цивільної служби (The Civil Service Management Code) для урядових службовців. Деталі отримання подарунків та їх реєстрування кожне міністерство чи урядовий департамент визначають самостійно. Утім, це іноді призводить до того, наголосують британські фахівці, що за правилами одного міністерства отриманий подарунок слід реєструвати, а іншого – можна цього і не робити.⁴

Сприяло підвищенню прозорості під час здійснення лобіювання у центральних органах виконавчої влади прийняття Британським парламентом у 2000 р. Акта про свободу інформації (The Freedom of Information Act). Згідно з його нормами урядові установи зобов'язані систематично оприлюднювати протоколи чи стенограми усіх нарад і консультацій, проведених за участю лобістів. Єдиним

¹ Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008–09. – Volume I. – London, 2009. – P. 22–23.

² The Ministerial Code (from 3 July 2007). – London: Cabinet Office, 2007. – P. 13–16.

³ Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008–09. – Volume I. – London, 2009. – P. 25.

⁴ Ibid. – P. 26.

винятком із цього правила є інформація, яка не може бути оприлюднена, – конфіденційні відомості та комерційна таємниця.¹

Зважаючи на поширення практики переходу міністрів та інших державних службовців на роботу до комерційних установ одразу ж після припинення ними своїх посадових повноважень на державній службі, у липні 2007 р. було розроблено правила, які значно обмежують бізнес-призначення посадовців. Ними насамперед передбачено обставини, за яких урядовці та державні службовці, у тому числі військовослужбовці та дипломати, зобов'язані отримати дозвіл Уряду на призначення до комерційної установи, якщо з моменту припинення ними службових повноважень пройшло менше двох років.

За процедурою, передбаченою правилами, усі заявки подаються до Департаменту кадрового забезпечення, який потім передає їх до Консультативного комітету з комерційних призначень або до Урядового управління. Ці установи за результатами розгляду поданих заяв готують проекти рішень, які залежно від рангу держслужбовців, що призначаються на комерційну посаду, подаються на затвердження Прем'єр-міністру, міністру чи керівникові Департаменту.²

Міністри, керуючись нормами Правил про бізнес-призначення та Міністерським кодексом, зобов'язані упродовж двох років після припинення своїх повноважень консультуватися з приводу можливого працевлаштування в неурядовій установі із Консультативним комітетом з комерційних призначень. З урахуванням конкретних обставин цей орган може заборонити міністрам призначатися на посади у комерційних установах на строк від 6 до 18 місяців.

За принципами свого формування та діяльності Консультативний комітет убезпечений від будь-яких тисків щодо нього. Зокрема, до персонального складу Консультативного комітету входять троє політиків, які мають стаж роботи у галузі права, та четверо осіб, які мають досвід роботи на керівних посадах на цивільній, дипломатичній і військовій службі та у сфері бізнесу. Кожен із старший 70 років і є випускником Оксфордського чи Кембриджського університетів.³

У цілому вимоги стосовно поведінки міністрів ґрунтують на сімох принципах, розроблених Комітетом зі стандартів у громадському житті та викладених у його першому звіті у 1995 р.⁴ Згодом ці принципи було втілено у Кодексах поведінки членів палат Британського парламенту та Міністерському кодексі.⁵

1) *безкорисливість* – прийняття парламентарями та міністрами рішень, керуючись винятково лише суспільними інтересами, утримання цих осіб від одержання фінансової або іншої матеріальної вигоди для себе, членів сім'ї або друзів;

2) *порядність* – неукладання будь-яких угод, що містять фінансові чи інші зобов'язання, з особами й організаціями, які можуть вплинути на парламентарів та урядовців під час обговорення і голосування стосовно правових актів;

3) *об'єктивність* – неупередженість під час виконання своїх депутатських чи урядових повноважень, передусім при обговоренні та голосуванні, ненадання жодних переваг третім особам та організаціям;

¹ Lobbying / Lucinda Maer; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – P. 4.

² Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. – Volume I. – London, 2009. – P. 27–28.

³ Ibid. – P. 28–30.

⁴ Survey of public attitudes towards conduct in public life 2008 / The Committee on Standards in Public Life. – London, 2008. – P. 1.

⁵ The Ministerial Code (from 3 July 2007). – London : Cabinet Office, 2007. – P. 23.

4) *підзвітність* – систематичне надання Секретарю Палати чи Урядовому управлінню декларації про свої фінансові інтереси та персональна відповідальність за достовірність зазначених у ній відомостей;

5) *відкритість* – забезпечення максимальної прозорості у своїх діях із лобістами, систематичне оприлюднення інформації стосовно особистого залучення до лобіювання;

6) *чесність* – декларування будь-якого фінансового інтересу, що стосується парламентських чи урядових повноважень, безумовне надання переваги публічному інтересу над приватним у разі виникнення конфлікту інтересів;

7) *ініціативність* – заохочення та підтримка наведених принципів, керівних правил поведінки та подання прикладу іншим власними діями.

Таким чином, законодавство про запобігання конфлікту інтересів у Великій Британії досить детально регламентує поведінку парламентарів, урядовців та інших державних службовців. Воно постійно вдосконалюється, контроль та нагляд за його виконанням доручено кільком незалежним органам. Вжиття комплексу заходів щодо законодавчого регулювання конфлікту інтересів у Великій Британії мало позитивний ефект. Основою цих заходів стало запровадження чітких і детальних етичних правил для урядовців та інших державних службовців, що ґрунтуються на законодавстві про конфлікт інтересів. За рейтингом сприйняття корупції, за даними міжнародної організації Transparency International, у 2013 та 2014 рр. Велика Британія посідала 14 місце серед 175 країн.¹

9.5. Законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі у Грузії

Грузія є однією із перших пострадянських республік, яка почала активно запроваджувати законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Заходів щодо поліпшення усталеної антикорупційної практики у частині регламентації конфлікту інтересів урядовців та інших державних службовців було вжито із приходом до влади прозахідно зорієнтованої нової команди на чолі з М. Саакашвілі. Останній після обрання його Президентом Грузії основним напрямом внутрішньої політики оголосив проведення у країні демократичних перетворень, зміцнення інститутів громадянського суспільства та боротьбу з корупцією. Важливу роль у запровадженні антикорупційних механізмів і процедур їх застосування відіграли рішення Президента Грузії «Про створення Координаційної ради по боротьбі з корупцією» 2008 р., «Про прийняття національної антикорупційної стратегії» та планів щодо її реалізації на 2005–2006 рр. Прийняття у 2010 р. Національної стратегії боротьби з корупцією та плану з її реалізації передбачило подальші кроки Грузії щодо завершення розбудови системи запобігання корупції, розвиток напрацювань у цій галузі, дотримання рекомендацій міжнародних структур щодо усунення прогалин у правовому регулюванні антикорупційної політики.

Важливу роль в ефективному утвердженні законодавства про конфлікт інтересів на публічній службі відіграло прийняття законів, що мають на меті

¹ Transparency International Corruption Perceptions Index 2013 / Transparency International. – EYGM Limited, 2014. – P. 5 ; Transparency International Corruption Perceptions Index 2014 / Transparency International. – EYGM Limited, 2015. – P. 5.

недопущення корупції в органах публічної влади. У числі таких законів варто, передусім, назвати Органічний закон Грузії про економічну свободу, прийнятий парламентом Грузії 05.07.2011 у рамках економічної та антикорупційної реформ. Статтею 1 цього Закону визначено основні економічні права і свободи громадян Грузії, а також встановлено кількісні та інституційні обмеження можливості держави та її органів втручатися в економічне життя країни. Револьюційним є положення цієї статті, яким визначено перелік загальнодержавних податків Грузії та встановлено порядок запровадження нових податків тільки через державний референдум, що призначається урядом. Зокрема, передбачено 5 загальнодержавних податків, а також наведено застереження про допустимість місцевого податку на майно. Ставки податків окремо встановлюються Податковим кодексом Грузії. У Законі зазначено про допустимість тимчасового (на строк до 3 років) збільшення податкового тягара на підставі рішення парламенту, без проведення референдуму.¹

У публікації Світового банку «Боротьба з корупцією на державній службі: хроніка грузинських реформ» наголошується, що досвід Грузії у боротьбі з корупцією в державному секторі унікальний та успішний, багато його аспектів можуть бути адаптовані й застосовані в інших країнах, де корупція так само охопила майже усі сфери життя. Зокрема, віце-президент Світового банку в регіоні Європи та Центральної Азії Філіп Ле Уеру зазначає, що «корупцію часто вважають продуктом традиційної місцевої культури, ендемічним і непереможним явищем. Досвід Грузії засвідчив, що порочне коло ендемічної корупції можна розірвати і, за умови відповідних рішучих реформаторських дій, змінити ситуацію на краще».²

Основні здобутки щодо реалізації антикорупційних ініціатив у Грузії під час прийняття нормативно-правових актів:

- впровадження принципів доброчесності, політичної нейтральності та законності на державній службі;
- унормування та детальна регламентація діяльності державних службовців щодо виконання покладених на них обов'язків, навчання їх основам безкорупційної поведінки;
- застосування більш суворого покарання за вчинення корупційних злочинів як фізичними, так і юридичними особами, забезпечення відшкодування доходів, незаконно отриманих у результаті корупційної діяльності, в тому числі й шляхом їх конфіскації;
- розширення переліку публічних послуг, що можуть надаватися державними органами у режимі реального часу;
- запровадження системи електронного документообігу у сфері державних закупівель;
- удосконалення режиму правового та фактичного захисту осіб, які беруть участь у боротьбі з корупцією;
- поліпшення моніторингу дотримання антикорупційного законодавства, в тому числі й завдяки здійсненню його окремою інституцією;
- масштабна просвітницька діяльність у навчальних закладах;
- регулярне проведення внутрішнього моніторингу стану корупції із залученням громадськості та коригування змісту антикорупційних заходів на підставі відповідних планів;

¹ Органический закон Грузии об экономической свободе 2011 г. // Lifejournal [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://aillarionov.livejournal.com/318322.html>.

² Georgia's Fight Against Corruption in Public Services Wins Praise // Website of the World Bank. [Electronic resource]. – Mode of access : <http://bit.ly/1JSHC0M>.

- забезпечення незалежної діяльності органів, на які покладено обов’язок боротьби з корупцією, створення дієвого механізму їх взаємодії;
- удосконалення міжнародного співробітництва щодо кримінальних справ;
- спрощення доступу громадян до публічної інформації і забезпечення прозорості у діяльності державних органів;
- запровадження засобів контролю та запобігання корупції у приватному секторі тощо.

Роль законодавства про недопущення конфлікту інтересів у боротьбі з корупцією у Грузії. Ухвалення нормативно-правових актів про недопущення конфлікту інтересів сприяло суттєвому зниженню рівня корупції у Грузії. За даними міжнародної організації Transparency International, у 2014 р. у рейтингу сприйняття корупції Грузія перебувала на 50 місці серед 175 країн. Це є одним із найкращих показників для країни пострадянського простору. Донедавна Грузія вважалася однією із найбільш корумпованих республік колишнього СРСР, проте останніми роками у цій країні відбулася справжня революція у боротьбі з корупцією. Кращі показники мають країни Прибалтики: Естонія – 26 місце, Литва – 39 місце, Латвія – 43 місце. Колишня радянська країна Вірменія посідає 94 місце, Молдова – 103 місце, Білорусь – 119 місце, Азербайджан і Казахстан – 126 місце, РФ – 136 місце, Україна – 142 місце, Таджикистан – 152 місце, Узбекистан – 166 місце, Туркменістан – 167 місце.¹

Таким чином, досвід Грузії щодо запровадження законодавчого регулювання конфлікту інтересів на публічній службі може бути вкрай корисним для України з огляду на активне провадження у нашій державі антикорупційної політики. Зокрема, варто звернути особливу увагу на наведене нижче:

- по-перше, законодавче регулювання конфлікту інтересів на публічній службі має бути комплексним і передбачати удосконалення суміжних сфер демократичного урядування – належну реалізацію антикорупційної політики; ефективну кадрову політику на публічній службі; престижність публічної служби та її належне фінансування з боку держави; забезпечення участі громадськості у прийнятті нормативно-правових актів тощо;

- по-друге, грузинський досвід засвідчує залежність ефективності запровадження законодавчого регулювання конфлікту інтересів на публічній службі від політичної кон’юнктури як всередині держави, так і поза її межами. Інфантильність національних політичних еліт може призвести до блокування дії положень навіть найдосконалішого законодавства про конфлікт інтересів на публічній службі. Тому запорукою позитивних зрушень у цьому напрямі повинна стати перш за все політична воля керівництва держави щодо подолання корупції в Україні;

- по-третє, сприяти поліпшенню ситуації мають застосування досвіду країн західної демократії щодо запровадження законодавчого регулювання конфлікту інтересів на публічній службі, активне залучення іноземної та міжнародної фінансової допомоги для реалізації антикорупційних заходів у країні, а також безпосередня участь провідних іноземних фахівців та експертів у розробці законодавства про конфлікт інтересів на публічній службі та практичного втілення його у життя.

¹ Transparency International Corruption Perceptions Index 2013 / Transparency International. – EYGM Limited, 2014. – P. 5 ; Transparency International Corruption Perceptions Index 2014 / Transparency International. – EYGM Limited, 2015. – P. 5.

**ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЮВАННЯ
ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ ЧИННИК ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

10.1. Поняття лобіювання та його роль у запобіганні корупції

Поняття «лобіювання» досить стрімко увійшло у вітчизняний юридичний лексикон та часто вживається для позначення корупційної складової функціонування публічної служби в Україні. Зокрема, у нашій державі поняття «лобіювання» має переважно негативну конотацію, про що свідчить асоціювання цього слова пересічними громадянами з корупцією та хабарництвом. Нерідко синонімами «лобіювання» та похідних від нього слів в українській мові, які широко використовуються у суспільстві, є такі поняття як «блат», «протекціонізм», «підкуп» і «телефонне право».

Водночас це є не зовсім правильно, оскільки на сьогодні лобіювання як легітимна практика представництва інтересів є не джерелом корупції, а навпаки – інституційним чинником запобігання їй. Для позначення корупційної складової функціонування публічної служби в Україні більш правильним буде вживати слово «квазілобіювання» – позаправовий, вузькогруповий і латентний вплив на прийняття правових актів у корупційний спосіб. Феномен квазілобіювання, на жаль, набув неабиякого поширення в Україні, передусім через відсутність законодавчого підґрунтя для запровадження вітчизняної легітимної практики лобіювання.

Зокрема, згідно із Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» основними причинами поширення квазілобіювання є слабкість інститутів демократії в Україні, корупціогенність виборчого законодавства, недосконалість законодавства щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб і прозорих засад лобіювання. Очевидно, що вирішити проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема ЗМІ, посилення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців – за свою діяльність. Разом із тим деякі заходи законодавчого характеру найближчим часом має бути реалізовано з метою створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю.¹

Зауважимо, що критичне ставлення до лобіювання супроводжує його протягом усього процесу інституційного оформлення зазначеного політико-правового явища. Як слушно наголошує американський вчений К. Шрифтіссер,

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

від самої появи слово «лобіювання» стало синонімом слова «сором» і упродовж усього XIX ст. завжди вживалося у такому значенні.¹ Підтвердженням наведеного є і те, що з 1864 р. в американських джерелах поняття «лобіювання» розумілося як купівля голосів за гроші у коридорах Конгресу США,² а лобістів називали не інакше як «коридорний натовп»,³ «п'ятивідсотники», «хабародавці», «адвокати у темних справах» чи «інтригани у коридорах конгресу».⁴

Однак наприкінці XIX ст. – початку XX ст. поняття «лобіювання» набуває нового значення, воно вважається засобом легітимного впливу на владу з метою прийняття нормативно-правових актів на користь певних груп та осіб. Тому цілком закономірно, що правники та законодавці почали обговорювати питання сумісності лобіювання з демократичними засадами та необхідності його законодавчого визначення. Результатом цієї роботи стало правове врегулювання цього явища та застосування лобіювання як нормативного поняття, що вперше було вжито для позначення легітимної діяльності у Законі штату Масачусетс (США) 1890 р.⁵ У 1946 р. Конгрес США ухвалив Акт про федеральне регулювання лобіювання (Federal regulation of lobbying act of 1946), в якому під лобіюванням розумівся легальний вплив на законодавчу діяльність парламенту.⁶

Загалом лобіювання упродовж досить тривалого часу залишалося поза увагою національного законодавчого регулювання та вважалося виключно американським феноменом запобігання корупції під час прийняття правових актів. Утім, ускладнення сучасної демократичної системи урядування та посилення ролі інститутів громадянського суспільства у вирішенні державних і суспільних справ наочно засвідчило прийнятність ідеї лобіювання і для інших країн. Спочатку процес законодавчого урегулювання лобіювання відбувався надто повільно. Зокрема, з 1940-х рр. до початку 2000-х рр. тільки 5 країн (США, Австралія, Канада, ФРН і Грузія) урегулювали практику лобіювання спеціальним законом.

Починаючи з 2005 р. зазначений процес суттєво прискорився – більше 10 країн прийняли спеціальне законодавчі акти про лобіювання. Регулювання може мати вигляд обов'язкової системи та передбачати докладну регламентацію (Канада, США) або добровільної системи, як наприклад, у Франції чи Данії. Багато країн, зокрема Велика Британія та Японія, покладаються на корпоративне саморегулювання лобіювання, в основі якого лежать морально-етичні акти лобістських спілок та асоціацій. Досвід законодавчого урегулювання лобіювання у більшості країн свідчить, що такі дії переважно були вимушеною відповіддю органів влади на гучні політичні корупційні скандали.

На сьогодні спеціальне законодавство про лобіювання ухвалено у США, Австралії, Канаді, Франції, ФРН, Угорщині, Ізраїлі, Мексиці, Грузії, Литві,

¹ Schriftgiesser K. The Lobbyist. The art and business of influencing lawmakers. – Boston : Little, Brown, 1951. – P. 6.

² The Oxford English dictionary. Being a corrected re-issue with an introduction, supplement and bibliography of a new English dictionary on historical principles / Edited by James A. H. Murray, Henry Bradley, W. A. Craigie, C. T. Onions. – Volume VI. – Oxford : Clarendon Press, 1970. – P. 376.

³ Тахтаревъ К. Отъ представительства къ народовластію. – СПб. : Библиотеки Обществознания, 1907. – С. 156.

⁴ Вильсонъ В. Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ / Перевод съ 20-го изданія подъ ред. П. П. Гронскаго и Ф. И. Корсакова. – СПб., 1909. – С. 157.

⁵ Bott A. J. Handbook of United States Election Laws and Practices: political Rights. – New York : Greenwood Press, 1990. – P. 426.

⁶ Federal regulation of lobbying act of 1946 [Title III] // Lobbying Disclosure Act of 1995: Report of the Committee on the Judiciary of November 14, 1995 / House of Representatives. – Washington, D. C., 1995. – P. 37–40.

Польщі, Словенії, Чорногорії, нещодавно долучилися до цього переліку Австрія, Нідерланди та Ірландія. Крім того, лобіювання отримало міжнародно-правове регулювання на рівні органів влади ЄС, статутних органів РЄ, ОЕСР, а також у рамках модельного законотворення СНД. Бразилія, Чилі, Італія, Іспанія, Великобританія, Латвія, Естонія, РФ, Україна, Молдова, Казахстан та ін. обговорювали або продовжують обговорювати проекти законів про лобіювання.

Законодавче урегулювання лобіювання у різних країнах сприяло появі нормативно-правового розуміння цього поняття. Зокрема, в американському Акті про відкритість лобіювання 1995 р. (Lobbying Disclosure Act of 1995) дефініції цього поняття безпосередньо не надано. Однак у п. 7 ст. 3 зазначеного Акта американський законодавець вжив категорію «лобістська діяльність» (lobbying activities), під якою розуміє лобістські контакти та зусилля з їх забезпечення, які включають підготовку та планування цієї діяльності, проведення різноманітних досліджень та іншої роботи для використання їх результатів у ході таких контактів, а також координацію з лобістською діяльністю іншими особами.¹

Модельний Закон «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади», прийнятий Постановою від 15.11.2003 № 22-16 на XXII Пленерному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-членів СНД, кореспондує лобістську діяльність із діяльністю громадян, а також їх об'єднань зі встановлення контактів із посадовими особами та депутатами органів законодавчої влади з метою здійснення впливу від імені та в інтересах конкретних клієнтів на розробку, прийняття та реалізацією зазначеними органами законодавчих актів, політичних рішень, підзаконних нормативно-правових актів та адміністративних рішень.²

Закон Литви «Про лобістську діяльність» (Lobistinės veiklos įstatymas) 2000 р. визначає поняття «лобістська діяльність» (Lobistinė veikla) як заходи фізичної чи юридичної особи, що здійснюються за винагороду в інтересах клієнта з метою вплинути на прийняття, зміну чи скасування законодавства.³ Досить лаконічним є визначення поняття «лобіювання» у Законі Угорщини «Про лобіювання» 2006 р., згідно з яким лобіюванням є оплачувана діяльність, спрямована на вплив на урядову та законодавчу політику.⁴

Польський Акт «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі» (Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa) від 07.07.2005 закріплює два поняття: 1) «лобістська діяльність» (*działalność lobbingowa*) – будь-яка законна дія, що має на меті вплинути на законодавчий або регуляторний процеси в органах державної влади; 2) «професійна лобістська діяльність» (*zawodową działalnością lobbingową*) – будь-яка оплачувана дія, здійснювана від імені третіх осіб із метою забезпечення урахування їх інтересів у пропонованому законодавчому або регуляторному акті.⁵

¹ Lobbying Disclosure Act of 1995 // Public Law. – 104–65 – Dec. 19, 1995. – 109 Stat. 692.

² Модельний закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»: Принят на 22 пленарном заседании МПА государств-участников СНГ (пост. от 15.11.2003 № 22-16) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – М., 2004. – № 33. – С. 261.

³ Lobistinės veiklos įstatymas 2000 m. birtoelio 27 d. Nr. VIII–1749 // Юин., 2003, № 35–1461.

⁴ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 11.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa // Dziennik Ustaw. – 2005. – № 169. – Poz. 1414.

Визначення поняття «лобіювання» також стало предметом розгляду в офіційних доповідях і коментарях законодавчих актів про лобіювання. Так, у доповіді Спеціального комітету з питань державного управління Палати громад Парламенту Великої Британії 2009 р., присвяченій урегулюванню лобіювання, цим поняттям визначається діяльність із консультування організацій з питань розуміння, моніторингу та роботи із системою державної влади.¹ В офіційному коментарі канадського Акта з лобіювання про правила реєстрації лобістів 2008 р. (Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations of 2008) під лобіюванням розуміються будь-які дії, що передбачають вплив за певну фінансову винагороду на державну посадову особу з метою зміни федеральних законів, положень, політики чи програм.² У Доповіді ПАРЕ лобіювання кореспондується з погодженими зусиллями щодо впливу на формування політики і прийняття рішень органами державної влади та обраними представниками з метою втілення у них певних інтересів.³

Поняття «лобіювання» знайшло відображення і в офіційних документах України. Зокрема, його визначення наведено у Концепції проекту Закону України «Про лобіювання», розробленій на початку 2009 р. спеціально створеною робочою групою Мін'юсту та схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 № 448-р. За змістом Концепції лобіюванням є легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) у власних інтересах або в інтересах замовників за винагороду (або без такої) на органи державної влади, посадових і службових осіб цих органів під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів.⁴ Згідно із Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» лобіювання розуміється як легальний демократичний шлях взаємодії громадянського суспільства та правової держави.⁵

Для визначень, наведених у законодавчих актах, законопроектах, офіційних доповідях і коментарях характерним є наповнення поняття «лобіювання» правовим змістом. Предикатними складовими у більшості із зазначених вище дефініцій є:

1) виключно легітимний вплив зацікавлених осіб, які зареєстровані та акредитовані у встановленому порядку, на чітко визначені законом органи влади та посадових і службових осіб цих органів, тобто здійснюваний у межах і у спосіб, не заборонені чинним законодавством;

2) виникнення правочину між суб'єктом лобіювання та відповідним органом влади;

3) результати лобіювання – прийняття чи відхилення на користь зацікавлених осіб певних нормативно-правових актів.

Таким чином, з урахуванням викладеного поняття «лобіювання» слід розуміти як процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи публічної влади, а

¹ Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008-09. – Volume I. – London, 2009. – P. 28–29.

² The Lobbying Act: A Summary of New Requirements / Government of Canada. – Ottawa, 2008. – P. 2.

³ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 4.

⁴ Про лобіювання: Концепція проекту Закону України // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – С. 10.

⁵ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

також їх посадових і службових осіб із боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються.

Законодавче урегулювання лобіювання є вагомим чинником запобігання корупції під час нормопроектної діяльності органів публічної влади, оскільки усі зацікавлені особи мають у цілком легальний спосіб донести своє бачення до органів публічної влади щодо того чи іншого нормативно-правового акта чи його проекту та у такий спосіб вплинути на його прийняття. Навпаки, відсутність легальних можливостей подібного впливу змушує зацікавлених осіб шукати відповідні позаправові способи, найбільш поширеним з яких є корупційний вплив на органи публічної влади. Тому ухвалення законодавства про лобіювання, як свідчить досвід більшості країн, які установили чіткі законодавчі правила його здійснення, сприяє суттєвому зниженню рівня корупції під час нормопроектної діяльності органів публічної влади, а також професіоналізації лобіювання як особливого виду юридичної діяльності.

У зв'язку із цим у зарубіжних наукових джерелах лобіювання досить часто порівнюється з діяльністю адвоката під час судового розгляду.¹ Хоча слід зауважити, що адвокат працює в умовах, коли законодавство вже прийнято, але його норми порушуються, а лобіст діє, коли воно ще тільки формується, у тому числі й за його допомогою. Проте і адвокат, і лобіст захищають конкретні інтереси обмеженого кола осіб – своїх замовників у конкретній справі усіма правовими способами та засобами.

Водночас лобіювання у жодному разі не слід ідеалізувати, оскільки у цій сфері чимало зловживань, корупційних порушень і навіть злочинів, здебільшого у сфері службової діяльності. З метою їх недопущення та запобігання законодавство про лобіювання містить низку обмежень і заборон, а здійснювати лобіювання мають право лише лобісти та лобістські об'єднання, які в установленому законом порядку зареєстровані та акредитовані. Крім того, уповноважені органи державної влади здійснюють нагляд та контроль за лобіюванням.

У цілому в основу легальної моделі лобіювання покладено п'ять принципів:

1) законність – здійснення лобіювання виключно у межах та у спосіб, що не суперечать чинному законодавству;

2) порядність – неукладання лобістами та лобістськими об'єднаннями договорів з особами, що конкурують з їхніми замовниками, а також нерозголошення конфіденційної інформації чи інформації, призначеної для службового користування, яка стала відома лобісту чи лобістському об'єднанню унаслідок здійснення лобіювання в інтересах та на замовлення цих замовників, а також заборона використовувати її на шкоду своїх замовників;

3) підзвітність – своєчасне надання лобістами та лобістськими об'єднаннями уповноваженим на те органам державної влади, які здійснюють контроль та нагляд за лобіюванням, інформації, передбаченої законом про лобіювання;

4) відкритість – забезпечення максимальної прозорості з органами публічної влади, в яких акредитовані лобісти та лобістські об'єднання, та посадовими і службовими особами цих органів, а також оприлюднення інформації про лобіювання через інтернет;

5) чесність – надання лобістами та лобістськими об'єднаннями у звітних документах повної та об'єктивної інформації, передбаченої законодавством про лобіювання.

¹ Kiplinger W. M. Washington Is Like That. – Fourth Edition. – New York-London : Harper & Brothers Publishers, 1942. – P. 279.

Таким чином, законодавче врегулювання лобіювання у рамках запобігання корупції дасть змогу: по-перше, створити легальні механізми впливу на органи публічної влади під час прийняття правових актів; по-друге, посилити прозорість та ефективність публічної служби, а також активізувати взаємодію органів публічної влади з громадськістю під час прийняття правових актів; по-третє, мінімізувати кількість корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності шляхом запровадження комплексного механізму здійснення контролю за лобіюванням.

10.2. Міжнародні стандарти щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції

Міжнародні стандарти щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції було запроваджено на рівні чотирьох міжнародних організацій та наднаціональних об'єднань, зокрема: 1) ЄС; 2) РЄ; 3) ОЕСР; 4) СНД. Поштовхом до запровадження стандартів щодо регулювання лобіювання на міжнародному рівні послужили значні прояви корупції під час прийняття нормативно-правових актів, масштаби становлять загрозу для демократичної системи урядування та можуть істотно підірвати довіру громадян до інституту публічної влади.

1. Стандарти ЄС щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції. Прийняття та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активізували процес законодавчого врегулювання лобіювання в Україні та дослідження його практики у країнах-членах ЄС. Так, за змістом ст. 444 Угоди Сторони сприяють діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід'ємної частини відносин між Україною та ЄС шляхом сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візітам і семінарам тощо.¹

Стандарти ЄС щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції ґрунтуються на низці статей засновницьких договорів і Хартії основних прав ЄС. Так, у ст. 8А Лісабонської угоди зазначено, що кожен громадянин ЄС має право брати участь у демократичному житті ЄС. Рішення ЄС приймаються як можна більш відкрито та максимально наближені до громадянина. Для цього ст. 8В Лісабонської угоди зобов'язує органи влади ЄС створити усі необхідні умови для громадян та надати їх представницьким об'єднанням можливість висловлювати свою позицію та публічно обмінюватися думками з усіх напрямів діяльності ЄС. Тому органи влади ЄС повинні підтримувати відкритий, прозорий і регулярний діалог із представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством. Зокрема, Європейській Комісії доручено проводити регулярні широкі консультації із зацікавленими особами з метою забезпечення прозорості та послідовності дій ЄС.²

Можливість громадян ЄС висловлювати свою позицію щодо того чи іншого правового акта ЄС або його проекту та у такий спосіб впливати на його

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125.

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (2007/C 306/01) [English edition] // Official Journal of the European Union. – 2007. – December 17. – Volume 50. – P. 15.

прийняття, зміну чи скасування гарантовано правами, закріпленими не лише у засновницьких договорах ЄС але і в Хартії основних прав у ЄС 2000 р. (Charter of Fundamental Rights of the European Union). Так, Хартія гарантує кожному громадянину ЄС право на свободу збиратися мирно, об'єднуватися на всіх рівнях, зокрема з політичних, профспілкових і цивільних питань для захисту своїх інтересів (ст. 12); та право направляти петиції до органів влади ЄС. Скористатися правом подання петицій можуть не лише громадяни ЄС, але й юридичні особи, офіси яких зареєстровано на території ЄС (ст. 44). При цьому згідно зі ст. 41 Хартії петицію можна направити будь-якою офіційною мовою ЄС.¹ Інституційною гарантією ефективної реалізації права петицій на рівні ЄС є діяльність при Європейському парламенті спеціально уповноваженої особи – Парламентського омбудсмена. Ця особа згідно з Лісабонською угодою уповноважена займатися розглядом заяв і скарг громадян ЄС та їх вирішенням, а також зобов'язана звітувати на основі аналізу отриманих звернень перед Європейським парламентом.²

Вважається, що вперше питання запровадження стандартів ЄС щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції постало у 1989 р. на засіданні Європейського парламенту, коли представник Данії А. Меттен³ запропонував ухвалити документ на кшталт Кодексу поведінки лобістів. Згодом, у травні 1991 р. за дорученням європарламентарів розробку цього Кодексу розпочав євродепутат від Бельгії М. Гале, котрий підготував із зазначеного питання офіційну доповідь (Report on the Code of Conduct Governing Lobbyists). У доповіді було визначено базові правові категорії лобіювання, порядок реєстрації та звітності лобістів. Резолютивна частина доповіді містила рекомендацію про необхідність розробки саморегулюючої моделі управління організованими інтересами, у тому числі й шляхом стимулювання та самоорганізації.⁴

Значно підсилило ініціативу запровадження стандартів ЄС щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції прийняття 02.12.1992 Комюніке Європейської Комісії «Відкритий та структурований діалог Комісії зі спеціальними групами інтересів», яким було встановлено мінімальні правила взаємодії лобістів та європейських службовців. Зокрема, автори Комюніке закликали суб'єктів лобіювання розробити власний Кодекс поведінки, а також констатували необхідність удосконалення законодавства щодо професійної діяльності службовців Європейської Комісії, передусім про конфлікт інтересів. У 1994 р. питання про необхідність правового урегулювання лобіювання було порушено Комітетом Європейського парламенту з питань регламенту, повноважень та імунітетів. Після тривалих дебатів Європейський парламент прийняв систему стимулів для зареєстрованих лобістів. Її зміст полягав у наданні зареєстрованим лобістам права вільного доступу до приміщень Європейського парламенту та участі у роботі його органів. У свою чергу це зобов'язувало

¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C364/01) [English edition] // Official Journal of the European Communities. – 2000. – December 18. – P. 11, 18–19.

² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (2007/C 306/01) [English edition] // Official Journal of the European Union. – 2007. – December 17. – Volume 50. – P. 52.

³ Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series; Wilhelm Lehmann, Lars Bosche. – Luxemburg : European Parliament, 2003. – P. 36.

⁴ Greenwood J. Representing Interest in the European Union. – Basingstoke: Macmillan, 1997. – P. 90.

лобістів декларувати усі подарунки та послуги, надані євродепутатам та службовцям Європейського парламенту.¹

Паралельно із затвердженням правил стосовно лобіювання 17.07.1996 р. у Європарламенті було схвалено Кодекс поведінки лобістів, який містив мінімальні стандарти стосовно лобіювання. Разом із Кодексом поведінки лобістів Європейський парламент також розглянув та прийняв у 1996 р. пропозицію щодо внесення до Регламенту змін, які процедурно доповнюють Кодекс. Згідно з п. 9 (1 і 2) Регламенту Європейського парламенту було створено реєстр лобістів, а також створено контрольно-наглядний орган – Колегія квесторів. Він є відповідальним за впровадження прийнятих правил і видачу перепусток строком на один рік особам, які бажають постійно відвідувати Європарламент з метою надання інформації депутатам у рамках їхнього парламентського мандату.²

У цілому впровадження засад щодо запобігання корупції під час здійснення лобіювання стало важливим елементом його спеціалізованого урегулювання на рівні ЄС. Зокрема, у березні 2005 р. член Європейської Комісії від Естонії С. Каллас, відповідальний за адміністративні питання, аудит та боротьбу зі службовими зловживаннями, виступив з промовою, в якій засудив усталену практику лобіювання. На його думку, непрозорий характер діяльності європейських лобістів «зробив Брюссель схожим на «чорну скриню», де незрозуміло, яким чином і хто саме приймає важливі для усієї Європи рішення, що ... внаслідок чого уся структура ЄС втрачає довіру з боку громадськості».³

Для поліпшення ситуації, що склалася, було розроблено Європейську ініціативу прозорості (European transparency initiative), прийняту як «повідомлення» 21.03.2007. Основні її положення викладено у відповідному Комюніке Європейської Комісії, де передбачено невідкладно забезпечити ширше інформування громадськості щодо кінцевих бенефіціаріїв фондів ЄС, висновків розслідувань і національних розслідувань випадків шахрайства; про повний спектр груп суспільного інтересу, які здійснюють лобіювання у Європейській Комісії; започаткувати обговорення загальних правил етики, які мають застосовуватися до всіх законодавців ЄС (у тому числі членів Європейської Комісії, посадових осіб Європейського парламенту та Ради ЄС).

На розвиток запропонованих заходів на офіційному веб-сайті Європейської Комісії було опубліковано список із 1 200 експертів, які брали участь у роботі Європейської ініціативи прозорості. Разом із тим, на думку деяких впливових лобістських об'єднань, у цілому зазначений акт не містить принципових новацій щодо регулювання лобіювання, залишаючи, з-поміж іншого, відкритим питання про обов'язковість реєстрування лобістів і лобістських об'єднань, які діють у Брюсселі.⁴ Водночас запровадження реєстру лобістів при Європейській Комісії становить значний крок уперед до стандартизації лобіювання на рівні ЄС у рамках запобігання корупції. Це дало змогу укріпити культуру діалогу та консультацій із

¹ Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M. Lobbying w Unii Europejskiej / Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – S. 57.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 7.

³ Kallas S. The Need for a European transparency initiative // The official website of the European Union [Electronic resource]. – Mode of access : <http://bit.ly/1JIGEPa>.

⁴ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 8.

зацікавленими особами, сприяло підвищенню прозорості, а також у довгостроковій перспективі поліпшило негативний імідж лобістів.

Із часом стандарти ЄС щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції було значно покращено. Зокрема, у 2012 р. запроваджено Реєстр прозорості (Transparency register), який ведуть спільно Європейський парламент і Європейська Комісія. Такий крок було зроблено відповідно до п. 27 Міжвідомчої угоди про Реєстр прозорості для того, щоб отримати інформацію про зацікавлених сторін, які здійснюють професійне представництво інтересів громадськості в органах публічної влади ЄС. Запровадження Реєстру було обґрунтовано двома чинниками. По-перше, взаємодія органів публічної влади ЄС із громадськістю є постійною та законною, вона необхідна для демократії та забезпечує у такий спосіб адекватну політику, що відповідає потребам і реаліям сьогодення. По-друге, громадяни мають право очікувати, що професійне представництво інтересів громадськості в органах публічної влади ЄС є прозорим і здійснюється відповідно до закону, з дотриманням етичних принципів, недопущенням корупційного тиску та запобіганням отриманню незаконного або привілейованого доступу до інформації або осіб, які приймають рішення.

Реєстр прозорості надає громадянам прямий та єдиний доступ до інформації про те, хто займається лобіюванням у ЄС; характер інтересів, які відстоюються; рівень ресурсів, витрачених на лобіювання в органах публічної влади ЄС. Усі особи, зазначені у Реєстрі прозорості, дотримуються вимог Кодексу поведінки, який є обов'язковим для всіх організацій і самотійно зайнятих осіб. Механізм розгляду скарг і санкції забезпечує належне виконання наведених правил. Згідно з оприлюдненим звітом щодо Реєстру прозорості у 2013 р. у ньому було зареєстровано 6 000 лобістів, які діяли в органах публічної влади ЄС.

Сприяло практичному втіленню стандартів ЄС щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції започаткування представниками владних інституцій ЄС із метою пом'якшення «дефіциту демократії», наявного у ЄС, ініціативи «ведення діалогу» з різного роду товариствами та об'єднаннями. Ці об'єднання стали дієвою платформою для репрезентації перед владними інституціями ЄС лобістських проєктів.¹ Найбільш апробованою формою співпраці є функціонування під егідою ЄС близько тисячі комісій, які мають консультативний, дорадчий або експертний статус. Фахівці вважають, що таким чином на рівні ЄС складається «комітетська система» підготовки рішень, яка активно взаємодіє із наднаціональними владними установами.² Депутат Європарламенту від Великої Британії Г. Форд із цього приводу наголосив: «Лобісти відіграють важливу та конструктивну роль, і діалог членів Європейського парламенту з роботодавцями та працівниками, товариствами споживачів і представниками груп інтересів просто необхідний. Але ми повинні бути впевнені, що діалог ... не перетворюється на угоду чи купівлю».³ Втім, численні польові дослідження лобіювання на рівні ЄС не виявили значних фактів корупції у цій сфері.

2. Стандарти РЄ щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції. Суттєві кроки із запровадження міжнародних стандартів щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції було здійснено РЄ. Як

¹ Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M. Lobbying w Unii Europejskiej / Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – S. 10.

² Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices. Working Paper / Constitutional Affairs Series; Wilhelm Lehmann, Lars Bosche. – Luxemburg : European Parliament, 2003. – P. 41–42.

³ Бинецкий А. Э. Лоббизм в современном мире. – М. : ТЭИС, 2004. – С. 76–77.

зазначено у Доповіді Комітету з економічних справ і розвитку ПАРЕ від 05.06.2009, Асамблея переконана, що багатоманітність інтересів є важливою ознакою демократії, і що члени суспільства можуть цілком законно організовуватися та лобіювати свої інтереси. Однак нерегульоване, таємне лобіювання може підірвати демократичні принципи і становить загрозу належному урядуванню. В умовах демократії всі інтереси мають бути відповідним чином враховані, а всі громадяни повинні мати рівний доступ до закону та прийняття правових актів.

У цій Доповіді також акцентовано на п'яти чинниках щодо регулювання інституту лобіювання у рамках запобігання корупції:

1) Асамблея зазначає, що дуже мало держав-учасниць РЕ певним чином врегулювали лобістську діяльність. Так, дослідження свідчать, що серед 14 країн, які врегулювали лобіювання або розглядали це питання у своїх парламентах, лише чотири європейських країни прийняли відповідні закони;

2) Асамблея стурбована тим фактом, що така ситуація може підірвати демократичні принципи та загрожувати належному урядуванню в тих державах-учасницях РЕ, де демократичні традиції ще недостатньо глибоко укорінені, та де брак ефективного механізму стримувань і противаг з боку громадянського суспільства становить небезпеку;

3) Асамблея стурбована тим, що за останні десятиліття спостерігається стрімке падіння рівня довіри громадськості до політиків у багатьох державах-учасницях РЕ. Брак прозорості у політичному лобіюванні, очевидно, є однією із причин цього явища;

4) Асамблея переконана, що у демократичному суспільстві громадяни мають право знати, хто саме займається лобіюванням і впливає на прийняття політичних рішень, голосування депутатів парламенту. Таким чином, підвищення прозорості лобістської діяльності може зробити політичних гравців іще більш відповідальними та відновити довіру громадськості до демократичного функціонування органів влади;

5) громадяни вважають доступ до політиків із метою надання їм інформації та намагання вплинути на їхні рішення одним зі своїх демократичних прав. Однак доступ до можливості здійснювати лобіювання має бути справедливим, рівним і прозорим та регулюватися демократичними правилами. Якщо громадяни не бачать, що вони мають реальний вплив на осіб, які приймають політичні рішення, демократія може бути підірваною.²

Окрім загальних декларацій, РЕ на рівні своїх статутних органів розпочала урегулювання лобіювання у рамках запобігання корупції. Зокрема, ПАРЕ та Комітетом міністрів РЕ було прийнято такі акти:³

- Про боротьбу з корупцією: Резолюція ПАРЕ № 1214 (2000);
- Про фінансування політичних партій: Рекомендація ПАРЕ № 1516 (2001), Резолюція ПАРЕ 1264 (2001) і Резолюція ПАРЕ № 1546 (2007);
- Про корпоративну етику у Європі: Резолюція ПАРЕ № 1392 (2004);

¹ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 2.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 2.

³ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 2, 9.

– Про конфлікт інтересів членів Парламентської Асамблеї Ради Європи: Резолюція ПАРЕ № 1554 (2007);

– Про стан демократії і прав людини у Європі: Резолюція ПАРЕ № 1547 (2007) і Рекомендація ПАРЕ № 1791 (2007);

– Про консультативний статус міжнародних неурядових організацій у Раді Європи: Резолюція Комітету міністрів РЄ № 8 (2003);

– Про статус партнерства між Радою Європи та відповідними національними неурядовими організаціями: Резолюція Комітету міністрів № 9 (2003);

– серія звітів стосовно держав-учасниць, підготовлених у рамках процедури моніторингу ПАРЕ їхніх зобов'язань.

Разом із тим, незважаючи на прогресивний потенціал наведених вище актів статутних органів РЄ, правила щодо відносин із зацікавленими особами виписані нечітко. Відповідні положення містяться у різних внутрішніх положеннях для персоналу та у Статуті (ст.ст. 36, 40 та Законодавче рішення (51)30 стосовно відносин з міжурядовими та неурядовими міжнародними організаціями) або кодифіковані у кількох актах, прийнятих органами РЄ (Комітетом міністрів РЄ та ПАРЕ). З метою більш ретельного та якісного регулювання лобістських відносин, які існують як на рівні статутних органів РЄ, так і органів влади її держав-учасниць, це питання було порушено під час проведення 20–21.11.2006 РЄ у Страсбурзі Конференції з питань боротьби з економічною злочинністю і корупцією та захисту демократії. На ній, зокрема, було констатовано, що дуже мало держав-учасниць РЄ більш чи менш ефективно врегулювали лобіювання.

Проведення заходів з обговорення питання вдосконалення регулювання лобіювання у РЄ кореспондувалося з дослідженням фактичного стану лобістських відносин у порівняльному зіставленні з конституційно-правовим досвідом США та Канади. За результатами їх вивчення Комітетом з економічних справ і розвитку ПАРЕ було підготовлено Доповідь «Лобіювання у демократичному суспільстві (Європейський Кодекс етики з лобіювання)» (Документ від 05.06.2009). У цій Доповіді Комітету міністрів РЄ рекомендовано вжити заходів до спеціального урегулювання лобіювання шляхом розробки Європейського кодексу поведінки у галузі лобіювання (European Code of conduct on lobbying) на основі таких принципів:¹

1. Лобіювання має бути дуже чітко визначене, слід розмежувати лобіювання як оплачувану професійну діяльність і діяльність організацій громадянського суспільства.

2. Необхідно посилити відкритість та прозорість у сфері лобіювання.

3. Слід сформулювати правила, що стосуються політиків, державних службовців, лобістів і комерційних підприємств, а також принципи потенційних конфліктів інтересів та період часу після залишення посади, упродовж якого здійснення лобіювання має бути заборонено.

4. Особи, які здійснюють лобіювання, мають бути зареєстровані у спеціальному реєстрі.

5. З лобістськими організаціями слід проводити попередні консультації щодо будь-якого законопроекту у цій сфері.

6. Слід заохочувати детально визначене, прозоре, чесне лобіювання з метою поліпшення публічного іміджу задіяних у ньому осіб.

¹ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 2–3.

Таким чином, Європейський кодекс поведінки лобістів як один із кількох законодавчих механізмів щодо запобігання корупції, ініційованих ПАРЕ, може стати важливим кроком на шляху до посилення прозорості, відповідальності, підвищення рівня громадянської довіри та участі громадян у демократичному процесі. Наявність позаправового і тіншового лобіювання у РЕ, незважаючи на постійне вжиття заходів її статутними органами, свідчить про нагальну необхідність його прийняття. Це у свою чергу повинно заохотити держав-учасниць РЕ, у тому числі й Україну, яка є членом цієї міжнародної організації, до прийняття ефективних правил із лобіювання на національному рівні.

3. Стандарти ОЕСР щодо урегулювання лобіювання у рамках запобігання корупції. Чималих зусиль щодо запровадження міжнародних стандартів із регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції докладає останнім часом ОЕСР (Organisation for Economic Cooperation and Development) – міжнародна організація, що об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами із високим рівнем доходу громадян та високим Індексом людського розвитку. У 2009 р. ОЕСР здійснила огляд даних і досвіду національного регулювання, законодавства та саморегулювання лобістів. На підставі фактичних даних і вивчення порівняльних оглядів, тематичних досліджень щодо окремих країн та аналітичних основ, схвалених урядами, ОЕСР розробила 10 принципів.¹ Щоб допомогти вирішити проблеми, пов'язані з лобіюванням, країни-учасниці ОЕСР прийняли у 2010 р. документ «Рекомендація про принципи прозорості та чесності в лобіюванні» (Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying) як керівництво для осіб і прийняття рішення про те, як просувати належне управління в лобіюванні.²

Ефективність регулювання лобіювання, на думку ОЕСР, залежить від таких чинників:

- визначення понять «лобіст» і «лобіювання» має бути ясным та однозначним;
- інформація про лобіювання (ключові аспекти діяльності лобістів і лобіювання, об'єкти лобіювання, бенефіціарії, джерела фінансування і предмети лобіювання) повинна бути відкритою;
- стандарти очікуваної поведінки (наприклад, уникнення зловживання конфіденційною інформацією, недопущення конфлікту інтересів і запобігання практики «обертових дверей») має бути встановлено правилами та керівними принципами;
- стратегії та механізми, у тому числі моніторингу та виконання, повинні становити єдину систему;
- організаційне керівництво має сприяти розвитку культури чесності та прозорості у повсякденній практиці за допомогою регулярного розкриття інформації та аудиту.

Десять принципів ОЕСР для забезпечення прозорості та чесності у лобіюванні.³

¹ Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1. Increasing Transparency through Legislation You do not have access to this content / Organisation for Economic Cooperation and Development. – OECD Publishing, 2009. – 170 p.

² Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest / Organisation for Economic Cooperation and Development. – OECD Publishing, 2010. – 84 p.

³ Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest / Organisation for Economic Cooperation and Development. – OECD Publishing, 2010. – 84 p.

I. Запровадження ефективних і справедливих меж відкритості та доступу:

1) країни повинні забезпечити рівні умови для надання всім зацікавленим особам справедливого та рівного доступу до розробки та реалізації державної політики; 2) правила та рекомендації з лобіювання мають зважати на інтереси регулювання, пов'язані з практикою лобіювання, та враховувати соціально-політичні та адміністративні контексти; 3) правила і рекомендації з лобіювання повинні відповідати більш широким політиці та нормативно-правовій базі; 4) країни мають чітко визначити терміни «лобіювання» та «лобіст» або розробити правила і керівні принципи з лобіювання.

II. Посилення транспарентності: 5) країни повинні забезпечити адекватний ступінь прозорості та можливість отримання державними посадовими особами, громадянами та підприємствами достатньої інформації про лобіювання; 6) країни повинні дозволити зацікавленим суб'єктам, у тому числі організаціям громадянського суспільства, діловим колам, ЗМІ та широкій громадськості уважно дослідити лобістську діяльність.

III. Розвиток культури цілісності: 7) країни повинні виховувати культуру чесності в громадських організаціях та прийняття рішень, забезпечуючи чіткі правила і керівні принципи поведінки державних посадових осіб; 8) лобісти мають дотримуватися стандартів професіоналізму та прозорості; вони також несуть відповідальність за сприяння формуванню культури прозорості та чесності в лобіюванні.

VI. Механізми для ефективного здійснення, дотримання та розгляду:

9) країни повинні залучати ключових учасників до реалізації узгодженого спектру стратегій і практики з метою забезпечення дотримання; 10) країни повинні розглядати питання про функціонування їх правил і керівних принципів, пов'язаних з лобіюванням, на періодичній основі та вносити необхідні корективи з урахуванням накопиченого досвіду.

У грудні 2009 р. ОЕСР завершила проведення консультацій із понад ста зацікавленими сторонами, у тому числі законодавцями, представниками приватного сектору, лобістськими асоціаціями, організаціями громадянського суспільства, профспілками, аналітичними центрами, вченими, а також міжнародними та регіональними державними організаціями. Всі зацікавлені сторони визнали своєчасність та актуальність принципів. Зворотній зв'язок засвідчив, що принципи правильно вирішують основні питання і становлять підґрунтя для застосування принципів сумлінного управління в лобіюванні. Зважаючи на результати проведення багатосторонніх консультацій, консолідовані принципи було прийнято Радою ОЕСР як рекомендації у 2010 р.¹

Принципи враховують досвід країн із різними соціально-політичними та адміністративними контекстами і є настановою для осіб, які приймають рішення у виконавчій та законодавчій владі як на національному, так і на субнаціональному рівні. Принципи розроблено паралельно з Європейською ініціативою прозорості та Кодексом поведінки представників інтересів Європейської комісії. Практичне впровадження 10 принципів ОЕСР має низку здобутків для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні. Зокрема, зазначені принципи ОЕСР спрямовані на допомогу особам, які приймають рішення з проблемних питань,

¹ Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest / Organisation for Economic Cooperation and Development. – OECD Publishing, 2010. – 84 p.

пов'язаних із практикою лобіювання. Це єдині міжнародні принципи, в яких у контексті проблеми лобіювання надано рекомендації щодо дотримання вимог прозорості та підзвітності у процесі прийняття державних рішень. Ці принципи є частиною стратегії ОЕСР сильної, справедливої і прозорої економіки.¹

Одним із основних здобутків у впровадженні 10 принципів ОЕСР для забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні є постійний моніторинг цього процесу. Так, Рада ОЕСР доручила Комітету громадського управління (PGC) відзвітувати про прогрес щодо виконання її Рекомендації через три роки з моменту її прийняття, а у подальшому – регулярно. Через три роки Комітет громадського управління підвів підсумки про прогрес, досягнутий країнами-членами і ключовим партнером, що дало можливість розглянути еволюцію ризиків і проблем, а також визначити уроки у розробці та здійсненні заходів, віднайти економічно ефективні рішення для забезпечення послідовності процесу прийняття рішень.²

Чотири ключові оглядові публікації ОЕСР із забезпечення прозорості та чесності в лобіюванні:

1. Порівняльний огляд потенціалу та обмежень існуючого законодавства та державного регулювання, корисний для лобістів, держави і суспільної довіри. Том 1: Підвищення прозорості в рамках законодавства, ОЕСР, 2009 р.

2. Порівняльний аналіз законів, політики та заходів, прийнятих у країнах ОЕСР для уникнення конфлікту інтересів, коли чиновники залишають свої державні посади: Належна практика для недопущення конфлікту інтересів, ОЕСР, 2010 р.

3. Результати опитування ОЕСР, проведеного серед найбільших зразкових лобістів та досвідом із саморегуляції, застосовуваної лобістськими об'єднаннями, корисний для лобістів, держави і суспільної довіри. Том 2: Сприяння цілісності саморегуляції, ОЕСР, 2012 р.

4. Лобісти, уряди та суспільна довіра. Том 3: Реалізація принципів ОЕСР для прозорості та чесності в лобіюванні, ОЕСР 2014 р.

Таким чином, ОЕСР вживає досить масштабних заходів для запровадження міжнародних стандартів щодо регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції, для їх імплементації та практичної реалізації на національному рівні країнами-учасницями цієї міжнародної організації. Лейтмотивом такої уваги ОЕСР до розвитку ідеї законодавчого регулювання лобіювання на національному рівні є передусім запобігання корупції під час прийняття нормативно-правових актів як одного із найбільш небезпечних викликів демократичній системі урядування.

4. Стандарти СНД щодо урегулювання лобіювання у рамках запобігання корупції. Міжнародною організацією на пострадянському просторі, яка почала активно сприяти урегулюванню лобіювання є СНД. Із метою активізації роботи щодо законодавчого урегулювання лобіювання у країнах, що входять до складу СНД, на XXII Пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД було прийнято Постанову від 15.11.2003 № 22-16, якою затверджено Модельний закон «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади». Це документ

¹ Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2. Promoting Integrity through Self-regulation / Organisation for Economic Cooperation and Development. – OECD Publishing, 2012. – 128 p.

² Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3. Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying / Organisation for Economic Cooperation and Development. – OECD Publishing, 2014. – 224 p.

рекомендаційного характеру, в якому наведено типові орієнтовні норми для національного законодавства про лобіювання. Модельний закон не є обов'язковим для законодавчих органів держав-учасниць СНД, а насамперед виконує функцію певного нормативно-орієнтуючого стандарту.

Головними цілями Модельного закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» є: 1) регулювання відносин, що складаються в процесі здійснення лобістської діяльності в органах державної влади; 2) сприяння здійсненню конституційних прав громадян на участь особисто або через різні організації в управлінні державними справами за допомогою впливу на процес ухвалення рішень органами державної влади; 3) легалізація просування у структурах влади галузевих, регіональних, корпоративних, суспільних, приватних та інших групових інтересів; 4) узгодження інтересів різних соціальних верств суспільства в діяльності органів державної влади.

Предметом Модельного закону визначено лобістську діяльність в органах законодавчої та виконавчої влади. Здійснення лобістської діяльності в органах судової влади не допускається. Не можуть вважатися лобістами депутати парламенту та їх помічники, посадові особи органів законодавчої виконавчої і судової влади, виборні посадові особи адміністративно-територіальних одиниць, що призначаються. Цей Закон не поширюється на експертів і консультантів, що призначаються і запрошуються за ініціативою органів державної влади для виступу в цьому органі, а також підготовки висновку з питання, що виноситься на обговорення.¹

У Модельному законі СНД «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади», зокрема, визначено:

1. Повноваження органів державної влади у галузі лобістської діяльності, які полягають у: а) формуванні державної політики в галузі державного регулювання лобістської діяльності; б) розробці проектів законів та інших нормативно-правових актів, що регламентують лобістську діяльність; в) здійснення контролю за виконанням законодавства про лобістську діяльність.

2. Права та обов'язки лобістів, їхніх клієнтів:

2.1. Лобіст має право: а) на отримання у відповідних державних органах будь-якої відкритої інформації, а також усіх поправок і пропозицій із законопроекту чи іншого нормативного акта, що є предметом лобіювання. Цю інформацію лобіст отримує в канцеляріях відповідних органів державної влади на платній основі; б) на допуск до органів виконавчої і законодавчої влади, їх структурних підрозділів та департаментів, можливість зустрічей з відповідними депутатами та посадовими особами в порядку, встановленому зазначеними органами; в) передавати на розгляд до органів державної влади інформаційно-аналітичні матеріали, а також пропозиції щодо законопроектів, політичних та адміністративних рішень. Варто звернути увагу, що Модельним законом чітко визначено, що відмова у розгляді та ухваленні поданих матеріалів не допускається; г) на оскарження дій посадових осіб органів в судовому порядку.

2.2. Обов'язки лобіста: а) реєстрація у податковому органі за місцем проживання як індивідуального підприємця, який надає консультаційні послуги, або подати довідку, видану юридичною особою – роботодавцем, про перебування

¹ Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»: Принят на 22 пленарном заседании МПА государств-участников СНГ (пост. от 15.11.2003 № 22-16) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – М., 2004. – № 33. – С. 261.

в штаті; б) реєстрація в Міністерстві юстиції та отримання ліцензії на право заняття лобістською діяльністю; в) отримання акредитації в тому органі, в якому планується здійснювати лобістську діяльність; г) у разі якщо клієнтом (роботодавцем) лобіста є іноземна особа, протягом п'яти днів після того, як відповідний договір було підписано сторонами, повідомити про нього Міністерство юстиції і переконатися в отриманні цієї інформації; д) подати посадовій особі, з якою вступає в лобістський контакт, інформацію про свою реєстрацію в Міністерстві юстиції, в тому числі й дату реєстрації та номер ліцензії; е) подавати за підсумками діяльності звіти в установленому порядку.

2.3. Права та обов'язки клієнта. Клієнт має право на кваліфіковане представлення лобістом його інтересів в органах державної влади за загальноприйнятими розцінками або за взаємною домовленістю. Утім, клієнт зобов'язаний не втручатися в поточну діяльність лобіста, здійснюючи функції контролю і прийняття або неприйняття результатів проведеної роботи шляхом складання відповідного акта. Про витрати коштів та одержувачів коштів клієнт зобов'язаний повідомляти у письмовій формі Міністерство юстиції та податкові органи за місцем своєї реєстрації протягом тридцяти днів після їх здійснення. Витрати, здійснені на лобістські цілі, належать до статті бухгалтерського балансу клієнта «Собівартість робіт, послуг».

3. Реєстрація та акредитація лобістів здійснюється Міністерством юстиції на основі поданої особою відповідної заяви, на підставі якої Міністерство юстиції видає ліцензію на право здійснення лобістської діяльності. У заяві особа зазначає такі відомості: прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, паспортні дані, основне місце роботи (якщо таке є), освіта, домашня адреса і номер телефону або інший спосіб зв'язку, законодавчий інтерес, якщо такий вже є. Юридична особа (лобістська фірма) додатково подає нотаріально завірених копії установчих документів та списки громадян, які є її працівниками, із зазначенням стосовно цих осіб усіх даних, зазначених вище. Юридична особа несе відповідальність за достовірність поданої інформації відповідно до чинного законодавства.

4. Методи лобістської діяльності: а) подання посадовим особам органів державної влади інформації, документів, проектів адміністративних та політичних рішень із питань, що перебувають у провадженні зазначених органів; б) участь на прохання лобіста в роботі комітетів, комісій, фракцій, депутатських груп та інших структур законодавчого органу, а також органів виконавчої влади за профілем питань, що лобіюються з дозволу зазначених органів; в) встановлення лобістських контактів із депутатами та посадовими особами органів державної влади в цілях просування інтересів своїх клієнтів; г) вжиття заходів на підтримку встановлення таких контактів, що мають прояв у проханнях про зустріч, запрошеннях на різні суспільні заходи з метою просування інтересу свого клієнта; д) організація публікацій і виступів у ЗМІ на підтримку або проти конкретних законопроектів, рішень органів державної влади. Зазначений перелік лобістських методів не є вичерпним, допускається використання інших, не заборонених чинним законодавством методів.

5. Форми та строки звітності лобістів. Зокрема, у звітах лобіста має бути наведено такі відомості: а) про клієнтів із зазначенням їх юридичних реквізитів, у тому числі ідентифікаційних кодів Державного статистичного комітету; б) всі матеріальні засоби, надані ними, в тому числі й у тимчасове користування, на суму не менше однієї мінімальної заробітної плати; в) законодавчий інтерес клієнта; г) зроблені витрати та їх одержувачі; д) досягнуті результати; ж) органи державної влади, з якими лобіст вступав у лобістські контакти. Крім того, лобіст

зобов'язаний не пізніше, ніж через місяць після закінчення кожного календарного півріччя, а також після завершення своєї діяльності надати Міністерству юстиції звіт про свою діяльність. Звітність лобіста перед податковими органами регламентується чинним законодавством про порядок бухгалтерської звітності.

б. *Відповідальність за порушення законодавства про лобістську діяльність* передбачає штрафи різного розміру залежно від тяжкості правопорушення, призупинення дії акредитації чи ліцензії. Притягнення до юридичної відповідальності осіб, які займаються лобістською діяльністю без реєстрації, здійснюється у судовому порядку за позовом Міністерства юстиції. Відповідальність лобіста перед клієнтом визначається укладеним між ними договором про надання лобістських послуг. Усі спірні питання між лобістом і клієнтом вирішуються в судових органах.¹

Таким чином, на рівні СНД, робота щодо інституційного оформлення лобіювання суттєво оптимізувалася. Однак відсутність напрацьованих демократичних механізмів взаємодії влади та суспільства та неподолання негативних стереотипних уявлень щодо лобіювання значно стримують цей процес. Наведені фактори, безумовно, має бути взято до уваги країнами-учасницями СНД, передусім Україною. Імпульсом для законодавчого урегулювання лобіювання на національному рівні СНД, стало ухвалення Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД Модельного закону «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади». Незважаючи на його рекомендаційний характер, маємо надію, що факт прийняття такого закону на рівні СНД сприятиме якнайшвидшому ухваленню закону про лобіювання в Україні.

10.3. Північно-Американський досвід законодавчого регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції

Першою країною, яка урегулювала лобіювання спеціальним законом, були *США*. Головною причиною цього послужив неабиякий розквіт корупції під час прийняття органами публічної влади правових актів. Зміст зазначених процесів досить вдало розкрито у промові сенатора тих часів Б. Пенроуза, який, звертаючись до групи бізнесменів, наголосив: «Я вірю у розподіл праці. Ви відправляєте нас до Конгресу, ми приймаємо закони, за допомогою яких ... ви робите гроші ... а потім зі своїх прибутків знову фінансуєте наші виборчі кампанії, щоб знову відправити нас приймати ще більше законів, які дадуть вам можливість робити ще більші гроші».²

Посилення громадського невдоволення поширенням практики позаправового, вузькогрупового та латентного лобіювання у владних інституціях змусило Конгрес США на початку ХХ ст. зробити перші спроби щодо його законодавчого регулювання на федеральному рівні. Головним напрямом у врегулюванні лобіювання стало запобігання корупції під час його здійснення. Із цією метою

¹ Модельный закон «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»: Принят на 22 пленарном заседании МПА государств-участников СНГ (пост. от 15.11.2003 № 22-16) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – М., 2004. – № 33. – С. 261.

² Цит. за: Corporate Power in America / Ed by Ralph Nader and Mark J. Green. – New York : Crossman Publishers, 1973. – P. 26.

Конгресом США прийняв декілька законодавчих актів: 1) у 1907 р. – Акт Тілмана (The Tillman Act), який визначив порядок фінансування виборчих кампаній;¹ 2) у 1913 р. – законодавчий акт, який заборонив урядовим службовцям впливати на Конгрес США під час затвердження державних програм;² 3) у 1919 р. – законодавчий акт, який заборонив урядовим установам використовувати федеральні фонди з лобістською метою (The Anti-Lobbying Act of 1919);³ у 1925 р. – законодавчий акт про федеральну практику корупції (The Federal Corrupt Practices Act of 1925).⁴

Зрозуміло, що кожен із зазначених законодавчих актів США регулював лише один із незначних сегментів лобіювання з метою запобігання корупції під час його здійснення, залишаючи більшу частину лобіювання поза правовими рамками. Тому цілком природно, що у 1946 р. Конгрес США прийняв Акт про федеральне регулювання лобіювання (Federal regulation of lobbying act of 1946), згідно з яким кожна особа, яка наймається за плату чи будь-яку іншу винагороду вплинути на прийняття або відхилення будь-якого законопроекту Конгресу США (лобіст – прим. авт.), зобов'язана перш ніж що-небудь зробити для цього, зареєструватися у Клерка Палати представників та Секретаря Сенату і під присягою у письмовій формі назвати своє прізвище та службову адресу, прізвище та адресу особи, яка її найняла та в інтересах котрої вона виступає чи працює, термін цього найму, скільки їй платять і скільки їй повинні платити, хто їй платить чи повинен платити, скільки коштів їй виділяється на видатки та які саме видатки передбачено.⁵

Ухвалення Акта про федеральне регулювання лобіювання 1946 р. не вирішило усіх питань щодо його правової регламентації. Правозастосовна практика засвідчила, як зауважують американські юридичні видання, що його норми були колізійними та нечіткими.⁶ Наведене підтверджено тим, що за понад 34 роки застосування цього Акта було проведено лише шість судових розглядів фактів порушення суб'єктами лобіювання його норм.⁷ Цікаво, що Акт 1946 р. передбачав лише кримінальну відповідальність і не встановлював жодних цивільно-правових санкцій за його порушення.

Отже, 19.12.1995 р. Конгресом США було прийнято новий, більш змістовний за попередній, Акт про відкритість лобіювання (Lobbying disclosure act of 1995), який чітко визначив відповідний категоріально-понятійний апарат. Зокрема, у цьому документі було наведено визначення 16 понять, у тому числі ключових – лобістська діяльність, лобістський контакт, лобіст, лобістська фірма, медіа-

¹ Bott A. J. Handbook of United States Election Laws and Practices: political Rights. – New York : Greenwood Press, 1990. – P. 337.

² The Encyclopedia Americana. – Volume 17. – International Edition. – Danbury, Connecticut : Croler Incorporated, 1998. – P. 633.

³ Luneburg W. V. The lobbying manual: a complete guide to federal law governing lawyers and lobbyists / William V. Luneburg and Thomas M. Susman. – Third Edition. – Chicago : American Bar Association, 2005. – P. 309–310.

⁴ The American Heritage encyclopedia of American History / Ed. by John Mack Faragher. – New York : Henry Holt and Company, 1998. – P. 213.

⁵ Federal regulation of lobbying act of 1946 [Title III] // Lobbying Disclosure Act of 1995: Report of the Committee on the Judiciary of November 14, 1995 / House of Representatives. – Washington, D. C., 1995. – P. 37–40.

⁶ Keefe W. J., Ogul M. S. The American legislative process: Congress and the States. – Eighth edition. – New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1993. – P. 343–344.

⁷ Tarr D., O'Connor A. Congress A to Z. – Third Edition. – Washington, D. C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – P. 286.

організація, клієнт, задіяні посадові особи органів виконавчої та законодавчої влади тощо. Для визначення статусу лобіста встановлено два критерії: 1) *часовий* – не вважається лобістом особа, лобістська діяльність якої займає менше ніж 20 % часу, який було витрачено упродовж півроку на надання послуг одному клієнту; 2) *фінансовий* – зареєстрована особа не може бути лобістом, якщо її загальний дохід від надання послуг одному клієнту не перевищує 5 000 доларів США чи якщо загальні витрати на одного клієнта не перевищують 20 000 доларів США.¹

Актом про відкритість лобіювання 1995 р. збільшено перелік об'єктів лобіювання за рахунок поширення дії цього Акта, окрім Конгресу США, ще й на федеральні органи виконавчої влади, а також чітко визначено посадових і службових осіб, з якими дозволено контактувати лобістам. Ними, зокрема, є: Президент і Віце-президент США; посадові та службові особи Виконавчого управління Президента США; керівники федеральних відомств, їх заступники та помічники; керівники структурних підрозділів цих відомств, їх заступники і помічники; радники та інші особи, зазначені у спеціальному розписі виконавчих посад; посадові та службові особи, які займають посади конфіденційного характеру; військові чини, починаючи від бригадного генерала і контр-адмірала; конгресмени і сенатори, працівники апарату Конгресу США, у тому числі й члени спеціальних робочих груп.

З метою посилення антикорупційних заходів у сфері здійснення лобіювання Актом 1995 р. було розширено контрольно-наглядові повноваження Клерка Палати представників і Секретаря Сенату, котрі отримали право перевіряти зміст поданих документів та за необхідності запитувати відомості, яких не вистачає, а також право, у разі якщо є підстави вважати, що зареєстрована особа не дотримується положень цього Акта, направити їй письмове повідомлення. Якщо упродовж 60 днів на нього не надійде належна відповідь, то Клерк Палати представників та Секретар Сенату повинні повідомити про це поліцію. Окрім цього, Акт удесятеро збільшив штрафні санкції за порушення лобістами вимог встановленої процедури реєстрації – з 5 000 до 50 000 доларів США.²

У 1998 р. до Акта про відкритість лобіювання 1995 р. внесено технічні поправки (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998), які деталізували деякі із його положень.³ А у 2007 р. законодавство про лобіювання було доповнено унаслідок прийняття Конгресом США Акта чесного лідерства і відкритої влади (Honest Leadership and Open Government Act of 2007), який набув чинності 14.09.2007. Цей Акт встановив ще більш жорсткі вимоги стосовно лобіювання унаслідок виявлення численних фактів корупції та службових злочинів під час його здійснення в федеральних органах публічної влади.⁴

Федеральний рівень урегулювання лобіювання у рамках протидії корупції відіграв роль орієнтиру щодо інституційного оформлення лобіювання на рівні штатів. Упродовж тривалого часу деякі федеративні одиниці не унормовували лобіювання.⁵ Утім на початок 90-х рр. XX ст. ситуація вирівнялася – всі 50 штатів

¹ Disclosure Act of 1995 // Public Law. – 104–65 – Dec. 19, 1995. – 109 Stat. 691–706.

² Lobbying Disclosure Act of 1995 // Public Law. – 104–65 – Dec. 19, 1995. – 109 Stat. 691–706.

³ Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998 // Public Law. – 105–166 – Apr. 6, 1998. – 112 Stat. 38–39.

⁴ Honest Leadership and Open Government Act of 2007 // Public Law. – 110–81 – Sept. 14, 2007. – 121 Stat. 735–776.

⁵ Bingham R. D., Hedge D. State and Local Government in a Changing Society. – Second Edition. – New York : Mc Graw-Hill, Inc., 1991. – P. 83.

мали власне законодавство про лобіювання.¹ Але слід наголосити, що не всі суб'єкти американської федерації регулюють питання лобіювання спеціальним законодавчим актом на кшталт Закону штату про лобіювання. Загалом характер та спрямованість лобістського законодавства штатів у рамках протидії корупції різняться з урахуванням правових традицій штату, а також ступеня ділової активності у ньому.

Половина штатів мають надзвичайно низький коефіцієнт корисної дії свого законодавства про лобіювання, що вимагає його перегляду для більш якісного урегулювання лобістських відносин у рамках протидії корупції. Зокрема, 38 штатів мають незалежні агенції з питань етики, які забезпечують виконання актів з лобіювання у рамках протидії корупції, хоча обсяг їх повноважень різний. Такі штати як Вашингтон, Вісконсін, Каліфорнія, Меріленд, Масачусетс та Нью-Джерсі мають надзвичайно деталізоване законодавство про лобіювання. У деяких із них обмеження, встановлені законодавчими актами штату з лобіювання, є навіть більш жорсткими, ніж передбачені відповідним федеральним законодавством. Натомість Арканзас, Вайомінг, Вермонт та Іллінойс є аутсайдерами у врегулюванні лобіювання.²

Відповідний рейтинг штатів було складено за результатами проведення американською аналітичною установою – Центром громадської прозорості (The Center for Public Integrity) дослідження стану впровадження та ефективності лобінгового законодавства штатів. Методологію дослідження становили 48 тестових запитань, відповіді на які було отримано шляхом безпосереднього аналізу актів законодавства про лобіювання та проведення опитування посадових осіб, які є відповідальні за ведення лобістських реєстрів.

Таким чином, ухвалення законодавства про лобіювання сприяло помітному зниженню рівня корупції під час прийняття нормативно-правових актів у США. Водночас незважаючи на потужну законодавчу базу, а також створення умов для інституційної взаємодії лобістів з органами публічної влади США, випадки корупції при прийнятті нормативно-правових актів наразі й досі мають місце. Символічним підтвердженням наведеного став новий гучний корупційний скандал у США, пов'язаний з грубими порушеннями законодавства про лобіювання, що спалахнув у 2005 р. Основні його фігуранти – керівник республіканської більшості у Палаті представників Т. ДеЛей та один із найбільш впливових американських лобістів Дж. Абрамофф. Внаслідок цього скандалу конгресмен втратив посаду «батога» Республіканської партії, а лобіста було визнано винним в ухиленні від оподаткування, фінансових махінаціях, обмані клієнтів, зговорі з метою підкупу посадових осіб та засуджено до позбавлення волі. Після таких корупційних лобістських викриттів цілком закономірними є результати опитувань громадської думки, згідно з якими 90 % американців вважають політичну корупцію у Вашингтоні дуже серйозною проблемою.³

Законодавче врегулювання лобіювання у *Канаді* у рамках запобігання корупції є зразком вдалої та ефективної адаптації американських стандартів лобіювання на національно-правовому ґрунті. На сьогодні канадська модель регулювання лобіювання, як наголошено у Доповіді ПАРС «Лобіювання у

¹ Bott A. J. Handbook of United States Election Laws and Practices: political Rights. – New York : Greenwood Press, 1990. – P. 428.

² Keefe W. J., Ogul M. S. The American legislative process: Congress and the States. – Eighth edition. – New Jersey : Printice Hall, Inc., 1993. – P. 344–345.

³ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 6.

демократичному суспільстві» від 05.06.2009, є однією із провідних та найбільш дієвих у світі, а отже, держави-члени РЄ могли би запозичити із канадського досвіду легітимації лобіювання багато цінного для законодавчого унормування цього явища у національних правових системах.¹

Попри вагомні здобутки канадської влади у конституюванні лобіювання, досвід його законодавчого регулювання становить 20 років, що зовсім небагато порівняно із досвідом США, де правові акти стосовно лобіювання було прийнято ще у XIX ст.² На відміну від питань, які стосуються проведення виборів і фінансування діяльності політичних партій, лобіювання у Канаді залишалося не врегульованим на федеральному рівні до 1988 р. Потреба в його регламентації зумовлена тим же фактором, що визначав необхідність регулювання виборів і партійного фінансування – прагнення забезпечити більшу прозорість та чесність у діяльності органів державної влади та зниження рівня корупції під час прийняття ними правових актів.

За результатами громадського обговорення у 1988 р. Парламентом Канади прийнято Акт про реєстрацію лобістів (The Lobbyists Registration Act), який набув чинності 01.09.1989. Виконання цього Акта покладено на спеціально уповноважену посадову особу – Реєстратора, який призначається Генеральним Секретарем Канади. Протягом 3 місяців після закінчення кожного фінансового року Реєстратор повинен підготувати і подати на розгляд Генерального Секретаря річний звіт про виконання Акта про реєстрацію лобістів, копії якого у свою чергу одразу ж передаються Генеральним Секретарем для ознайомлення до обох палат Парламенту Канади.

Реєстратор очолює відділ із реєстрації лобістів, створений у вересні 1989 р. у структурі Департаменту споживчих та корпоративних справ. У цілому впровадження системи реєстрування лобістів протягом першого року її функціонування коштувало канадським платникам податків 467 000 канадських доларів. Головними статтями видатків стала заробітна плата працівникам новоствореного відділу, адміністративні витрати та придбання і розробка комп'ютерної системи для ведення обліку лобістів. Цікаво, що за цей же фінансовий період до Державного бюджету Канади надійшло 6 665,25 канадських доларів, сплачених лобістами як реєстраційний збір і податки.³ За 20 років свого функціонування, як наголошено у Річній доповіді про виконання Акта з лобіювання за 2007–2008 фінансовий рік, відділ з реєстрації лобістів перетворився на незалежний орган державної влади – Управління комісара з лобіювання Канади, належним чином профінансований та укомплектований.

В Акті про реєстрацію лобістів 1988 р. закладено чотири принципи, що у подальшому набули визначального характеру для вдосконалення канадського лобінгового законодавства:⁴

1. Лобіювання є важливим кроком для подальших демократичних перетворень у державі в інтересах громадськості та ґрунтується на вільному та відкритому доступі до органів публічної влади.

¹ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 2.

² Bott A. J. Handbook of United States Election Laws and Practices: political Rights. – New York : Greenwood Press, 1990. – P. 337.

³ The Annual Report on the administration of the Lobbyists Registration Act 1989–1990 // Website Office of the Commissioner of Lobbying of Canada [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/nx00253.html>.

⁴ Lobbyists' Code of Conduct // Canada Gazette Part I. – 1997. – Vol. 131. – № 6. – P. 331.

2. Лобіювання є легітимним видом діяльності, здійснюваної спеціально найнятими та зареєстрованими в установленому законом порядку особами – лобістами.

3. У лобістських відносинах має бути дотримано вимогу прозорості: посадові особи органів державної влади та громадськість повинні бути проінформовані щодо того, хто і з якою метою наймається вплинути на владу.

4. Адміністрування лобіювання має бути простим, а система реєстрування лобістів не повинна перешкоджати вільному та відкритому доступу до органів державної влади.

Отже, Уряд Канади зробив у 1988 р. сміливий і водночас виважений крок стосовно легітимації лобіювання, що кореспондувалося з очікуваннями виборців. Акт про реєстрацію лобістів досить детально визначив суб'єктів лобіювання, зокрема виконавців (лобістів двох категорій – професійних і корпоративних) та замовників (клієнтів і роботодавців); об'єкти лобіювання, якими є будь-які посадові особи, котрі працюють під керівництвом Її Величності (члени Сенату і Палати громад, урядовці й інші державні службовці); та методи лобіювання.¹ Посилило дію цього Акта впровадження за британським зразком системи саморегулювання лобіювання на основі прийнятого у 1989 р. корпоративного морально-етичного акта – Кодексу поведінки лобістів.²

Проте незважаючи на вагомі позитивні здобутки стосовно конституційно-правового регулювання лобіювання, у ході правозастосовної практики Акта про реєстрацію лобістів у ньому було виявлено низку колізій та прогалин, якими користувалися лобісти для ухилення від реєстрації. Тому через п'ять років, у 1994 р. Уряд Канади ініціював процедуру перегляду цього Акта з урахуванням накопиченого правозастосовного досвіду. За результатами консультацій влади з громадськістю, у першу чергу із зареєстрованими лобістами, у липні 1995 р. запропоновані зміни до лобінгового законодавства було прийнято Парламентом Канади. Їх основний зміст полягав у: деталізації категорії лобістів: лобісти І категорії отримали назву «лобістів-консультантів», а у числі лобістів II категорії – 1) корпоративні (комерційні) лобісти і 2) лобісти організацій (некомерційні); розширенні переліку інформації, яка потребує оприлюднення лобістами: більш докладні відомості про предмети лобіювання, клієнтів лобістських послуг та фінансові видатки на лобіювання тощо.³

Справжня лобістська реформа у Канаді почалася у 2006 р. і тривала близько двох років. Логічним її завершенням стало прийняття 17.04.2008 Парламентом Канади двох Актів з лобіювання – Про правила реєстрації лобістів та Про правила уповноважених державних посадових осіб, які набули чинності 02.07.2008. В ухвалених законодавчих актах застосовано принципово новий підхід до регламентування більшості складових лобіювання та суттєво посилено контрольну-наглядову діяльність влади за суб'єктами лобіювання. Тому з набуттям зазначеними документами чинності Акт про реєстрацію лобістів 1988 р., доповнений у різні роки численними поправками, втратив чинність. У цілому однією із тенденцій удосконалення регулювання лобіювання у Канаді, наголошує

¹ Lobbyists Registration Regulations. Regulatory impact analysis statement // Canada Gazette Part I. – 1989. – Vol. 123. – № 23. – P. 2797–2800.

² Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008–09. – Volume I. – London, 2009. – P. 69.

³ Lobbyists Registration Regulations. Regulatory impact analysis statement // Canada Gazette Part I. – 1995. – Vol. 129. – № 38. – P. 3375–3377.

британський професор Дж. Фішер, є дедалі більше деталізований та репресивний характер лобінгового законодавства.¹

Зокрема, Актом з лобіювання про правила реєстрації лобістів від 17.04.2008 (Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations of 17 April 2008) було.²

1) створено Управління комісара з лобіювання Канади (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada), яке очолює комісар – незалежний агент Парламенту, який відповідає за ведення реєстраційного обліку та вдосконалення Кодексу поведінки лобістів. Комісар має повноваження проводити розслідування з метою забезпечення дотримання вимог Акта з лобіювання та Кодексу; надавати консультативні висновки та здійснювати тлумачення Акта з лобіювання. До його обов'язків належить оприлюднення реєстру лобістів і підготовка щорічних доповідей про діяльність очолюваного ним Управління та про практику виконання Акта з лобіювання і Кодексу поведінки лобістів з їх винесенням на розгляд палат Парламенту;

2) запроваджено категорію «уповноважена державна посадова особа» (designated public office holder), під якою розуміються міністри та інші високопоставлені державні службовці. Лобісти у разі здійснення усного чи організованого контакту з уповноваженою особою зобов'язані повідомити про це у щомісячному звіті, де зазначається прізвище, ім'я, посада та відділ кожної уповноваженої особи, з якими вони контактували, коли і з яких питань відбувся такий контакт;

3) встановлено п'ятирічну заборону для уповноважених державних посадових осіб після припинення ними своїх службових повноважень на здійснення лобіювання щодо Уряду Канади. Головною метою цього обмеження, як наголошено у регулятивній аналітичній заяві до Акта з лобіювання про правила уповноважених державних посадових осіб, є унеможливлення використання зазначеними посадовими особами переваг, пов'язаних з їх службовим становищем, при здійсненні лобіювання після того, як вони припиняють свої повноваження;³

4) збільшено від 2 до 10 років термін, протягом якого може бути розпочато судове переслідування у разі виявлення фактів порушення Акта з лобіювання. Крім того, комісар має право, якщо це відповідає суспільним інтересам, заборонити особі здійснювати лобіювання на термін до двох років, якщо її було засуджено вироком суду за порушення лобінгового законодавства Канади;

5) посилено відповідальність за порушення лобістами лобінгового законодавства. Зокрема, подвоєно грошові штрафи для лобістів, яких визнано винними у порушенні вимог Акта з лобіювання. На сьогодні штраф як міра покарання за діяння такого роду становить до 25 000 канадських доларів чи тюремне ув'язнення строком до шести місяців. За грубе порушення лобінгового законодавства, що полягає у свідомому наданні неправдивих відомостей лобістами під час подання документів лобістської звітності, передбачено штраф у розмірі до 100 000 канадських доларів чи тюремне ув'язнення строком до двох років.⁴

¹ Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008–09. – Volume I. – London, 2009. – P. 37.

² Lobbying Act Lobbyists Registration Regulations of 17 April 2008 // Canada Gazette Part II. – Vol. 142. – № 9. – P. 712–715.

³ Regulatory impact analysis statement of the Lobbying Act Designated Public Office Holder Regulations of 17 April 2008 // Canada Gazette Part II. – 2008. – Vol. 142. – № 9. – P. 753.

⁴ Registrar of Lobbyists. Annual Reports 2007–2008 / Government of Canada. – Ottawa, 2008. – P. 42.

Інший Акт з лобіювання про правила уповноважених державних посадових осіб від 17.04.2008 (Lobbying Act Designated Public Office Holder Regulations of 17 April 2008) є менш змістовним законом порівняно з Лобістським актом про правила реєстрації лобістів, проте органічно з ним пов'язаний. Зокрема, в Акті з лобіювання про правила уповноважених державних посадових осіб наведено вичерпний перелік посад, які належать до категорії «уповноважена державна посадова особа» (designated public office holder). Цей перелік складається з 11 позицій і включає посади від начальника штабу оборони аж до звичайних посад державних службовців.¹

Через десять років після прийняття Акта про реєстрацію лобістів 1988 р. легітимація лобіювання у Канаді за федеральним зразком поширилася й на рівень суб'єктів федерації, законодавчі збори яких почали приймати власне лобінгове законодавство. Першою канадською провінцією, яка врегулювала цей політико-правовий феномен, стала провінція Онтаріо, де у 1998 р. прийнято Акт про реєстрацію лобістів, що набув чинності 15.01.1999 р.² Згодом акти з лобіювання було прийнято ще у п'ятьох провінціях: Британській Колумбії – 27.09.2001, Новій Шотландії – 22.11.2001, Квебеку – 28.11.2002, Ньюфаундленді і Лабрадорі – 16.12.2004 та Альберті – 07.12.2007.³ При цьому у всіх зазначених провінціях до лобінгового законодавства вже було внесено низку змін. Окрім суб'єктів федерації, із 2007 р. лобіювання почало регулюватися й в окремих містах. Вперше на муніципальному рівні воно було юридично регламентовано у Торонто, де Рада міста 30.01.2007 прийняла Правило 150-2007 (By-law 150-2007), яким передбачено створення Реєстру лобістів.

10.4. Західноєвропейський досвід законодавчого регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції

Найбільш активна законодавча робота щодо вдосконалення регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції триває наразі у таких чотирьох країнах Західної Європи як Німеччина, Франція, Велика Британія та Ірландія, які незважаючи на свою національну специфіку мають прогресивні орієнтири для країн так званої «молодої демократії». Висвітлення процесу вдосконалення законодавчого регулювання лобіювання у Німеччині, Франції, Великій Британії та Ірландії є особливо актуальним з огляду на усталений характер німецького та англійського регламентування цього політико-правового феномену та застосування новітніх підходів нормпроектної техніки щодо законодавчого урегулювання лобіювання у Франції та Ірландії. Поєднання відповідних традиційних і новітніх засад дасть можливість насамперед зберегти поступовість у розвитку врегулювання цього політико-правового феномену з метою більш комплексного урахування іноземного досвіду при легітимації лобіювання в Україні.

Підґрунтя законодавчого регулювання лобіювання у *Німеччині* становить функціонально ефективна, стала і відпрацьована роками система спілок та

¹ Lobbying Act Designated Public Office Holder Regulations of 17 April 2008 // Canada Gazette Part II. – Vol. 142. – № 9. – P. 750.

² Lobbyists Registration Act, 1998 (Ontario): Annual Report January 15, 1999 – March 31, 2000 / Office of Integrity Commissioner. – Toronto, 2000. – P. 1.

³ Office of the Ethics Commissioner: Annual Report 2007–2008 / Province of Alberta. – Edmonton, 2008. – P. 13.

організацій, які репрезентують перед органами публічної влади корпоративні інтереси. У зв'язку з наведеним суб'єктами лобіювання у ФРН є лише юридичні особи, які мають статус об'єднань, спілок та організацій. Відповідно до Закону 1972 р., який щороку оприлюднює Федеральний вісник «Відкритого списку зареєстрованих організацій та їх представників» (Öffentliche Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter), станом на 2005 р. таких організацій та представників налічувалося 1800, в 2009 р. цей показник дещо збільшився і становив уже 2088 спілок та організацій, а в 2014 р. – 2175 зареєстрованих організацій¹.

На сьогодні для реєстрації спілки мають надати таку інформацію: юридична назва спілки, місцезнаходження штаб-квартири, склад Ради директорів та управлінь на місцях, кількість та основні персональні дані своїх представників, які будуть від їхнього імені здійснювати лобіювання. Вся ця інформація щороку оприлюднюється в алфавітному порядку в офіційному виданні «Федеральний вісник» (Der Bundesanzeiger), а також систематично оновлюється на офіційному веб-сайті Німецького Бундестагу.² Під час реєстрації спілки та організації згідно із Законом 1972 р. і додатком 2, п. 4 Регламентних правил Німецького Бундестагу повинні зазначити у реєстраційній формі таку інформацію: 1) юридична назва спілки, місцезнаходження штаб-квартири і головних офісів (адреси із значенням номерів телефонів, факсу, електронної пошти та веб-адреси); 2) склад правління та директорів; 3) сфера інтересів; 4) кількість членів, імена та адреси представників, які будуть від їхнього імені здійснювати лобіювання. Цікаво, що для реєстрації спілки чи організації, які мають намір здійснювати лобіювання у Бундестазі чи Федеральному Уряді, надання фінансової інформація не вимагається.³

Загалом, як наголошено у Доповіді Комітету з економічних справ і розвитку ПАРС «Лобіювання у демократичному суспільстві», лобістський реєстр у Німеччині має дещо обмежувальний характер, оскільки реєстрації підлягають лише професійні спілки та організації, натомість лобіювання фактично здійснюють й інші об'єднання громадян за корпоративною ознакою.⁴ Окрім цього, у Німеччині досить ліберальне, порівняно з іншими провідними країнами західної демократії, законодавство щодо контролю за депутатами Бундестагу, які контактують із суб'єктами лобіювання. Отже, не дивно, що значна частина німецьких депутатів одночасно перебувають в одній або навіть декількох підприємницьких структурах і здебільшого групуються у законодавчому органі не стільки за принципом партійної приналежності, скільки за своїми господарсько-економічними інтересами. При цьому країна хоча і підписала у 2003 р. Конвенцію ООН проти корупції, але до цього часу так її і не ратифікувала. Цей міжнародний документ вимагає значно суворіших правил визначення і переслідування за корупційні дії, особливо під час здійснення лобіювання.

Наведені вище тенденції, звичайно, неодноразово призводили до жвавих і гострих дискусій стосовно необхідності внесення змін до Етичного кодексу депутата та вдосконалення форм парламентського контролю щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, які приносять прибуток.

¹ Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern // Deutschen Bundestag : <http://www.bundestag.de/lobby>.

² Transparency International Deutschland e. V. // Rundbrief 31. – 2005. – № 1. – S. 11.

³ Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern // Deutschen Bundestag : <http://www.bundestag.de/lobby>.

⁴ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 6–7.

Формально німецькі депутати не порушують конституційний принцип посадової несумісності, але легко оминають його, обіймаючи різноманітні громадські посади в органах, створених при комерційних установах. Практика «вбудованого лобіювання» цілком закономірно позначилася на авторитеті органів влади ФРН. Станом на лютий 2005 р. рівень довіри громадян до політиків впав до критично низької позначки і становив лише 17 %.¹ Тому у 2005 р. з метою підвищення рівня довіри громадян до Німецького Бундестагу та зменшення ролі «вбудованого лобіювання» депутатам Бундестагу було на законодавчому рівні заборонено отримувати винагороду за представництво будь-яких інтересів у Бундестазі. Якщо ж така винагорода була передана депутату, то він, у свою чергу, зобов'язаний негайно перерахувати її до Федерального бюджету.²

У 2005 р. також відбулося засідання робочої групи, яка провела відкриті слухання «Корупція у політиці». На слуханнях було порушено питання про проведення у Німеччині у рамках заходів антикорупційної політики лобістської реформи, невід'ємними складовими якої мають стати новоприйняті акти із цього питання, в яких необхідно: чітко визначити поняття «лобіст» і удосконалити чинний Відкритий список зареєстрованих організацій та їх представників; зобов'язати лобістів розкривати фінансову інформацію про лобіювання (прибутки та витрати), замовників, в інтересах яких воно здійснюється та вносити цю інформацію до оновленого лобістського реєстру, що має бути доступним для громадськості в мережі інтернет; передбачити санкції за порушення вимог новоприйнятих актів з лобіювання та створити орган, що здійснюватиме контроль за належним їх виконанням.³

Отже, у Німеччині прийнято досить вузький за сферою застосування федеральний закон про лобіювання, що доповнюється цілою низкою суміжних нормативно-правових актів різної юридичної сили. Така розпорошеність німецького лобістського законодавства дає змогу зацікавленим особам уникати офіційної реєстрації та здійснювати латентне лобіювання. Зазначені процеси у свою чергу не залишилися поза увагою німецької громадськості, свідченням чого є критично низький рівень довіри громадян до органів державної влади. Відтак, у ФРН у рамках антикорупційних заходів було ініційовано питання щодо суттєвого вдосконалення правил реєстрації лобістів і здійснення лобіювання.

Конституційно-правове утвердження лобіювання у *Франції* відбулося у рамках діяльності своєрідного «лобістського парламенту» – Економічної та соціальної ради, яка після конституційної реформи трансформувалася в Економічну, соціальну та екологічну раду (Le Conseil économique, social et environnemental), яка відіграє більш значну роль у законодавчому процесі. Специфічною рисою нормативного регулювання лобіювання у Франції до 2009 р. було те, що воно *de jure* заборонялося у Парламенті згідно зі ст.ст. 23 та 79 Регламенту Національних Зборів, однак існувало фактично та широко практикувалося через різні легітимні форми взаємодії депутатів і сенаторів із громадськістю. Тому цілком закономірним було внесення до порядку денного Парламенту пропозиції про прийняття резолюції щодо внесення змін до Регламенту Національних Зборів.⁴

¹ Transparency International Deutschland e. V. // Rundbrief 31. – 2005. – № 1. – S. 2.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: Учебник / Под ред. Б. А. Страшуна. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 485.

³ Transparency International Deutschland e. V. // Rundbrief 31. – 2005. – № 1. – S. 13.

⁴ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 10.

Більше того, у Франції почали з'являтися законодавчі ініціативи щодо збільшення прозорості лобістських відносин за рахунок прийняття спеціального закону про лобіювання. На підтримку цієї ідеї 15.01.2007 за ініціативи Комітету Національного Зібрання з економічних питань, навколишнього середовища і регіональних питань відбулися слухання з лобіювання за участю парламентарів, 350 лобістів, представників Французької асоціації лобіювання і консультування з громадських справ та журналістів. Наступним кроком стало проведення 16.01.2008 зазначеним Комітетом слухань щодо законодавчого урегулювання лобіювання у Франції, у ході проведення яких член цього парламентського комітету Жан-Поль Шарі оприлюднив «Синю книгу з лобіювання у Франції» (*Livre bleu du lobbying en France*).¹

Синя книга містила такі рекомендації щодо законодавчого урегулювання лобіювання у Франції: започаткувати діалог щодо лобіювання з метою належного його сприйняття громадськістю через подолання негативних конотацій щодо лобіювання, усталених у громадській думці; сформулювати дефініцію «лобіювання» для можливого її застосування у законодавстві в подальшому; підготувати Етичний кодекс правил поведінки, що стосуються регулювання лобіювання. Зазначені законодавчі ініціативи мали на меті підвищити рівень довіри громадян до інституту лобіювання та сприяти встановленню легітимних відносин між лобістом і парламентарем; створити парламентський реєстр лобістів та передбачити такі переваги для зареєстрованих у ньому осіб: 1) офіційне визнання та підтвердження; 2) право доступу до офіційних документів Парламенту; 3) право присутності та участі у засіданнях і слуханнях; 4) постійне залучення до консультацій під час обговорення проектів нормативно-правових актів.²

Іншим не менш важливим заходом стало звернення 09.10.2008 18 професійних спілок та об'єднань до Національних Зборів із пропозицією про нормативне визначення лобіювання.³ Після запеклих дебатів Національні Збори під тиском ділової громадськості та інституцій ЄС 02.07.2009 прийняли Рішення про встановлення правил регулювання лобіювання у палаті, яке набуло чинності 01.10.2009, та Кодекс поведінки представників інтересів (*Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts*). А згодом, 07.10.2009 Рішення про встановлення правил регулювання лобіювання, яке набуло чинності з 01.01.2010, та Кодекс поведінки представників інтересів прийняв і Сенат.

Основний зміст рішень, прийнятих палатами Парламенту, полягає у реєстрації лобістів шляхом заповнення ними реєстраційної форми, визначенні порядку їх доступу до приміщень палат і порядку роботи з офіційними документами. Регламентування поведінки лобістів здійснюється прийнятими палатами Парламенту кодексами поведінки представників інтересів. За змістом цих кодексів лобісти: повинні зареєструватися шляхом заповнення реєстраційної форми, унаслідок чого вони отримують право доступу до приміщень Національних Зборів та Сенату; контактуючи з парламентарями, зобов'язані надавати інформацію про себе, організації, в чиїх інтересах вони працюють та чиї інтереси представляють;

¹ *Livre bleu du lobbying en France* / Jean-Paul Charie; Assemblée Nationale; Commission des affaires économiques. – Paris, 2008. – 102 a.

² *Livre bleu du lobbying en France* / Jean-Paul Charie; Assemblée Nationale; Commission des affaires économiques. – Paris, 2008. – 102 a.

³ *Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 10.*

не повинні порушувати своїми діями режим роботи Національних Зборів та Сенату; не мають права використовувати бланки або логотип Національних Зборів та Сенату; повинні утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на отримання інформації або Рішень палат Парламенту, шахрайським шляхом; зобов'язані надавати точну та об'єктивну інформацію посадовим особам Національних Зборів та Сенату, яка повинна бути відкритою для всіх посадових осіб без будь-якої дискримінації незалежно від їх політичної приналежності; не мають права здійснювати у приміщеннях палат Парламенту будь-яку рекламну діяльність.¹

Отже, основними чинниками, які сприяли законодавчому регламентуванню лобіювання у Франції, послужили наявність серед комерційних установ неабиякого попиту на можливість представляти та захищати свої інтереси шляхом лобіювання, а також реалізація на рівні ЄС антикорупційної ініціативи прозорості прийняття правових актів. Сприяла активному просуванню ідеї законодавчого урегулювання лобіювання у Франції і створена у 1991 р. Французька асоціація лобіювання та консультування з громадських справ (Association française des conseils en lobbying et affaires publiques – AFCL), яка систематично здійснює моніторинг фактичного стану лобіювання у державі. Вона також має власний Кодекс етичної поведінки, якого зобов'язані дотримуватися усі його члени під загрозою виключення з Асоціації, до якої, до речі, входять більшість лобістів і консультантів з громадських справ Франції.²

У Великій Британії законодавство про лобіювання ґрунтується на таких нормативно-правових актах:

1. Постанова Палати громад Британського парламенту від 15.07.1947, згідно з якою депутатам заборонялося укладати будь-які угоди та отримувати гроші чи подарунки, що зобов'язують їх обстоювати позицію третіх осіб під час обговорення і прийняття Палатою актів. Ця постанова зі змінами від 06.11.1995 та від 14.05.2002 і досі залишається чинною. Варто звернути увагу, що Постанова 1947 р. не перешкоджає депутатам отримувати гонорари за консультування третіх осіб з юридичних питань, практики державного управління чи парламентських процедур, але їм заборонено здійснювати будь-які із зазначених дій під час законодавчого процесу.³

2. Постанова Палати громад Британського парламенту від 22.05.1974, якою було запроваджено спеціальний механізм контролю – парламентський реєстр фінансових інтересів депутатів. Так, член Палати громад зобов'язаний задекларувати усі інтереси, які можуть вплинути на його поведінку під час законодавчої роботи, якщо вони перевищують 1 % від заробітної плати депутата. Згодом перелік цих інтересів було уточнено ще чотирма постановами Палати громад від 12.06.1975, від 17.12.1985, від 06.11.1995, від 13.07.1992 і систематизовано у Кодексі поведінки і керівних правилах поведінки депутатів від 1996 р., переглянутому у травні 2002 р. та у липні 2005 р.⁴

3. Кодекс поведінки та реєстрування фінансових інтересів Палати лордів Британського парламенту, який набув чинності 31.03.2002. Згідно з цим

¹ Réglementer le lobbying: actions du Réseau ETAL // Website Adéquations. [Ressources électroniques]. – Mode d'accès: <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique291>.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 10.

³ The Code of Conduct. The Guide to the Rules relating to the conduct of Members. Approved by The House of Commons on 14 May 2002 and 13 July 2005. – London: The Stationery Office Limited, 2005. – P. 39.

⁴ Registration of donations and loans to MPs / Oonagh Gay; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – P. 2.

документом контроль за веденням реєстру фінансових інтересів покладено на підкомітет Комітету Палати лордів з привілеїв. У разі виявлення порушень лордами положень Кодексу підкомітет зобов'язаний провести відповідне розслідування за цим фактом. Підставою для відкриття провадження є подання до підкомітету скарги про порушення членом Палати лордів норм Кодексу поведінки.

4. Регламентні процедури Британського парламенту, які визначають порядок направлення до законодавчого органу петицій у формі приватного законопроекту, петицій-скарг проти внесеного приватного законопроекту і правосуб'єктність парламентських агентів чи інших офіційних представників заявників під час розгляду Палатами парламенту приватних законопроектів. Незважаючи на усталеність британської парламентської практики, ці регламентні процедури систематично переглядаються та уточнюються.²

5. Міністерський кодекс 2007 р. (The Ministerial Code)³ і Кодекс управління державної цивільної служби (The Civil Service Management Code), де наведено правила поведінки членів Уряду та урядових службовців під час контактування з лобістами. Для цього запроваджено низку обмежень, установлених для міністрів та урядових службовців, а також членів їхніх сімей. Так, згідно із зазначеними кодексами цим особам заборонено приймати будь-які подарунки, знаки гостинності чи послуги, що можуть поставити урядовців у залежність від третіх осіб, передусім лобістів.

6. Акт «Про свободу інформації» 2000 р. (The Freedom of Information Act of 2000), згідно з яким урядові установи зобов'язані систематично оприлюднювати протоколи чи стенограми усіх нарад і консультацій, проведених за участю лобістів. Виняток становить лише інформація, яка не може бути оприлюднена, – конфіденційні відомості та комерційна таємниця.⁴

У листопаді 2008 р. Спеціальний комітет з державного управління Палати громад Британського парламенту та Альянс за прозорість лобіювання (The Alliance for Lobbying Transparency) організували слухання з лобіювання у Палаті громад. Із часу першої парламентської доповіді про лобіювання 1991 р. це було найбільш ґрунтовне офіційне дослідження зазначеного інституту у Великій Британії. За його результатами Спеціальний комітет оприлюднив Доповідь про стан регулювання лобіювання та визначення орієнтовних перспектив його законодавчого урегулювання. У цій Доповіді, зокрема: наголошено про недостатню прозорість лобіювання, насамперед коли воно здійснюється в інтересах великого бізнесу; проаналізовано причини та наслідки лобістських скандалів, які останнім часом мали місце у Великій Британії; висвітлено недоліки та переваги системи корпоративного саморегулювання лобіювання тощо.⁵

Дія зазначених вище актів гармонійно доповнена системою саморегуляції лобіювання. Зокрема, на основі рекомендації парламентського комітету з реєстрації фінансових інтересів депутатів 1991 р. 5 найбільш потужних британських лобістських фірм утворили 1994 р. Асоціацію професійних

¹ Standards of conduct in the House of Lords / Oonagh Gay and Paul Lester; Parliament and Constitution Centre. – London, 2009. – P. 2.

² Public Petitions. Procedure Series. Revised July 2008 / House of Commons Information Office. – London, 2008. – P. 8.

³ The Ministerial Code (from 3 July 2007). – London: Cabinet Office, 2007. – P. 13-16.

⁴ APPC Response to the Public Administration Select Committee Report on Lobbying. February 2009 / The Association of Professional Political Consultants. – London, 2009. – P. 4.

⁵ Lobbying: Access and influence in Whitehall. House of Commons, Public Administration Select Committee. First Report of Session 2008–09. – Volume I. – London, 2009. – P. 22–23.

політичних консультантів (The Association of Professional Political Consultants (APPC)) – неурядову організацію, що впроваджує високі стандарти з лобіювання. Наразі до неї входять близько 60 членів-компаній, які зобов'язані відповідно до Кодексу поведінки Асоціації регулярно оприлюднювати інформацію про замовників лобістських послуг. Схожі статутні завдання та корпоративні морально-етичні акти мають також діють Асоціація консультантів із паблік рілейшнз (The Public Relations Consultancy Association (PRCA)) та Спеціалізований інститут паблік рілейшнз (The Chartered Institute of Public Relations).¹

Отже, британська модель конституційно-правового регулювання лобіювання ґрунтується на трьох складових: 1) дієвій системі декларування через мережу інтернет представниками влади подарунків чи іншої матеріальної винагороди, яку вони отримали під час свого перебування на займаній посаді; 2) фактична підміна актів, які повинні регулювати порядок реєстрації та звітності лобістів і лобістських об'єднань, системою саморегулювання лобіювання за рахунок розробки лобістськими спілками корпоративних морально-етичних актів з лобіювання; 3) обмеження для членів Кабінету міністрів, керівників інших центральних органів влади та їх заступників упровадження певного терміну із дня припинення ними повноважень призначатися на посади у бізнес-структурах.

Останні тренди розвитку лобістського законодавства демонструє *Ірландія*, де у 2015 р. прийнято Закон про регулювання лобіювання (Regulation of Lobbying Act 2015), який передбачає запровадження веб-реєстру з лобіювання з метою зробити відкритою та доступною для громадськості інформацію про осіб, які намагаються вплинути на призначених державних посадових осіб стосовно конкретної політики, законодавчих питань або перспективних рішень. Закон також встановлює обмеження та умови заняття деякими призначеним посадовим особам протягом певного періоду часу, коли виникає ризик конфлікту інтересів. Більш детальну інформацію щодо Закону про регулювання лобіювання розміщено на сайті Департаменту державних витрат та реформи (Department of Public Expenditure and Reform) у спеціальному розділі «Регулювання лобіювання».

Ключовими датами введення у дію Закону про регулювання лобіювання 2015 р. в Ірландії варто назвати: 1) запуск електронного реєстру з 01.06.2015, який буде доступний для потенційних власників реєстрацій з цієї дати, щоб дозволити їм всебічно ознайомитися з правилами роботи системи електронного реєстру з лобіювання; 2) початком застосування цього Закону є 01.09.2015; 3) перше повернення до положень цього Закону має відбутися 21.01.2016 з урахуванням наявної його правозастосовної практики.²

Визначення лобіювання у новоприйнятому законі є досить складним і відображає передусім особливості юридичної техніки ірландського законодавства. Зокрема, для цілей цього Закону особа, вважається такою, що здійснює лобістську діяльність, якщо вона: здійснює або спрямовує будь-які релевантні комунікації в інтересах іншої особи за грошову винагороду або у грошовому еквіваленті за будь-яких з обставин, в яких підрозділ застосовується до такої іншої особи; здійснює або спрямовує будь-які релевантні комунікації за будь-яких з обставин, в яких підрозділ застосовується до самої особи, або здійснює будь-які релевантні комунікації щодо розвитку або зонування території відповідно до законів про

¹ APPC Response to the Public Administration Select Committee Report on Lobbying. February 2009 / The Association of Professional Political Consultants. – London, 2009. – P. 2–3.

² Regulation of Lobbying // Web-site of Department of Public Expenditure and Reform [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.per.gov.ie/en/regulation-of-lobbying>.

планування та розвиток з 2000 по 2014 р. Вимоги цього підрозділу застосовуються до самої особи у разі, якщо: особа має більше 10 штатних працівників і релевантні комунікації здійснюються від імені самої особи; особа має одного або більше штатних працівників і є членською організацією, діяльність якої полягає передусім у представництві та захисті інтересів своїх членів, релевантні комунікації здійснюються від імені будь-якого із членів, або особа має одного або більше штатних працівників і є організацією, яка існує передусім, щоб вирішити специфічні проблеми,¹ і релевантні комунікації здійснюються у просуванні будь-якої з таких проблем.

Інституційне забезпечення Закону про регулювання лобіювання 2015 р. покладено на Комісію зі стандартів (Standards Commission), якій доручено запровадження Реєстру з лобіювання, постійно доступного в он-лайн режимі у мережі інтернет. Комісія уповноважена вести реєстр з лобіювання, здійснювати контроль за дотриманням норм новоприйнятого закону, надавати допомогу і сприяння, у разі необхідності розслідувати і запобігати порушенню вимог законодавства у встановленому порядку. Увага Секретаря Комісії на початковому етапі застосування законодавства буде зосереджена передусім на вказівках, порадах і рекомендаціях, для усіх, хто виявив зацікавленість із цього питання. Передбачається, що положення, які стосуються повноважень Реєстратора у частині застосування санкцій, на початковому етапі не діятимуть, поки не буде проведено огляд практики застосування цього Закону через рік після введення його у дію.²

Загалом Комісія зі стандартів відіграватиме важливу роль у реалізації законодавства про лобіювання та вже сьогодні видає рекомендації та інформацію з метою сприяння розумінню законодавства про лобіювання. Комісія зі стандартів також планує видати інформаційні брошури та бюлетені порад в установленому порядку. Кожен, хто бажає отримувати уже сьогодні найсвіжішу інформацію про будь-які зміни в частині регулювання лобіювання може підписатися на аккаунт Комісії зі стандартів у Твіттері. До позитивних моментів ірландської практики запровадження лобіювання варто також віднести створення консультативної групи, до складу якої включено відповідних експертів і ключових зацікавлених сторін. Для надання допомоги Комісії зі стандартів у вирішенні ключових питань, пов'язаних зі створенням реєстру лобіювання, буде створено Консультативну групу, яка надаватиме інформацію та рекомендації, що допоможуть у безперешкодній реалізації положень законодавства.

Таким чином, в Ірландії було зроблено низку прогресивних кроків щодо законодавчого урегулювання лобіювання, які може бути враховано при його легітимізації в Україні: надання певного проміжку часу для ознайомлення із Законом про регулювання лобіювання 2015 р., перш ніж він набуде чинності; інноваційний підхід до запровадження реєстру з лобіювання, заснований на принципах зручності та доступності за рахунок його розміщення у мережі Інтернет; перегляд цього Закону через рік з урахуванням практики його застосування; призупинення на початковому етапі (до перегляду цього Закону через рік) положень щодо застосування санкцій Реєстратором, до осіб які порушили правила Реєстру з лобіювання; залучення Комісією зі стандартів до порядку запровадження Реєстру з лобіювання зацікавленої громадськості шляхом

¹ Regulation of Lobbying Act 2015 [Ireland] // S. I. – № 152/2015.

² Regulation of Lobbying // Web-site of Department of Public Expenditure and Reform [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.per.gov.ie/en/regulation-of-lobbying>.

створення консультативної групи, до складу якої включено відповідних експертів і ключових зацікавлених сторін.

Важливою загальною тенденцією у всіх чотирьох країнах – Німеччині, Франції, Великій Британії та Ірландії є те, що лобістське законодавство відіграє важливу роль у боротьбі з корупцією. Запровадження законодавчих заборон та обмежень у цих країнах сприяло суттєвому зниженню рівня корупції, пов'язаної з лобіюванням. Зокрема, за даними міжнародної організації Transparency International, у 2014 р. ФРН за рейтингом сприйняття корупції посідала 12 місце серед 175 країн світу, Велика Британія – 14 місце, Ірландія – 17 місце, Франція – 26 місце. Порівняно з іншими європейськими країнами це є досить непогані показники. Приміром, Бельгія за рейтингом сприйняття корупції посіла 15 місце, Австрія – 23 місце, Естонія – 26 місце, Кіпр та Португалія – 31 місце, Польща – 35 місце, Іспанія – 37 місце, Литва та Словенія – 39 місце, Латвія та Мальта – 43 місце, Угорщина – 47 місце, а Україна – лише 142 місце. Лідерами серед європейських країн за загальним рейтингом сприйняття корупції є Данія – 1 місце, Фінляндія – 3 місце, Швеція – 4 місце, Норвегія та Швейцарія – 5 місце, Нідерланди – 8 місце, Люксембург – 9 місце.¹

Таким чином, основними трендами законодавчого регулювання лобіювання у країнах Західної Європи слід вважати:

- 1) підвищення прозорості та відкритості прийняття рішень органами публічної влади у рамках реалізації антикорупційних ініціатив ЄС;
- 2) наявність серед комерційних установ неабиякого попиту на можливість представляти та захищати свої інтереси завдяки лобіюванню;
- 3) суттєве вдосконалення правил реєстрації лобістів і здійснення ними лобіювання;
- 4) дієву систему декларування представниками влади подарунків чи іншої матеріальної винагороди, яку вони отримали під час свого перебування на займаній посаді;
- 5) використання можливостей інтернет при заповненні лобістських реєстраційних форм і звітів, а також загальний доступ до цих відомостей;
- 6) доповнення законодавчого регулювання ефективною системою саморегулювання лобіювання за рахунок розробки лобістськими спілками корпоративних морально-етичних актів професійної поведінки.

10.5. Східноєвропейський досвід законодавчого регулювання лобіювання у рамках запобігання корупції

Першою країною у Східній Європі, яка врегулювала лобіювання спеціальним законодавчим актом, є *Грузія*, де відповідний Закон було прийнято ще у 1998 р.² Однією з основних причин його прийняття стало саме запобігання корупції у сфері прийняття державних рішень. Утім, побудова владних відносин на засадах авторитарного правління Президента країни та його близького оточення, а також слабкість громадських ініціатив заблокували процес легітимації лобіювання.

¹ Transparency International Corruption Perceptions Index 2014 / Transparency International. – EYGM Limited, 2014. – P. 5.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 15.

Унаслідок цього Закон про лобіювання фактично не діяв, а лобіювання упродовж ще досить тривалого часу мало позаправовий, вузькогруповий і латентний характер.

Надія на поліпшення усталеної практики лобіювання з'явилася з приходом до влади прозахідно зорієнтованої нової команди на чолі з М. Саакашвілі. Останній після обрання його Президентом Грузії основним напрямом внутрішньої політики оголосив проведення у країні демократичних перетворень і зміцнення інститутів громадянського суспільства. Втім, оприлюднені наміри так і залишилися на рівні декларацій та не змінили ситуації щодо лобіювання. Отже, результати понад десятирічної дії Закону про лобіювання засвідчили, що він на жаль, не є регулятором лобістських відносин, а сам інститут лобіювання має формально-атрибутивний характер. Таким чином, грузинський досвід дає підстави для висновку, що прийнятий закон про лобіювання в умовах низького рівня розвитку національної демократії є безсилим і не регулює фактичного стану суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням лобіювання. Легітимне лобіювання апriorі не може існувати у корумпованій системі органів державної влади, оскільки воно неспроможне конкурувати із позаправовим лобіюванням.

Другою країною у Східній Європі, яка врегулювала лобіювання спеціальним законом, є *Литва*. Законопроектна робота щодо врегулювання лобіювання розпочалася ще у 1992 р., однак підготовлений із цього питання законопроект Парламент не підтримав. Наступну спробу врегулювати лобіювання було зроблено у 1997 р. із внесенням до Сейму нового проекту Закону «Про лобістську діяльність». Після трирічних дискусій щодо його положень 27.06.2000 Сейм Республіки прийняв Закон «Про лобістську діяльність» (*Lobistinės veiklos įstatymas*), який набув чинності 01.01.2001.¹

Зокрема, цим Законом:

1) надано визначення термінів: «лобістська діяльність», «особа», «лобіст», «клієнт лобістських послуг», «звіт лобіста», «витрати лобіста», «прибутки лобіста»;

2) встановлено обмеження стосовно осіб, які не можуть бути лобістами: а) фізична особа: молодша 18 років; державний політик, державний службовець або суддя; колишній державний політик, державний службовець або суддя (упродовж одного року після припинення посадових повноважень); засуджена за вчинення умисного злочину, якщо судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; б) юридична особа, яка: має хоча б одного працівника – фізичну особу, котра належить зазначеної вище категорії; є державним або муніципальним органом;

3) запроваджено обмеження щодо осіб, які не можуть бути клієнтами лобістських послуг: державні політики; державні службовці та судді; державні та муніципальні органи та установи; державні та муніципальні підприємства;

4) надано визначення незаконної лобістської діяльності, якою слід вважати лобістські дії, що здійснюються: а) особою, котра належить до категорії фізичних осіб, які згідно із цим Законом не можуть бути зареєстрованими лобістами; б) лобістом, реєстрацію якого припинено; в) шляхом обману або надання неправдивої інформації особі, з якою встановлено лобістський контакт; г) щодо законодавства про вибори, публічну політику, розподілу державних посадових осіб або державних службовців чи посад суддів; ґ) без розкриття лобістом особи клієнта лобістських послуг; д) одночасно від імені клієнтів лобістських послуг, інтереси яких вступають у конфлікт;

¹ Andrikiene L. *Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos*. – Vilnius : Lietuvos teises universitetas, 2002. – P. 18–19, 24.

5) встановлено, що лобістською діяльністю не є: а) висвітлення у ЗМІ діяльності органів державної влади; б) робота експертів або фахівців, залучених органами державної чи муніципальної влади до розробки, обговорення чи інтерпретації правових актів; в) дії державних політиків, державних посадових осіб або державних службовців під час розробки, розгляду, ухвалення і тлумачення законів та інших правових актів, виконуваних ними відповідно до наданих законодавством повноважень; г) діяльність некомерційних організацій, спрямована на захист спільних інтересів своїх членів шляхом впливу на прийняття та зміну законодавства;

б) повноваження щодо ведення реєстру лобістів і здійснення контрольно-наглядової діяльності із цього питання покладено на Центральний комітет з етики (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija). Встановлено, що обов'язковою умовою для отримання особою права на здійснення лобістської діяльності є реєстрація. Інформація про зареєстрованих лобістів доступна у додатку до офіційної урядової газети «Vastybes Žinios». Центральний комітет з етики щороку до 15 травня подає доповідь про виконання Закону «Про лобістську діяльність» до Сейму Литовської Республіки.

Втім, введення у дію Закону «Про лобістську діяльність» зазнало фіаско. Наведене підтверджено тим фактом, що упродовж року після набрання ним чинності як лобісти зареєструвалися лише 6 осіб.¹ Однією з основних причин цього є законодавче упущення, – Законом не визначено сутності лобіювання, коли особа або організація, здійснюють лобістську діяльність у власних інтересах, що дало змогу більшості лобістів ухилитися від реєстрації. Також не досить зрозумілим є визначення сфер діяльності, які не належать до лобіювання. Так, за змістом ст. 6 Закону діяльність неприбуткової організації, у разі коли вона представляє інтереси своїх членів, за винятком випадків, коли за таку діяльність передбачено винагороду, не вважається лобістською. Проте Закон недостатньо роз'яснює, чи вважатиметься лобістською діяльність комерційної компанії, яку вона здійснює у власних інтересах і не отримує винагороди від третіх осіб. Крім того, закон не забезпечує ефективних механізмів контролю за здійсненням лобістської діяльності лобістами, не зареєстрованими у Реєстрі.

Тому у 2003 р. та 2006 р. Парламент Литви кілька разів вносив зміни до Закону «Про лобістську діяльність», якими до числа лобістів віднесено і неприбуткові громадські організації. Нині, за інформацією Центрального комітету з етики, відповідно до Закону «Про лобістську діяльність» у Литві зареєстровано лише 23 особи. Із них – 17 лобістів і 5 лобістських фірм. Утім, наведені статистичні дані не відображають реальної кількості осіб, які здійснюють лобіювання у Литовській Республіці. Справжня кількість лобістів становить від 200 до 300 осіб. Тобто ця цифра приблизно удесятеро більша за наведену в офіційному лобістському реєстрі. Відомим є лише один випадок, коли лобіста було виключено із Реєстру з припиненням права на здійснення лобістської діяльності. Національна асоціація лобістів (Nacionalinė lobistų asociacija), створена з метою популяризації у суспільстві професії лобіста та надання об'єктивної інформації про лобіювання, не має впливу на громадськість, а її діяльність є формальною.² Більше того, Асоціація не має навіть власного веб-сайта в мережі інтернет.

¹ Spurga S. Lithuanian interest intermediation and communication of interest groups at the European Union level // Informacijos Mokslo. – 2005. – № 35. – P. 140.

² Andrikiene L. Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. – Vilnius : Lietuvos teises universitetas, 2002. – P. 18.

У 2005 р. Центральний комітет з етики з метою оптимізації інституційного оформлення лобіювання у Литовській Республіці, а також для посилення ролі законодавства про лобіювання у запобіганні корупції розробив ще один документ – Кодекс етики лобістів. Останній є досить лаконічним зведенням етичних принципів і правил, якими мають керуватися лобісти при здійсненні лобіювання. У ньому також наголошено, що лобісти під час здійснення лобіювання є незалежними, а їх діяльність гарантується Конституцією, міжнародними договорами, законом про лобіювання Литовської Республіки та цим Кодексом.

У Кодексі етики лобістів наведено, зокрема, шість принципів:

1. *Легітимність*: лобіст зобов'язаний ознайомитися з положеннями Закону «Про лобістську діяльність», іншими законами Литовської Республіки та дотримуватися їх вимог; лобіст не повинен заохочувати та підбурювати політиків, державних посадових осіб, державних службовців й інших осіб до порушення чинного законодавства; лобіст зобов'язаний відмовитися виконувати незаконні вимоги своїх клієнтів.

2. *Справедливість*: діяльність лобіста, здійснювана з метою забезпечення законних інтересів своїх клієнтів, має кореспондуватися з основними демократичними принципами; лобіст зобов'язаний при здійсненні лобіювання надавати об'єктивну, точну і своєчасну інформацію; якщо лобісту стало відомо, що до державного або до іншого органу чи установи ним було надано неточну або помилкову інформацію, він повинен негайно надати правильну інформацію відповідним особам, або повідомити, що інформація була помилковою чи неточною; якщо інформація, надана зацікавленими сторонами, змінилася і лобіст знає, що одержувач інформації володіє застарілою інформацією, він повинен негайно її поновити.

3. *Доброчесність*: при здійсненні лобіювання лобіст повинен керуватися інтересами свого клієнта і діяти від його імені; лобіст має систематично інформувати своїх клієнтів про лобіювання, яке здійснюється в їх інтересах.

4. *Професіоналізм*: лобіст повинен знати регламентні процедури законодавчого процесу для того, щоб професійно представляти законні інтереси своїх клієнтів під час здійснення лобіювання; лобіст повинен постійно оновлювати свої професійні знання, здійснювати моніторинг та аналіз організаційних і соціальних змін, відвідувати семінари, конференції тощо.

5. *Конфіденційність*: лобісту забороняється розголошувати без згоди клієнта конфіденційну та іншу внутрішню інформацію, крім випадків, коли така інформація повинна бути надана згідно з вимогами чинного законодавства; лобіст не може використовувати надану клієнтами конфіденційну інформацію з питань, що не охоплюються договором про здійснення лобістської діяльності.

6. *Запобігання конфлікту інтересів*: лобіст не може представляти і захищати інтереси третіх осіб, інтереси яких конфліктують з інтересами клієнтів лобістських послуг, за винятком отримання на це їхньої згоди; якщо лобіст вважає, що здійснення лобіювання в інтересах одного клієнта може мати істотний вплив на іншого його клієнта, він повинен поінформувати цю особу про всі можливі наслідки і одержати згоду на продовження лобіювання; лобіст повинен негайно повідомляти своїх клієнтів про будь-який потенційний конфлікт інтересів і визначати можливі шляхи його уникнення; лобіст повинен інформувати клієнта про будь-яку третю сторону, залучену до представництва і захисту клієнта.¹

¹ Lobistų etikos kodeksoas: Patvirtinta Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-03-31 sprendimu // Nr. KS – 10 (L). – 2005-03-31.

Отже, удосконалення законодавства про лобіювання сприяло помітному зниженню рівня корупції під час прийняття нормативно-правових актів у Литві. Важливу роль у цьому процесі відіграли владні інституції ЄС, які надали органам публічної влади Литви консультативно-дорадчу та фінансову допомогу щодо запровадження механізмів, у тому числі лобіювання, у рамках протидії корупції. Так, за даними міжнародної організації Transparency International у 2014 р. Литва перебувала у рейтингу сприйняття корупції на 39-му місці із 175 країн світу. Це один із кращих показників серед країн Східної Європи.

У Польщі дискусії щодо регулювання лобіювання тривали на тлі поширення громадської недовіри до органів державної влади та запроваджених демократичних процедур. Опитування громадської думки засвідчило, що більшість поляків асоціюють лобіювання з корупцією, незаконним фінансуванням виборчих кампаній, фаворитизмом і непрозорим прийняттям нормативно-правових актів.¹ У відповідь та у рамках процесу набуття членства Польщі у складі ЄС Парламент Польщі 07.07.2005 прийняв Закон «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі» (Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa),² який, зокрема:

1) встановив загальні засади відкритості лобіювання у законодавчому і регуляторному процесах, правила виконання професійних лобістських дій та визначив порядок ведення реєстру як фізичних, так і юридичних осіб, які здійснюють лобіювання;

2) зобов'язав Раду Міністрів щонайменше один раз на кожні шість місяців готувати план законодавчої роботи Ради Міністрів щодо законопроектів, які планується розробити. План повинен містити: а) стислу інформацію про причини і про необхідність запровадження рішень, які планується включити до законопроекту; б) викладення суті рішення проблеми, що має увійти до законопроекту; в) специфікацію органу, відповідального за підготовку законопроекту; г) повне ім'я і призначення або функцію особи, відповідальної за підготовку законопроекту; г) посилання на Громадський інформаційний бюлетень, де мають бути доступними ці документи;

3) упровадив інститут публічних читань проекту як засобу консультацій із зацікавленими сторонами у рамках законодавчого процесу. Інформацію про дату публічного читання проекту має бути подано до Суспільного інформаційного бюлетеня не пізніше ніж за сім днів до дня їх проведення. Кожна організація, яка повідомила відповідним органам про свою зацікавленість у роботі над проектом за три дні до дати публічного читання, повинна мати право брати участь у читанні;

4) зобов'язано Міністра відповідного органу державної влади вести Реєстр професійних лобістів у формі бази даних, створеній відповідно до Закону «Про інформатизацію суб'єктів, що здійснюють громадську діяльність» від 17.02.2005. Уся інформація, наведена у Реєстрі професійних лобістів, систематично оприлюднюється у Суспільному інформаційному бюлетені, окрім відомостей про адреси осіб;

5) визначено перелік відомостей, які зазначаються у Реєстрі професійних лобістів: 1) назва бізнесу, зареєстрованого офісу та адреса підприємця, який надає професійні лобістські послуги, чи ім'я, прізвище та адреса особи, котра не є підприємцем, але здійснює професійну лобістську діяльність; 2) у разі, якщо

¹ Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M. Lobbying w Unii Europejskiej / Instytut Spraw Publicznych. – Warszawa, 2002. – S. 17.

² Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa // Dziennik Ustaw. – 2005. – № 169. – Poz. 1414.

підприємець надає професійні лобістські послуги, відповідний номер реєстрації в Національному Судовому Реєстрі чи номер реєстрації бізнесу. Внесення запису до Реєстру здійснюється на підставі поданої заяви, а його вартість не повинна перевищувати 100 польських злотих. За результатами реєстрації особі видається сертифікат, що засвідчує факт реєстрації;

6) гарантовано, що професійні лобісти мають право доступу до приміщень органів державної влади, визначених об'єктами лобіювання. Правила ведення професійного лобіювання в Сеймі та Сенаті встановлюються відповідними наказами Сейму та Сенату;

7) передбачено, що особа, яка здійснює лобістську діяльність без реєстрації, підлягає штрафу у розмірі від 3 000 до 50 000 польських злотих. Штраф накладається Міністром (представником публічної адміністрації) на підставі адміністративного рішення. Сума стягнення, залежить від ступеня впливу особи, а також масштабу і характеру лобістської діяльності та визначається рішенням уповноваженого органу державної влади в законодавчому процесі. Штраф може бути стягнуто повторно, якщо особа продовжує здійснювати дії у сфері професійного лобіювання без реєстрації.¹

Варто зауважити, що прийняття Закону «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі» від 07.07.2005 здійснювалося за наявності у польському законодавстві сегментарного регулювання деяких аспектів лобіювання. Тому зазначений Закон із набуттям чинності доповнив уже наявні загальні правила щодо доступу до документів, процедури консультацій, конфлікту інтересів, розкриття інформації про активи, стосовно внутрішніх контрольних механізмів у державному управлінні, державних закупівель тощо.²

На сьогодні, крім Закону «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі», правову основу лобіювання у Польщі становлять:

1) норми Конституції щодо права на подання петицій, свободу слова і преси; права на збори, протести та опозицію; права доступу до публічної інформації тощо;

2) ч. 3a і 3b ст. 18, ч. 4a і 4b ст. 23 Закону «Про діяльність депутата та сенатора відповідно до мандату» від 09.05.1966, які регламентують порядок надання депутатами інформації про співробітників своїх офісів з метою унеможливлення здійснення «вбудованого лобіювання»;

3) ст. 39a Закону «Про Раду Міністрів» від 08.09.1996, яка визначає порядок надання міністрами інформації про співробітників своїх офісів з метою унеможливлення здійснення «вбудованого лобіювання»;

4) ч. 1 ст. 6 Закону «Про орган урядової адміністрації» від 04.09.1997, яка встановлює засади ведення Реєстру професійних лобістів.

Зазначимо, що польські лобісти перебувають лише на стадії самоорганізації та професіоналізації. Процес інституційного оформлення лобіювання можна охарактеризувати тривалим переходом від «аматорської» до «професійної» діяльності. Розмір витрат і доходів лобістських фірм і компаній на сьогодні громадськості не відомий. У країні відсутній будь-який рейтинг лобістських фірм. Це свідчить, як наголошують польські науковці, про відсутність справжнього ринку лобістських послуг, або небажання лобістських фірм і компаній розкривати інформацію про свою лобістську діяльність. Специфіка ж становлення інституту

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa // Dziennik Ustaw. – 2005. – № 169. – Poz. 1414.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 10.

лобіювання у Польщі полягає в тому, що перші професійні лобістські компанії було створено за ініціативи або від імені іноземних інвесторів.¹

У 2003 р. декілька компаній та агенцій утворили Асоціацію професійних лобістів у Польщі (Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystow w Polsce – SPLP), яка розробила Кодекс етичної поведінки лобіста. Усі члени Асоціації зобов'язані дотримуватися вимог цього Кодексу, заснованого на трьох принципах: прозорості, справедливості та законності лобіювання. Головною метою діяльності SPLP є популяризація професії лобіста та легітимного лобіювання, а також забезпечення дотримання лобістами норм професійної етики. Напрямами роботи Асоціації є організація і проведення семінарів, конференцій та обговорень із питань законодавчого та корпоративного регулювання лобіювання у Польщі.²

На практиці, як наголошено у Доповіді Комітету з економічних справ та розвитку ПАРЕ «Лобіювання у демократичному суспільстві», Асоціація є пасивною та не має значного впливу на ЗМІ, а відповідно, і на громадську думку. Вона нечисленна та має обмежені організаційно-фінансові ресурси.³ Упродовж травня–липня 2008 р. Фондацією імені Стефана Баторія (Fundacja im. Stefana Batorego) за сприяння ЄС було проведено дослідження практики лобіювання у Польщі шляхом опитування депутатів і сенаторів Польського парламенту. Згідно з результатами опитування зареєстровані лобісти значно поступаються експертам, депутатам законодавчого органу та навіть журналістам у можливостях здійснювати лобіювання. Це свідчить, що навіть внаслідок трирічної правореалізаційної практики Польщі не вдалося подолати феномен квазілобіювання, що полягає у позаправовому, вузькогруповому та латентному характері обстоювання інтересів.

Основними причинами цього є:

1) неподолання у Польщі негативних стереотипних уявлень про лобіювання суттєво стримує його професіоналізацію та широке залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення лобіювання. Так, згідно із опитуваннями, більшість поляків асоціюють лобіювання та суб'єктів його здійснення із корупцією, фінансуванням незаконних кампаній, фаворитизмом і таємними домовленостями;

2) необ'єктивне висвітлення польськими медіа інформації про лобіювання перешкоджає його суспільній легітиматії. Більшість журналістів подають інформацію вибірково, у контексті скандалів щодо хабарництва та політичної корупції, як наприклад: «Учора було заарештовано відомого лобіста». ЗМІ рідко висвітлюють позитивні зрушення у лобіюванні, насамперед такі як антикорупційна діяльність громадських організацій у галузі лобіювання, лобіювання правозахисними організаціями захисту прав людини тощо;

3) надзвичайно низький рівень довіри польських громадян до органів державної влади та досить високий рівень правового нігілізму у суспільстві нівелюють ефективність прийнятого законодавства про лобіювання;

4) «косметичне» урегулювання лобіювання. Незважаючи на прийняття Закону «Про лобістську діяльність у законодавчому процесі», цей інститут було

¹ Jasięcki K. Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice // Studia Europejskie. – 2002. – № 4. – S. 127.

² Website Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystow w Polsce [Electronic resource]. – Mode of access : <http://splp.pl/splp.htm>.

³ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 10.

унормовано у Польщі лише фрагментарно. Зокрема, нині польське законодавство не урегулювало проблему нерівного доступу до осіб, які безпосередньо приймають рішення, здійснюють реєстрацію та нагляд за їх виконанням. Акт, по суті, є репресивним для професійних лобістів (осіб, фірм, компаній), але не для тих, хто формально не здійснює професійної лобістської діяльності, наприклад, бізнес-асоціацій та неурядових організацій, будучи при цьому активними суб'єктами лобіювання. Унаслідок наведеного офіційний реєстр лобістів є формальним і не відображає реальних масштабів лобіювання – офіційно у Польщі зареєстровано лише 60 лобістів.

Разом із тим серед позитивних моментів легітимації лобіювання у Польщі у рамках запобігання корупції можна назвати законодавче врегулювання поведінки осіб, які займають керівні посади: членів парламенту, урядовців і державних службовців. Ухвалення цієї частини законодавства про лобіювання сприяло помітному зниженню рівня корупції під час прийняття нормативно-правових актів у Польщі. За даними міжнародної організації Transparency International, у рейтингу сприйняття корупції 2014 р. Польщі належить 35 місце із 175 країн світу. Це досить непоганий показник, беручи до уваги те, що такі держави-члени ЄС як Іспанія, Греція та Італія посідають набагато нижчі місця (Іспанія – 37 місце, а Італія та Греція взагалі – 69 місце).¹

В Угорщині Парламент прийняв Закон «Про лобіювання» у вересні 2006 р. із метою регулювання впливу різних груп на Парламент та Уряд, а також запобігання корупції у їх діяльності. Закон визначає лобіювання як оплачувану діяльність, спрямовану на вплив на урядову політику або законодавство, та запроваджує ведення лобістського реєстру. Цікаво, що реєстрація є обов'язковою лише для фізичних осіб, які здійснюють лобіювання, але добровільною для лобістських організацій. Згідно із цим Законом раз на три місяці лобісти зобов'язані подавати звіт із переліком рішень, прийняттю яких вони сприяли, вжитих засобів, імен державних службовців або посадовців, з якими вони контактували, та імен своїх працівників. Санкції варіюються від виключення із реєстру на період від одного до трьох років до штрафу на суму до 40 000 євро.² Однак найбільшою проблемою дієвості закону є досягнення неформальної згоди між лобістом і державним службовцем чи іншим посадовцем про нерозголошення факту здійснення лобістського контакту. Унаслідок цього лобісти подають дуже мало звітів про зміст лобістських контактів, а Закон «Про лобіювання» не виконав своєї ролі у запобіганні корупції. Термін «лобіювання», як і усіх країнах Східної Європи, має негативне забарвлення, і саме тому багато лобістських організацій не вважають себе такими.³

Низька ефективність Закону Угорщини «Про лобіювання» цілком закономірно не сприяла помітному зниженню рівня корупції під час прийняття нормативно-правових актів в Угорщині. Зокрема, за даними міжнародної організації Transparency International Угорщина у рейтингу сприйняття корупції за 2014 р.

¹ Transparency International Corruption Perceptions Index 2014 / Transparency International. – EYGM Limited, 2014. – P. 5.

² Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 11.

³ Lobbying in a democratic society (European Code of conduct on lobbying): Report Committee on Economic Affairs and Development of 5 June 2009 / Council of Europe Parliamentary Assembly. – Strasbourg, 2009. – P. 11.

перебувала на 47 місці із 175 країн світу.¹ Це високий показник корупції для країни Східної Європи, яка набула членства в ЄС. Гірший рейтинг сприйняття корупції лише у Чехії, яка перебуває на 53 місці, Словаччині – 54 місце, Болгарії та Румунії – 69 місце. Отже, через недовіру до Закону Угорщини «Про лобіювання» передусім у запобіганні корупції його було скасовано у 2010 р. та прийнято новий Закон «Про участь громадськості у розробці законодавства», в якому акцент зроблено не на лобістській діяльності, а на громадських ініціативах під час прийняття правових актів.

Таким чином, у країнах Східної Європи у рамках запобігання корупції суттєво оптимізувалася робота з інституційного оформлення лобіювання. Більш значущі кроки у цьому напрямі зробили Грузія, Литва, Польща та Угорщина, де було прийнято закони про лобіювання. Однак відсутність відпрацьованих демократичних механізмів взаємодії влади та суспільства, неподолання негативних стереотипних уявлень щодо лобіювання значно стримують цей процес. Наведені фактори, безумовно, варто врахувати й Україні у процесі законодавчого врегулювання лобіювання як інституційного чинника запобігання корупції.

10.6. Правові основи і законодавчі ініціативи урегулювання інституту лобіювання в Україні

Як відомо, у Конституції України відсутня норма, яка би безпосередньо визначала право фізичних чи юридичних осіб, а також їх об'єднань на лобіювання власних інтересів чи інтересів третіх осіб під час прийняття нормативно-правових актів. То ж поширений наразі в українському суспільстві правовий міф про «корисне лобіювання» і «злочинних лобістів» – залежно від предмета та результатів такого «лобіювання» – не витримує критики. Адже, неврегульованість у чинному законодавстві інституту лобіювання унеможлиблює на сьогодні його розгляд у правовій площині і як самостійного виду правовідносин, і тим паче як делікту.

Така ситуація щодо правового регулювання інституту лобіювання в Україні не є унікальною. На сьогодні правовий статус і порядок діяльності лобістів не встановлено жодною із чинних конституцій у світі. Немає сенсу шукати окремі розділи, статті чи навіть частини конституцій Німеччини, Польщі, США, Японії та інших держав, де лобіювання урегульовано як самостійний вид правовідносин.

Разом із тим є низка статей Конституції України, що створюють умови для запровадження та реалізації інституту лобіювання в Україні. Зокрема, конституційні норми визначають, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5), громадяни України мають конституційне право на участь в управлінні державними справами (ст. 38), народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу (ст. 84)² та ін.

¹ Transparency International Corruption Perceptions Index 2014 / Transparency International. – EYGM Limited, 2014. – Р. 5.

² Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Отже, правові засади інституту лобіювання – це унормовані в Основному Законі основоположні принципи і підстави для легітимізації та функціонування лобіювання в Україні. Узагальнюючи та систематизуючи їх, можна виокремити такі:

- повага до прав і свобод людини, у тому числі право кожного брати участь в управлінні державними справами;
- утвердження верховенства права та демократії в побудові взаємин у трикутнику «людина–суспільство–держава»;
- налагодження соціально відповідальної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу в межах так званої «трисекторальної моделі», пошук нових форм такої взаємодії;
- забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також за діяльністю їх посадових осіб;
- запобігання та протидія корупції, упередження конфлікту інтересів в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування;
- удосконалення стратегій, методів і форм здійснення правотворчої та нормопроектної діяльності як засіб забезпечення ефективності чинного законодавства.

Задля цього Конституція України також гарантує кожному право:

- на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ч. 1 ст. 34);
- на правову допомогу, у тому числі й безоплатну (ст. 59);
- вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34);
- на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36);
- брати участь в управлінні державними справами (ст. 38);
- мати рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);
- збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39);
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових і службових осіб (ст. 40);
- на працю та вільний вибір професії (ст. 43);
- на страйк, для громадян, що працюють, з метою захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44);
- будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55) тощо.

Можливість здійснення лобіювання в Україні також у той чи інший спосіб передбачено положеннями законів України, про які вже йшлося вище:

- «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»;
- «Про громадські об'єднання»;
- «Про державну службу» 2015 р.;
- «Про доступ до публічної інформації»;
- «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»;
- «Про запобігання корупції»;
- «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.»;

- «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- «Про звернення громадян»;
- «Про інформацію»;
- «Про Кабінет Міністрів України»;
- «Про комітети Верховної Ради України»;
- «Про місцеві державні адміністрації»;
- «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»;
- «Про Регламент Верховної Ради України»;
- «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

а також законів України:

- «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 № 74/95-ВР;
- «Про благодійництво та благодійні організації» від 16.09.1997 № 531/97-ВР ;
- «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР;
- «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01.12.1998 № 281-XIV;
- «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III;
- «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 № 4722-VI;
- «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV;
- «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 № 2862-VI;
- «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV;
- «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII;
- «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02.12.1997 № 671/97-ВР;
- «Про центральні органи виконавчої влади» від 19.04.2011 № 3166-VI та ін., підзаконних нормативно-правових актів:
- Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016 № 68/2016;
- Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України»;
- Регламенту Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950;
- постанови Кабінету Міністрів України «Про підтримку діяльності торгово-промислових палат» від 01.04.1999 № 529;
- розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013 № 386-р;
- постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;
- постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;
- постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» тощо.

Разом із тим загальні конституційно-правові засади та фрагментарне регулювання окремих аспектів лобіювання в чинному законодавстві, особливо за відсутності від часу здобуття Україною незалежності Закону «Про нормативно-правові акти», не вирішує проблеми комплексної легітимації інституту

лобіювання в Україні. Ключем для її вирішення, на нашу думку, є прийняття спеціального закону про лобіювання.

Необхідність прийняття такого закону на сьогодні визначено п. 4 підрозд. 3 розділу «Запобігання корупції у представницьких органах влади» Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», який зобов'язує законодавця «ухвалити законодавство щодо визначення правових засад лобіювання».¹

Оскільки оновлення влади та антикорупційну реформу Стратегією сталою розвитку «Україна-2020», Коаліційною угодою та іншими програмними документами діяльності вищого керівництва держави визначено одним із пріоритетних напрямів розвитку та реформування України, то розробка і прийняття закону про лобіювання (лобістську діяльність) має стати важливим пріоритетом у роботі суб'єктів законодавчої ініціативи та законодавців. Адже протидія корупції, на наше переконання, передбачає не лише запобігання та боротьбу з корупцією, а й легалізацію різних видів діяльності фізичних і юридичних осіб у чинному законодавстві, виведення їх із «тіні», послаблення впливу корупційо-генних чинників на таку діяльність.

На сьогодні інститут лобіювання отримав свій розвиток в Україні не лише на рівні ґрунтовних наукових концепцій і теорій² та самостійних, нерідко контраверсійних практик, а й втілюється у низці спеціальних законопроектів, присвячених регулюванню лобістської діяльності.

Незважаючи на неоднозначне сприйняття інституту лобіювання в українському суспільстві та державі, активні спроби його унормування припали на 1999–2009 р. Народні депутати України внесли на розгляд парламенту чотири законопроекти про лобіювання, один із яких було розроблено Мін'юстом і схвалено Урядом України у грудні 2009 р., але так і не внесено до парламенту через зміну Уряду в 2010 р. Ще один законопроект, розроблений А. Ткачуком, хоча і був внесений на розгляд Верховної Ради України, але став предметом обговорення в науково-експертному середовищі в 2003 р.

Саме зазначені нижче шість законопроектів можна вважати основою законодавчого доробку України в сфері унормування правового статусу лобістів та їх об'єднань і здійснення ними лобістської діяльності. Деякі із них було проаналізовано нами у процесі підготовки законопроекту «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» (Про лобіювання)» у

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

² Проблеми легітимзації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : Матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 р. / Передмов. М. Онішук ; Автор. і упор. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагляк / За заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко, 2009. – 108 с. ; Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання : зарубіжний досвід та перспективи для України : Монографія / В. Ф. Нестерович ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с. ; Дягілев О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму : вітчизняний і зарубіжний досвід : Монографія / О. В. Дягілев. – Х. : Майдан, 2011. – 252 с. ; Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базілевич, В. Нестерович, В. Федоренко ; Інститут професійного лобіювання та адвокати. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2015. – 111 с. та ін.

2008–2009 рр.,¹ інші – в процесі підготовки законопроекту про лобіювання в 2015 р.² Наведемо короткий огляд цих законопроектів.

1. Проект Закону України «Про лобіювання в Україні» від 13.04.1999 № 3188, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Шаровим.

Категоріально-понятійний апарат:

– лобіювання – діяльність громадян і їх об'єднань будь-якого виду та форми, не заборонених законом, в тому числі політичних, релігійних, профспілкових, комерційних, жіночих, молодіжних тощо, зареєстрованих як «лобісти» для легального впливу на органи законодавчої і виконавчої державної влади та органи місцевого самоврядування, метою якої є відстоювання інтересів різних зацікавлених верств та груп населення в здійсненні певної економічної, соціальної, культурної політики в Україні, сприяння у здійсненні державою протекціоністської політики на національному, регіональному, галузевому рівнях, формування адекватного інтересам лобістів правового поля, системи практичної реалізації відповідних політичних і соціально-економічних програм, формування певної громадської думки в державі (ст. 1 проекту);

– лобіювання – діяльність, спрямована на здійснення впливу на депутатів, органи державної влади та місцевого самоврядування, на посадових осіб та інші об'єкти лобіювання, здійснюється лобістськими утвореннями, об'єднаннями та спілками лобістів через особисті зустрічі, письмові звернення, через ЗМІ або в інший законний спосіб (ст. 2 проекту);

– лобіювання – використання незаборонених законодавством України засобів впливу на орган або представника влади для прийняття рішення, що відповідає інтересам лобіста (ст. 3 проекту);

– лобістська діяльність – будь-який контакт чи спроба контакту, включаючи підготовку та планування діяльності, дослідження та іншої підготовчої роботи, метою якої є її використання в контактах, та координація лобістської діяльності з іншими (ст. 3 проекту).

Суб'єкти лобіювання:

– лобіст – фізична чи юридична особа, яка від власного імені або на замовлення інших зацікавлених осіб – груп інтересів – здійснює легальний вплив на Президента України, органи державної законодавчої або виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, на посадових осіб зазначених органів та Адміністрації Президента України у межах і у спосіб, не заборонений законом (ст. 3 проекту);

– професійний лобіст – фізична чи юридична особа, яка займається лобіюванням на замовлення – від імені клієнта, що є зацікавленою в лобіюванні тих чи інших офіційно визнаних для цієї мети об'єктів за грошову чи іншу винагороду (ст. 3 проекту);

– лобістські утворення, об'єднання та спілки лобістів із всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом (ст. 17 проекту).

– клієнт – особа чи організація, яка наймає іншу особу для проведення лобіювання від її імені (ст. 3 проекту).

¹ Див. : Проблеми легітимзації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : Матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 р. / Передмов. М. Оніщук ; Автор. і упор. В. Федоренко, Д. Базилевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагляк / За заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко, 2009. – 108 с.

² Див. : Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку. Науково-інформаційне видання / Д. Базилевич, В. Нестерович, В. Федоренко ; Інститут професійного лобіювання та адвокати. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2015. – С. 81–98.

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

– легалізація, офіційне визнання лобістського утворення, об'єднання або спілки лобістів є обов'язковою і здійснюється шляхом їх реєстрації Міністерством юстиції України або повідомлення даному органу про заснування (ст.ст. 21, 22 проекту).

Об'єктами лобіювання є: Верховна Рада України; народні депутати України; Президент України; Кабінет Міністрів України; НБУ; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві органи державної влади; органи місцевого самоврядування; депутати місцевих органів влади; посадові особи зазначених органів та Адміністрації [Секретаріату – прим. автор.] Президента України (ст. 6 проекту).

Предметом лобіювання є:

– законодавчі акти;
– підзаконні нормативно-правові акти (укази, постанови, рішення, програми тощо);
– акти управління та виконання програми чи політики (у тому числі переговори, надання державних контрактів, позик, грантів, дозволів чи ліцензій);
– акти призначення особи на посаду, яке має затверджуватися Верховною Радою чи Президентом України (ст. 3 проекту).

Методи лобіювання:

– визначаються через категорію «лобістський контакт» – усний чи письмовий (у тому числі за допомогою засобів електронного зв'язку) зв'язок з представником влади, який здійснюється від власного імені або від імені зацікавленого клієнта з приводу: формулювання, зміни чи прийняття законодавчого акта (у тому числі законопроекту); формулювання, зміни чи прийняття іншого нормативно-правового акта (указу, постанови, рішення, програми тощо); управління та виконання програми чи політики (у тому числі переговори, надання державних контрактів, позик, грантів, дозволів чи ліцензій); призначення особи на посаду, яке має затверджуватися Верховною Радою чи Президентом України (ст. 3 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

– не підлягає легалізації як лобістська і забороняється у судовому порядку діяльність громадян та груп інтересів, які мають на меті: використання лобіювання для здійснення кримінально карних діянь; розголошення інформації, що є державною або іншою таємницею, охорона якої гарантована законом в Україні; захоплення влади, зміни шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав;

– пропаганду війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної, соціальної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; вжиття заходів, що можуть бути кваліфіковані як прояв недобросовісної конкуренції; обмеження загальновизнаних прав людини (ст. 9 проекту);

– забороняється створення і діяльність лобістських утворень в органах судової влади або для впливу на останні, у Збройних Силах України, Національній гвардії [Внутрішніх військах – прим. авт.] та Прикордонних військах [Державної прикордонної служби України – прим. авт.], у СБУ, системі МВС або для впливу на будь-які силові органи або структури в Україні (ст. 10 проекту).

Дискусійні та спірні положення:

– наявність у законопроекті трьох визначень поняття «лобіювання», неузгоджених між собою;

– незрозумілим є наведення у ст. 7 законопроекту дефініцій «лобіст» і «професійний лобіст», однак вже іншого змісту порівняно з наведеними у ст. 3 проекту. Лобістом визнається фізична чи юридична особа, офіційно зареєстрована для здійснення лобіювання, яка діє виключно для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів, у межах і в спосіб, що не заборонені Конституцією та законами України. Натомість професійний лобіст – фізична чи юридична особа, яка легально здійснює лобіювання у межах і в спосіб, не заборонені Конституцією та законами України, за винагороду на замовлення осіб, що представляють національні, релігійні або галузеві інтереси, інтереси певних кіл, верств або груп населення;

– визначення лобіста як юридичної особи є не зовсім коректним, оскільки більш точним буде вжити термін «лобістське об'єднання»;

– формулювання дефініції «лобіст» із застосуванням категорії «групи інтересів» для позначення замовника лобістських послуг призводить до колізії правових норм безпосередньо у законопроекті, оскільки його автори при розкритті змісту поняття «професійний лобіст» в аналогічному контексті послуговуються вже іншим терміном – «клієнт». Більше того, з нашої точки зору, «групи інтересів» є політологічною науковою категорією, вжиття якої як юридичного поняття вважаємо некоректним;

– відсутність вимоги щодо заборони упродовж певного часу, наприклад трьох років, на заняття лобіюванням особам, які займали посади в органах державної влади після припинення їх повноважень, виходу у відставку або звільнення із займаної посади;

– запозичення з іноземного досвіду окремих методів лобіювання, зокрема через категорію «лобістський контакт», вжиту в американському лобістському законодавстві. Ця категорія адаптована насамперед для американської системи лобістських відносин. Її інтегральним елементом є надзвичайно розвинені інституції громадянського суспільства на ґрунті усталеної легітимної лобістської практики.

2. Проект Закону України «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських) груп у Верховній Раді України» від 03.11.1999 № 3188-І, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України Ю. Сахном.

Суб'єкти лобіювання:

– групи, об'єднані спільними інтересами – об'єднання громадян України, що представляють певні економічні та соціальні інтереси зацікавлених верств і груп населення та мають право легальними шляхами впливати на формування законодавства України шляхом здійснення своєї діяльності у Верховній Раді України. До груп спільних інтересів не належать політичні партії (ст. 1 проекту);

– групи спільних інтересів поділяються на такі категорії: громадські організації; професійні спілки, організації підприємців або їх об'єднання; міжпартійні та робочі групи; міжпарламентські групи (ст.ст. 4, 5, 6, 7, 8 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

– реєстрація груп спільних інтересів проводиться відділом по роботі з групами спільних інтересів Секретаріату Верховної Ради України (ст. 9 проекту).

Об'єктами лобіювання є правотворча діяльність таких суб'єктів:

– народні депутати України;
– депутатські фракції і групи у Верховній Раді України;
– комітети і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України (ст. 3 проекту).

Предмет лобіювання:

– законодавчі акти Верховної Ради України (ст. 2 проекту).

Методи лобіювання:

– направлення народним депутатам України, депутатським фракціям і групам, комітетам Верховної Ради, пропозицій до законодавчих актів, які готуються до розгляду у першому читанні;

– поширення матеріалів для народних депутатів України, отримання у повному обсязі примірника документів, матеріалів, проектів законодавчих актів, які відповідають напряду інтересів групи спільних інтересів;

– участь представників груп спільних інтересів у засіданнях комітетів, депутатських груп і фракцій, тимчасових комісій, де розглядаються питання, що входять до сфери їх інтересів;

– викладення перед учасниками засідання позиції групи (ст. 14 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

– забороняється здійснювати вплив на Голову Верховної Ради України, його заступників, працівників структурних підрозділів Секретаріату і управління справами Верховної Ради України (ст. 3 проекту).

Дискусійні та спірні положення:

– відсутність у законопроекті визначення поняття «лобіювання», що в умовах легітимізації відповідного інституту в Україні не сприяє більш якісному законодавчому унормуванню лобіювання;

– невизначеність у законопроекті категорії «суб'єкт лобіювання»;

– відсутність правових обмежень, які встановлюються для діяльності суб'єктів лобіювання;

– абсолютизування групового лобіювання, тобто можливість його здійснення лише у групі чи об'єднанні, що безумовно, створює додаткові перепони при легітимізації лобіювання, оскільки індивідуальні лобісти опиняються поза межами правового регулювання;

– виокремлення при більш детальному розкритті поняття «групи об'єднані спільними інтересами» у ст.ст. 4, 7 та 8 законопроекту як лобістів групи із числа народних депутатів України, що вбачається неоднозначним;

– відсутність вимоги щодо заборони упродовж певного часу займатися лобіюванням особам, які займають посади в органах державної влади після припинення їх повноважень, виходу у відставку або звільнення із займаної посади;

– виокремлення як об'єктів лобіювання лише законодавчого органу та його складових тощо.

3. Проект Закону України «Про діяльність лобістів у Верховній Раді України» від 09.11.2003 № 8429, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України І. Гринівим.

Суб'єкт лобіювання:

– лобіст – зареєстрований у Верховній Раді України в передбаченому цим Законом порядку громадянин України, який на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах юридичної особи (клієнта), в межах і у спосіб, не заборонені Конституцією України, цим та іншими законами України, здійснює вплив на суб'єктів, перелік яких визначено цим Законом, з метою впливу на розробку, обговорення і прийняття проектів законів України та інших рішень Верховної Ради України (лобістський вплив) (ст. 1 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

– реєстрація лобістів у Верховній Раді України здійснюється спеціально уповноваженим підрозділом Апарату Верховної Ради України (ст. 6 проекту).

Об'єктами лобіювання є:

- народні депутати України;
- комітети Верховної Ради України;
- тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України (ст. 3 проекту).

Предмет лобіювання:

- проекти Законів України;
- інші рішення Верховної Ради України нормативно-правового характеру (ст.ст. 1, 4 та 5 проекту).

Методи лобіювання:

– підготовка та поширення серед народних депутатів України пропозицій щодо необхідності прийняття нових законів України, внесення змін або скасування чинних законів України, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень з питань, які є предметом регулювання законами України;

– контакти лобіста з народними депутатами України у формі прийому народним депутатом України; надсилання на ім'я народного депутата України поштою (електронною поштою) заяв, скарг і пропозицій; телефонних розмов; телеграфних або факсимільних повідомлень;

– присутність на засіданнях комітетів або тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України та участь в їх роботі;

– організація та проведення семінарів, конференцій, слухань та інших публічних заходів із залученням до участі в них народних депутатів України;

– інші не заборонені законодавством дії, які можуть вплинути на позицію народного депутата України з питань, які є предметом регулювання законами України (ст. 4 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

– забороняється здійснення лобістом дій, які можуть вплинути на позицію народного депутата України з питань, що є предметом регулювання актами Верховної Ради України індивідуально-правового характеру;

– забороняється здійснення лобістом лобістського впливу шляхом погроз, надання народним депутатам України грошей, безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей лобістом або організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є лобіст, а також здійснення лобістського впливу у будь-який інший заборонений законами України спосіб;

– забороняється здійснення лобістського впливу, спрямованого на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (ст. 5 проекту).

Дискусійні та спірні положення:

– відсутність у законопроекті визначення поняття «лобіювання», що в умовах легітимізації відповідного інституту в Україні не сприяє більш якісному законодавчому унормуванню лобіювання;

– визначення клієнтом лобістських послуг виключно юридичної особи. Поза сумнівом, переважно саме такі особи є замовниками лобістських послуг, однак норми майбутнього закону не повинні створювати перепони для легітимного лобіювання власних інтересів фізичним особам, а також громадським організаціям, легалізованим відповідно до ст.ст. 14, 17 Закону України «Про об'єднання громадян» без створення юридичної особи, особливо на місцевому рівні;

– вимога проекту щодо сплати реєстраційного збору у сумі 50 розмірів мінімальної заробітної плати, помноженої на кількість зазначених у заяві парламентських комітетів (тимчасових комісій), значно обмежує лобістський потенціал, насамперед громадських ініціатив – так званого «третього сектору», який становить основу громадянського суспільства.;

– виокремлення як об'єктів лобіювання лише законодавчого органу та його складових.

4. Проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в органах державної влади» (не внесений до Верховної Ради України, оприлюднений 25.09.2003 А. Ткачуком через мережу інтернет).

Категоріально-понятійний апарат:

– лобістська діяльність – взаємодія юридичних та фізичних осіб з органами державної влади з метою здійснення впливу на розробку та прийняття зазначеними органами нормативно-правових актів та інших рішень в особистих інтересах або інтересах окремих клієнтів (ст. 2 проекту).

Суб'єкти лобіювання:

– лобістська організація (компанія) – юридична особа, основними статутними завданнями якої є надання лобістських послуг (ст.ст. 2, 6 проекту);

– лобіст – громадянин України, який здійснює як безплатно, так і за грошову або іншу винагороду (гонорар) лобістську діяльність в інтересах третіх осіб (клієнтів), зареєструвався як такий і отримав ліцензію на право заняття лобістською діяльністю у встановленому законом порядку (ст.ст. 2, 5 проекту);

– клієнт – українські та іноземні комерційні та некомерційні організації, що захищають свої інтереси (ст.ст. 2, 10 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

– реєстрація лобістів, видача їм ліцензій на право заняття лобістською діяльністю здійснюється Мін'юстом (ст. 7 проекту).

Об'єктами лобіювання є діяльність:

– Верховної Ради України та її структурних підрозділів;

– органів виконавчої влади України і відповідних управлінь (департаментів) (ст.ст. 3, 14 проекту).

Предмет лобіювання:

– нормативно-правові акти та інші рішення Верховної Ради України та органів виконавчої влади (ст. 2 проекту).

Методи лобіювання:

– направлення до органів державної влади інформації, документів, проектів рішень з питань, які належать до їх компетенції;

– участь у роботі комітетів, комісій, фракцій, депутатських груп та інших структур Верховної Ради України, а також органів виконавчої влади;

– усні, письмові, телефонні, електронні та інші контакти з депутатами і посадовими особами органів державної влади з метою просування своїх інтересів або інтересів своїх клієнтів;

– експертиза проектів законів та інших нормативних актів і рішень органів державної влади з наданням останнім результатів експертизи у випадку, коли вона здійснюється не за запитами цих органів;

– організація публікацій і виступів у ЗМІ на підтримку конкретних законопроектів або рішень державних органів;

– інші не заборонені законом способи взаємодії лобістів із законодавчими і виконавчими органами державної влади та їх представниками (ст. 13 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

– лобістами у розумінні цього закону не можуть бути: особи, які займають посади в органах влади; експерти, консультанти та радники організації державної влади; громадяни закордонних держав; особи без громадянства або з подвійним громадянством; особи, які мають судимість за кримінальні злочини і/або перебувають під слідством на момент реєстрації; неповнолітні; особи, які не мають вищої освіти; недієздатні особи, які перебувають на обліку в психоневрологічних закладах;

– особам, які займають посади в державних органах влади України, забороняється заняття лобістською діяльністю протягом одного року після припинення їх повноважень, виходу у відставку або звільнення із зазначених посад;

– клієнтами лобістської діяльності можуть бути тільки недержавні організації зі статусом юридичної особи;

– забороняється здійснення лобістської діяльності в органах судової влади (ст. 9 проекту).

Дискусійні та спірні положення:

– відсутність у законопроекті визначення поняття «суб'єкт лобіювання»;

– виокремлення як клієнта лобістських послуг виключно юридичної особи;

– можливість здійснення лобіювання у правоохоронних і контрольно-наглядових органах;

– відсутність обмежень щодо об'єкта та предмета лобіювання.

Усі зазначені вище законопроекти є важливими правотворчими ініціативами, що відображають принципову позицію їх авторів і створюють певне теоретико-методологічне і нормопроектне підґрунтя для розробки нового проекту Закону України «Про лобіювання». Відповідний досвід наразі є важливим, затребуваним та був використаний членами спеціально створеної робочої групи Міністерства юстиції України при розробці нового проекту Закону України «Про лобіювання».

5. Проект Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (про лобіювання)», схвалений Кабінетом Міністрів України 08.12.2009.

Історія підготовки законопроекту:

Цей законопроект став першою і донині єдиною законодавчою ініціативою Уряду України щодо унормування правового статусу лобістів і лобістської діяльності. Роботу над цим законопроектом було розпочато 31.10.2008, одночасно з прийняттям Рішення РНБОУ «Про стан протидії корупції в Україні», уведеного у дію Указом Президента України від 27.11.2008 № 1101/2008. Так, згідно з пп. 3 п. 1 цього Рішення Кабінету Міністрів України доручено невідкладно внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України про лобіювання, прийняття якого зумовлено приєднанням України до Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією ETS 173 та Додаткового протоколу ETS 191 до неї.

На виконання доручення РНБОУ наказами Мін'юсту від 15.01.2009 № 36/7 та від 14.02.2009 № 142/7 було сформовано робочу групу з розробки концепції проекту Закону України «Про лобіювання» під керівництвом директора Департаменту конституційного та адміністративного права В. Федоренка. До складу робочої групи увійшли представники Мін'юсту, Секретаріату Президента України, провідних наукових установ, вищих навчальних закладів та громадських організацій.

За місяць, 26.02.2009 робочою групою у рамках «круглого столу» на тему: «Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи» було

представлено на громадське обговорення проект Концепції проекту Закону України «Про лобіювання». У заході взяли участь Міністр юстиції України М. Оніщук, Заступник Голови Місії США в Україні Дж. Петіт, депутат Британського парламенту, голова Міжпарламентської групи з питань України Дж. Гроган, народні депутати України, представники Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, громадських об'єднань, вітчизняні та іноземні експерти і науковці.

Для подальшого громадського обговорення засад законодавчого урегулювання лобіювання в Україні у мережі інтернет було репрезентовано дискусійний портал *Lobbying.in.Ua*. Він став майданчиком для обговорення проблем теорії і практики лобіювання представниками інститутів громадянського суспільства та науково-експертного середовища.

У рамках проведення у м. Лондоні міжнародного правового форуму «Eurolower-2009», 2–3.04.2009 заступник Міністра юстиції України презентував розроблений робочою групою проект Концепції проекту Закону України «Про лобіювання». А 22.04.2009 на засіданні Кабінету Міністрів України її було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 448-р із дещо зміненою назвою – Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів».

Зміну назви концепції Кабінет Міністрів України мотивував, у першу чергу, стійкою асоціацією у громадян інституту лобіювання з корупцією. Урядовим розпорядженням також було доручено Мін'юсту розробити до 01.11.2009 проект Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» (Про лобіювання) із наступним його внесенням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України. Такий проект було розроблено, винесено на засідання Кабінету Міністрів України і схвалено 08.12.2009. Але у зв'язку зі зміною складу Уряду в 2010 році, цей законопроект так і не був внесений на розгляд Верховної Ради України.

Категоріально-понятійний апарат:

- громадськість – фізичні особи та юридичні особи приватного права, їх об'єднання, які на добровільних засадах беруть участь у процесі підготовки та прийняття визначеними цим Законом органами державної влади нормативно-правових актів;

- лобіювання – легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) в інтересах замовників лобістських послуг на органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

- лобістська діяльність – підприємницька діяльність, яка охоплює сукупність будь-яких лобістських контактів чи спроб контактів суб'єкта лобістської діяльності та інші заходи, у тому числі підготовку та планування діяльності, дослідження та іншу підготовчу роботу, метою якої є її використання в лобістських контактах, та координацію лобістської діяльності з іншими суб'єктами;

- лобістські послуги – діяльність лобіста чи лобістського об'єднання в інтересах замовника лобістських послуг щодо здійснення легального впливу на визначені цим Законом органи державної влади, їх посадових і службових осіб під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів (ст. 1 проекту).

Суб'єкти лобіювання:

- лобіст чи лобістське об'єднання (ст. 1 проекту);

– лобіст – фізична особа, зареєстрована у визначеному цим Законом порядку як суб'єкт лобістської діяльності, яка здійснює від власного імені або від імені лобістського об'єднання легальний вплив на визначені цим Законом органи державної влади, їх посадових і службових осіб, в інтересах замовника лобістських послуг (ст. 1 проекту);

– лобістське об'єднання – юридична особа приватного права, заснована двома і більше лобістами, статутним завданням якої є здійснення лобіювання (ст. 11 проекту);

– спілки та асоціації лобістів і лобістських об'єднань (ст. 21 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

– реєстрація суб'єкта лобістської діяльності здійснюється Міністром (орган реєстрації) у порядку, визначеному законодавством України.

Об'єктами лобіювання є нормопроєктна діяльність органів державної влади, а також їх посадових чи службових осіб:

– Верховної Ради України;

– Президента України;

– Кабінету Міністрів України;

– міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 1 проекту).

Предмет лобіювання:

– соціально затребувані нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (ст. 1 проекту);

Методи і форми лобіювання:

До методів лобіювання належать:

– підготовка та розповсюдження пропозицій щодо необхідності прийняття нормативно-правових актів, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, які є предметом регулювання нормативно-правових актів; участь у розробці проєктів нормативно-правових актів, що приймаються визначеними цим Законом органами державної влади;

– контакти лобіста з посадовими і службовими особами органів державної влади, народними депутатами України, їх помічниками – консультантами (телефонні розмови, надсилання поштою (електронною поштою) заяв, скарг і пропозицій, телеграфних або факсимільних повідомлень);

– участь у публічних заходах, які проводяться органами державної влади, що визначені цим законопроектом;

– організація та проведення публічних заходів (круглих столів, конференцій, семінарів) за участю посадових і службових осіб органів державної влади, в яких вони акредитовані, та громадськості;

– розміщення у ЗМІ коментарів фахівців, результатів різноманітних досліджень, опитувань, аналітичних матеріалів тощо;

– інші не заборонені законодавством дії, які можуть вплинути на позицію органів державної влади, їх посадових і службових осіб, що визначені цим Законом, щодо питань, які є предметом регулювання нормативно-правовими актами (ст. 17 проекту).

Обмеження щодо лобіювання:

– дія Закону не поширюється на відносини, пов'язані з діяльністю громадських організацій, політичних партій, релігійних організацій, кооперативів, творчих спілок тощо, які представляють і захищають свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та громадських органах (ст. 2 проекту);

– законопроект передбачає пряму заборону щодо:

а) лобіювання правових актів індивідуальної дії;

б) лобіювання нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в сферах:

1) організації та діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби;

2) національної безпеки, організації Збройних Сил України;

3) судоустрою та судочинства;

4) територіального устрою;

в) діяльності лобістів, лобістських об'єднань в органах судової влади, правоохоронних органах, Збройних Силах України та інших військових формуваннях.

Дискусійні та спірні положення:

– обмеження предмета лобіювання «соціально затребуваними нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» (ст. 1 проекту), до яких не віднесено нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

– вилучення зі складу суб'єктів лобістської діяльності інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, волонтерських організацій, профспілок, організацій роботодавців, релігійних організацій, творчих спілок тощо), які на сьогодні здійснюють ефективні громадські адвокаційні кампанії та сприяють прийняттю, зміні чи скасуванню актів чинного законодавства;

– неоднозначність поширення інституту лобіювання на діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з огляду на незначну кількість їх нормативно-правових актів, що можуть стати предметом лобіювання та забезпечити роботою лобістів;

– дискусійним залишається питання щодо покладення функцій реєстратора лобістів і лобістських об'єднань на Мін'юст;

– у законопроекті не визначено місце у процесі здійснення лобістських контактів ЗМІ та іноземних лобістських об'єднань.

– деякі терміни не потребують визначення у тексті цього закону, оскільки їх відповідні дефініції вже надано у чинному законодавстві України. Наприклад, «нормативно-правовий акт», «державний службовець» тощо.

6. Проект Закону України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні» від 20.10.2010 реєстр. № 7269, внесений до Верховної Ради України народним депутатом України В. Коновалюком.

Історія підготовки законопроекту:

Цей законопроект було створено на базі попередньо проаналізованого законопроекту, розробленого Мін'юстом та схваленого у 2009 р. Кабінетом Міністрів України. Але сфера його дії, за задумом автора, передбачала запровадження інституту лобіювання в місцевому самоврядуванні.

Зокрема, ст. 2 цього законопроекту передбачала, що дія його положень поширюватиметься на правовідносини, які виникають між лобістами та органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами під час розробки і прийняття нормативно-правових актів, а також на правовідносини, що виникають між лобістами та замовниками під час надання лобістських послуг

За результатами розгляду законопроекту в комітетах Верховної Ради України, головний комітет – Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, – 13.06.2012 прийняв рішення за наслідками розгляду в першому

читанні законопроект реєстр. № 7269 відхилити. При цьому відповідно до експертних висновків Мін'юсту та Інституту економіко-правових досліджень НАН України прийняття зазначеного законопроекту є передчасним з огляду на «неготовність суспільства до створення інституту лобіювання».

Категоріально-понятійний апарат:

– лобіювання – законний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів), який здійснюється на замовлення, на органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

– лобістська діяльність – підприємницька діяльність з надання лобістських послуг;

– лобістські послуги – діяльність лобіста, яка охоплює лобіювання (в тому числі будь-які лобістські контакти чи спроби лобістських контактів) та інші заходи з підготовки та планування лобіювання (в тому числі проведення будь-яких досліджень, підготовка аналітичних та інших матеріалів, розробка проектів нормативно-правових актів, поширення інформації через ЗМІ та інша діяльність) (ст. 1 проекту).

Суб'єкти лобіювання:

– лобіст – фізична або юридична особа, зареєстрована у визначеному цим Законом порядку, яка на замовлення здійснює законний вплив на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів (ст. 1 проекту);

– лобісти – фізичні особи, зареєстровані в порядку, передбаченому ст. 14 законопроекту;

– лобісти – юридичні особи, зареєстровані в порядку, передбаченому ст. 14 законопроекту;

– об'єднання лобістів, що утворюються в порядку, передбаченому законодавством України для господарюючих суб'єктів (ст. 32 проекту).

Форма легалізації суб'єктів лобіювання:

– державна реєстрація лобістів здійснюється Мін'юстом у порядку, визначеному цим Законом та Положенням про реєстрацію лобістів та Реєстр лобістів України, затвердженому Кабінетом Міністрів України. За державну реєстрацію лобістів та реєстрацію змін у Реєстрі лобістів України стягується збір у розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України (ст. 12 проекту).

Об'єктами лобіювання є діяльність таких суб'єктів:

– Верховна Рада України;
– народні депутати України та депутатські фракції (групи);
– Президент України;
– Адміністрація Президента України;
– Кабінет Міністрів України;
– Прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України, міністри України;
– міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
– Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
– Рада Міністрів Автономної Республіки Крим;
– сільські, селищні, міські, районні та обласні ради;
– депутати місцевих рад;
– інші посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 4 проекту).

Предмет лобіювання:

– нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних та обласних рад (ст. 1 проекту).

Методи і форми лобіювання:

– методи лобіювання – сукупність прийомів і засобів, що здійснюються у межах і у спосіб, не заборонені чинним законодавством, за допомогою яких лобісти у встановленому цим Законом порядку здійснюють вплив на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, під час розробки та прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів;

– формами лобіювання є:

1) поширення серед посадових і службових осіб органу державної влади або місцевого самоврядування, в якому лобіст акредитований, пропозицій, щодо необхідності прийняття нормативно-правових актів, результатів соціологічних досліджень, інформаційно-аналітичних та інших матеріалів з питань, які є предметом регулювання нормативно-правових актів, що приймаються органом державної влади або місцевого самоврядування (або його посадовими особами), в якому лобіст акредитований;

2) участь у розробці органами державної влади або органами місцевого самоврядування, в яких лобіст акредитований, проектів нормативно-правових актів;

3) контакти лобіста (телефонні розмови, надсилання поштою (електронною поштою) заяв, скарг і пропозицій, телеграфних або факсимільних повідомлень) із посадовими і службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, в яких лобіст акредитований;

4) організація проведення публічних заходів (круглих столів, конференцій семінарів) за участю посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, в яких лобісти акредитовані, та громадськості;

5) інші не заборонені законодавством України дії, пов'язані з безпосереднім контактом із посадовими і службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, які можуть вплинути на їх позицію, з питань, які є предметом регулювання нормативно-правовими актами (ст. 14 проекту).

Обмеження щодо здійснення лобіювання:

– дія закону не поширюється на відносини, пов'язані з діяльністю громадських організацій, політичних партій, релігійних організацій, кооперативів, творчих спілок тощо, які представляють і захищають свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів в органах державної влади та місцевого самоврядування, окрім випадків, якщо вони здійснюють таку діяльність, користуючись послугами лобіста, виступаючи у ролі замовника лобістських послуг (ст. 2 проекту);

– не можуть бути предметом лобіювання та договору про надання лобістських послуг нормативно-праві акти індивідуальної дії, акти про призначення та звільнення посадових осіб;

– забороняється лобіювання та надання інших лобістських послуг щодо нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сферах: 1) організації органів влади та основ державної служби; 2) національної безпеки та оборони; 3) судоустрою та судочинства; 4) територіального устрою;

– забороняється будь-яка лобістська діяльність в:

- а) НБУ та його підрозділах;
- б) Державній податковій адміністрації України та її підрозділах;
- в) Державній митній службі України та її підрозділах;
- г) органах судової влади;
- ґ) правоохоронних органах;
- д) Збройних Силах України та інших військових формуваннях;

– не можуть бути замовниками лобістських послуг:

- 1) органи державної влади та місцевого самоврядування;

2) державні установи, організації та інші суб'єкти, які здійснюють свою діяльність за рахунок державного бюджету України, або місцевих бюджетів;

3) суб'єкти підприємницької діяльності якщо корпоративні права держави в них перевищують 20 %;

- 4) іноземні суб'єкти щодо законодавства у сфері земельних відносин;

– лобісти не можуть прямо або опосередковано отримувати грошові кошти, або інші матеріальні цінності:

- а) із державного бюджету України або місцевих бюджетів;

- б) від нелегалізованих об'єднань громадян;

- в) від анонімних суб'єктів (ст. 9 проекту).

Дискусійні та спірні положення:

– неоднозначність доцільності поширення інституту лобіювання на діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з огляду на незначну кількість їх нормативно-правових актів, що можуть стати предметом лобіювання та забезпечити роботою лобістів;

– неузгодженість об'єкта та предмета лобіювання. Зокрема, неоднозначним є предмет лобіювання діяльності депутатських груп і фракцій, Адміністрації Президента України, Прем'єр-міністра України, першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, міністрів України тощо, з огляду на те, що зазначені суб'єкти безпосередньо не видають нормативно-правових актів;

– наділення повноваженнями реєстрації лобістів Мін'юсту за наявності до 2015 р. Державної реєстраційної служби, наділення Мін'юсту широкими контрольно-наглядовими (інспекційними) повноваженнями;

– включення до переліку лобістських послуг (ст. 23 проекту) самостійних видів робіт (підготовка та розповсюдження пропозицій щодо необхідності прийняття нормативно-правових актів, проведення соціологічних досліджень, інформаційно-аналітичних та інших матеріалів з питань, які є предметом регулювання нормативно-правових актів; розміщення у ЗМІ коментарів фахівців, результатів різноманітних досліджень, опитувань, аналітичних матеріалів тощо), які можуть застосовуватися як складова лобістської діяльності, так само як і науково-технічна, експертна, інформаційно-аналітична та інша діяльність;

– реалізація закону про лобіювання неможлива без внесення змін до чинного законодавства, насамперед до законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін. Натомість перехідні та прикінцеві положення законопроекту не містять відповідних новел, які має бути внесено до чинного законодавства.

Зазначені вище офіційні та неофіційні законодавчі ініціативи 1999–2010 рр. щодо легітимізації інституту лобіювання в Україні можна вважати нормопроєктною та методологічною основою, але не завершеною моделлю для

розробки спеціального закону про засади лобіювання, адже політико-правові та державно-управлінські реалії сьогодення засвідчують нагальну потребу в подоланні так званої «політичної корупції» у правотворчій сфері.

10.7. Легалізація інституту лобіювання в чинному законодавстві як складова запобігання корупції

Проблема легалізації інституту лобіювання в Україні набула нової актуальності після Революції гідності та у процесі формування й реалізації державної антикорупційної політики в 2014–2016 рр. Адже так зване «лобіювання» у Верховній Раді України VII і VIII скликань і Кабінеті Міністрів України XVIII і XIX каденції інтересів окремих осіб, фінансово-промислових груп, а то й різних зарубіжних держав посилює корупційну складову законодавчого процесу та державного управління в Україні, спотворює позитивний імідж нашої держави на міжнародній арені.

Прийняття восени 2014 р. «антикорупційного пакету законодавства» дало початок новому відліку легалізації інституту лобіювання в Україні, заснованого на цінностях поваги до прав людини, демократії та верховенства права. Так, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» встановлено, що визначення правових засад інституту лобіювання в Україні передбачає:

- унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання;
- створення законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері;
- передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність;
- передбачення інформування громадськості про те, хто і чий інтереси лобіює в органах державної влади;
- створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням;
- запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання.¹

Реалізація відповідних цілей і завдань передбачає вирішення низки проблем сутнісного, змістовного, процедурного і технічного характеру щодо концептуального, інформаційного та законодавчого забезпечення інституту лобіювання в Україні. Адже феноменологія ототожнення інституту лобіювання з корупцією за останні п'ять років не лише не зникла, а й значно посилилася. Не в останню чергу й через численні публічні заяви парламентарів, які постійно ототожнюють себе, навіть із трибуни Верховної Ради України, із лобістами «добрих справ», а своїх опонентів – із лобістами-корупціонерами.

Саме тому розробка та прийняття спеціального закону про правові засади лобіювання передбачає такі послідовні кроки:

- формування концепції цивілізованого лобіювання для України;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії про сутність, зміст і переваги інституту лобіювання для запобігання корупції та впливу інститутів

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

громадянського суспільства і суб'єктів господарської діяльності на трансформацію чинного законодавства;

– прийняття спеціального закону про лобіювання з одночасним внесенням відповідних змін до інших законів України, або ж прийняття закону України про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо унормування лобістської діяльності;

– життя організаційних заходів щодо реалізації законодавства про лобіювання в Україні;

– внесення змін до Закону України «Про лобіювання» з метою його оптимізації за наслідками дії цього закону впродовж 1–2 років.

Перший крок передбачає формування концепції нового закону про лобіювання, що має дати відповідь на питання про оптимальні шляхи унормування суспільних відносин, пов'язаних з формуванням і реалізацією правових засад інституту лобіювання в Україні.

Подібну концепцію була розроблено та затверджено Урядом України в 2009 р. Йдеться про Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів», положення якої було втілено у законопроекті «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (Про лобіювання)».

Зазначений документ може бути *взято за основу* при підготовці оновленого проекту концепції закону з урахуванням сучасних тенденцій та розвитку врегулювання інституту лобіювання у світовій практиці. До того ж, за цей період і в українському законодавстві відбулися зміни, що заклали основу для поступового досягнення відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади.

Концепція нового закону, на нашу думку, має відійти від традиційних для нашого суспільства підходів до нормотворення, що передбачають *надмірний формалізм і зарегульованість* тих або інших правовідносин. Із попередніх розділів цього дослідження стає очевидним, що такі підходи виявилися *недостатньо ефективними* і в практиці законодавчого врегулювання лобістської діяльності в інших країнах постсоціалістичного табору – Польщі, Угорщині, Литві та Грузії.

Головною метою розробки та схвалення оновленої редакції Концепції має стати *забезпечення відкритого доступу до інформації* стосовно того, хто організовує вплив на органи державної влади щодо своєї участі у формуванні та реалізації державної політики, від чийого імені, з якою метою та, відповідно, із яким бюджетом. Тобто йдеться про *кінцевого бенефіціара лобістських послуг*.

Саме створення *відкритого електронного реєстру* із забезпеченням *безоплатної* реєстрації в ньому, формулювання *простого та зрозумілого* порядку реєстрації суб'єктів лобіювання, запровадження *перехідного періоду* введення у дію механізмів накладення *штрафних санкцій і притягнення до відповідальності* останніх за *порушення вимог до реєстрації та звітування* суб'єктами лобіювання, мають зрештою сприяти напрацюванню дієвих та ефективних механізмів інституціоналізації лобіювання в Україні, вивести на новий якісний рівень взаємодію між державним і недержавним секторами.

Зупинимося на окремих, найбільш нагальних проблемах, на які нині має дати відповідь Концепція нового закону про лобіювання.

По-перше, необхідно визначитися щодо титульної назви інституту лобіювання. У суспільстві під впливом політиків і, зокрема, народних депутатів України, сформувалося ототожнення лобіювання з протиправною, а часто й аморальною практикою «просування» законів, вигідних певним особам, чи вузько соціальним групам, через парламент. Нерідко лобіювання в Україні безпосередньо асоціюється з корупцією.

Навіть автори зазначеного вище Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», закликаючи до унормування правових засад лобіювання, у цьому ж документі пишуть про існування такого явища як «незаконне лобіювання інтересів окремих осіб або бізнес-структур».¹ Очевидно, що за відсутності законодавчої дефініції лобіювання та відсутності однойменного закону, застосовувати категорію «незаконне лобіювання» до протиправних діянь є, щонайменше, некоректним. Адже «незаконне лобіювання» – це апріорі буде лобістська діяльність, що порушує норми спеціального закону про лобіювання.

Не є виходом із ситуації й уподібнення інституту лобіювання спорідненим, хоча і не тотожним інститутам. Запропонована в 2009 р. Урядом України назва законопроекту «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів (Про лобіювання)» не лише не розвіяла, а й посилила сумніви громадськості в його неоднозначності та непередбачуваності. До того ж інститут впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів передбачає досить багато форм його здійснення – від подання петицій – до, власне, самого лобіювання. Тому, ототожнення цілого з часткою у назві закону є сумнівним нормопроектним прийомом.

Для того, щоб поняття «лобіювання» сприймалося як правовий інститут і ефективний інструментарій протидії корупції, його слід наділити реальним змістом, визначити предмет і суб'єкти лобіювання та наблизити їх до потреб пересічного громадянина та інститутів громадянського суспільства.

Ще одним аспектом титульної назви спеціального закону є альтернатива визначення предмета правового регулювання: «лобіювання» чи «лобістська діяльність»? У першому випадку йдеться про лобіювання як про багатоаспектне явище (предмет, суб'єкти, методи і форми лобіювання, процедура і результати лобіювання, відповідальність за порушення законодавства про лобіювання тощо), яке вимагає своєї легітимізації, у другому випадку – про лобістську діяльність як самостійний вид правової діяльності. Можливо, як самостійний вид цивільно-договірної діяльності.

Очевидно, що анонсувати «правильну» титульну назву такого закону неможливо. Закономірним було б передбачити, що назва нового закону про лобіювання чітко узгоджувалася з предметом його регулювання. Це дасть змогу уникнути нормативної невизначеності та декларативності в унормування інституту лобіювання.

По-друге, у Концепції, а подальшому – й у однойменному законі, слід визначитися з предметом лобіювання. У більшості створених до сьогодні в Україні законопроектів таким предметом є закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, тобто акти чинного законодавства. Іноді до предмета лобіювання відносять і накази міністерств. Тобто об'єктом лобіювання слід визначити нормотворчу діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а його предметом – нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх проекти.

Досить багато громадських діячів, експертів і науковців висловлюються також на користь віднесення до предмета лобіювання актів місцевого самоврядування.

¹ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : затверджено Законом України від 14.10.2014 № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.

Попри всю привабливість ідеї запровадження інституту лобіювання на місцевому рівні, її можна реалізувати лише після успішної практики лобіювання законів та інших актів чинного законодавства.

При цьому лобіювання як професійна діяльність, яка апіорі займає більше половини робочого часу лобіста та передбачає грошову винагороду, достатню для задоволення матеріальних потреб лобіста та членів його родини, матиме успіх, у першу чергу, на рівні самоврядування в м. Києві та великих містах України. На рівні місцевого самоврядування в селі чи селищі досить складно уявити успішних професійних лобістів. Адже на цих рівнях місцевого самоврядування більш дієвими є механізми локальної партиципаторної демократії – місцевих ініціатив, діяльності органів самоорганізації населення тощо.

Світовий досвід лобіювання доводить, що в окремих державах, приміром у США, предметом діяльності роботи можуть бути і кадрові призначення, і виборні посади, й інші суспільно значущі рішення, які не містять норм права. Тобто вплив здійснюється щодо прийняття правових, але не нормативно-правових актів (рішень). Який же досвід, виходячи із цього, буде прийнятним для України?

На нашу думку, предметом лобіювання можуть бути будь-які акти чинного законодавства, що становлять інтерес для громадян та інститутів громадянського суспільства і не належить до сфер національної безпеки та оборони. Разом із тим слід зауважити, що на сьогодні «сфера національної безпеки і оборони» в умовах анексії Автономної Республіки Крим та проведення АТО на Сході України є занадто широкою. До неї, за бажання, можна віднести фактично всі правовідносини у державі. Тому слід визначити, які конкретно питання національної безпеки і оборони України не можуть бути предметом лобіювання. Це, зокрема, питання правового забезпечення режиму проведення АТО, окремі питання законодавчого забезпечення діяльності Збройних Сил України і оборонно-промислового корпусу тощо.

На першому етапі інституціоналізації лобіювання в Україні було б доречно обмежитися актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, тобто актами чинного законодавства України. У більш широкому розумінні – нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади.

Водночас, робота в 2015–2016 рр. у складі експертної групи на чолі з народним депутатом України М. Найємом над проектом нового Закону України «Про лобіювання» засвідчила, що запровадження механізму лобіювання щодо законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, а тим більше наказів міністерств є занадто амбітним завданням. Можливим варіантом легалізації інституту лобіювання в Україні наразі є обмеження предмета лобістської діяльності законами України і внесенням відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»¹ у частині законодавчого урегулювання діяльності лобістів як суб'єктів законодавчого процесу.

По-третє, найбільш нагальним є питання про суб'єктів лобіювання. Закордонний досвід не дає переконливої та безальтернативної відповіді щодо доцільності та ефективності запровадження інституту саме професійних лобістів і врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із такими суб'єктами. Адже виведення лобістської діяльності в окрему професію потребує визначення чітких

¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

критеріїв і вимог до нової професії. Водночас обговорення цього питання серед широкої громадськості та вузьких експертних кіл у рамках розробки зазначених вище концепції та закону про лобіювання у 2009–2010 рр. викликало більше запитань, ніж відповідей щодо того, якою освітою та якими професійними якостями мають володіти лобісти.

На той час положення про професійних лобістів викликали найбільше неприйняття в інститутах громадянського суспільства – громадських організацій, профспілок, організацій роботодавців та ін. Більшість із представників зазначених інститутів в Україні на тому етапі вважали, що у разі їх віднесення законом до суб'єктів лобіювання їх конституційні права на участь в управлінні державними справами будуть обмежені.

Справедливим буде зазначити, що такі побоювання з боку представників недержавного сектору не були позбавлені сенсу, оскільки, дійсно, у розроблений на той період редакції законопроекту врегулювання суспільних відносин щодо здійснення лобіювання були занадто формалізовані та ускладнені у своїй практичній реалізації. До того ж, термін «лобіювання» тоді мав більш негативно виражену конотацію і загальне сприйняття, ніж сьогодні, коли в суспільстві вже прискореними темпами триває формування прошарку відповідальних і професійних лобістів, формуються окремі спеціальні напрями взаємодії із органами влади (*government relations*) як у комерційному, так і некомерційному секторах.

Крім того, додатковий запит на формування цивілізованих і правових засад щодо організації взаємодії із органами влади в Україні формується під впливом транснаціональних корпорацій, які часто своєю найбільшою цінністю визначають саме етичність і прозорість у своїй діяльності та комунікаціях із державним сектором.

Отже, на сьогодні питання щодо *виведення зі сфери регулювання оновленої редакції Концепції представників громадських об'єднань, наукових установ, професійних асоціацій тощо* як лобістів не є таким актуальним. Адже усі зазначені суб'єкти є активними учасниками процесів формування та реалізації державної політики, а тому інформація щодо їх діяльності у цих напрямках має бути публічною та прозорою.

Більше того, саме в особі інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарської діяльності новий Закон України «Про лобіювання» отримає найбільшу обструкцію, оскільки виведення їх із кола суб'єктів лобіювання сприйматиметься як зазіхання на традиційні права громадськості та бізнесу брати участь в управлінні державними справами. У цьому переконує і досвід роботи у 2015–2016 рр. у складі експертної групи на чолі з народним депутатом України М. Найємом над проектом нового Закону України «Про лобіювання».

Представники інститутів громадянського суспільства та бізнесу під час роботи над законопроектом про лобіювання в 2015–2016 рр. не лише не сприйняли ідею щодо професіоналізації лобістської діяльності, за аналогією з адвокатською діяльністю, але й обстоюють дві різні, а в окремих положеннях і взаємовиключні моделі лобіювання. Представники інститутів громадянського суспільства вбачають у лобіюванні правовий інструментарій для реалізації цілеспрямованого громадського тиску на діяльність органів державної влади. Натомість представники бізнесу вважають лобіювання організаційною формою надання консалтингових послуг для бізнесу з боку різних бізнес-асоціацій або ж легалізацію роботи т.з. «вбудованих» суб'єктів лобістської діяльності. При цьому, легалізація лобіювання, в інтерпретації останніх, має забезпечити преференції для «вбудованих лобістів» у частині доступу до суб'єктів правотворчої діяльності.

Така поляризація поглядів на юридичну природу суб'єктів лобіювання зумовлює ліберальний підхід до унормування їх статусу. Зокрема, у ч. 1 ст. 6 проекту Закону «Про лобіювання» пропонується закріпити таке положення: «Право на лобіювання (статус лобіста) має будь-яка фізична особа або юридична особа приватного права, внесена в установленому цим Законом порядку до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання».¹

По-четверте, очевидною є і проблема врегулювання на наступних етапах інституціалізації лобіювання в Україні організації впливу на формування та реалізацію державної політики з боку іноземних суб'єктів, а саме: представників іноземних держав, міжнародних організацій тощо. Такий вплив має бути прозорим і доступним широкій громадськості. Закордонний досвід свідчить про існування ефективних механізмів для моніторингу та контролю над такими процесами. Наприклад, спеціальний закон (Федеральний Акт «Про реєстрацію зарубіжних фірм»), схвалений в США ще у 1938 р., може бути взято за основу при розробці вітчизняного законодавства у майбутньому.

По-п'яте, зберігає актуальність проблема реєстрації лобістів та їх об'єднань в Україні. У більшості розроблених до сьогодні законопроектів в Україні компетенція щодо реєстрації та контролю за діяльністю лобістів і їх об'єднань покладалася на Мін'юст.

Дійсно, можна доручити виконання зазначеної функції Мін'юсту, разом із тим не відкидаючи можливості її передачі у подальшому недержавному органу, сформованому і зареєстрованому згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», який виступатиме органом професійного самоврядування. Таким органом може бути Спілка (спілки)² лобістів України, за аналогією з адвокатським і суддівським самоврядуванням.

Утім, покладання функції ведення Електронного реєстру суб'єктів лобіювання та реєстрації лобістів Мін'юстом має і ряд застережень. Насамперед тому, що реєстрація суб'єктів лобістської діяльності передбачає не лише реєстрацію лобіста, а й відмову в такій реєстрації, призупинення чи скасування такої реєстрації. Тобто надання нової адміністративної послуги, а відтак – нові видатки із Державного бюджету України. В умовах соціально-економічної кризи в Україні положення законопроекту такого роду мають незначні шанси на підтримку парламентаріїв.

Наведене не охоплює усіх питань, що мають бути визначені в новому Законі «Про лобіювання».

Другий крок передбачає проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії про сутність, зміст і переваги інституту лобіювання для запобігання корупції та впливу інститутів громадянського суспільства і суб'єктів господарської діяльності на трансформацію чинного законодавства. Цей крок вбачається одним із найскладніших, а його реалізація неможлива без:

– проведення комунікативних заходів, у тому числі й за міжнародної участі, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства і бізнесу щодо переваг інституту лобіювання, його антикорупційного потенціалу та можливості використання для розробки і прийняття якісного законодавства;

¹ Див. : Додаток 2 – проект Закону України «Про лобіювання», підготований експертною групою на чолі з народним депутатом України М. Найємом у 2015–2016 рр.

² Очевидно, законодавець не повинен створювати штучну монополію для єдиної спілки лобістів. Тому, на наше переконання, доречно говорити про право об'єднання лобістів в організації (спілки) лобістів і їх асоціації. У перспективі самоврядні організації лобістів в Україні, після їх утворення та успішної діяльності, матимуть змогу об'єднатися в такого роду асоціацію (конфедерацію тощо).

– використання можливостей ЗМІ донесення до громадян поглядів політиків, державних і громадських діячів, учених про перспективи унормування та реалізації правових засад інституту лобіювання;

– висвітлення проблем теорії і практики лобіювання в науковій літературі та на наукових комунікативних заходах (круглих столах, методологічних семінарах, конференціях тощо);

– застосування інструментарію проведення консультацій з громадськістю, передбачених постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» тощо.

Третій крок передбачає прийняття спеціального закону про лобіювання з одночасним внесенням відповідних змін до інших законів України.

Розробка законопроекту «Про лобіювання» передбачає втілення в ньому основних концептуальних положень щодо пріоритетів і перспектив запровадження цього інституту в Україні, а також законодавчої моделі предмета, суб'єктно-об'єктних відносин, форм, методів і процедур реалізації лобіювання.

Суб'єктом розробки і подання нового Закону України «Про лобіювання» може бути:

- народний депутат України або їх група;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України.

Усі ці суб'єкти законодавчої ініціативи, за умови широкомасштабного залучення до нормопроектних робіт представників інститутів громадянського суспільства, бізнесу та науково-експертного середовища, мають достатній потенціал і кваліфікацію для розробки якісного законопроекту.

З точки зору законодавчої стратегії, розробка законопроекту «Про лобіювання» передбачає синхронізацію відповідних нормопроектних робіт із розробкою і прийняттям низки законодавчих актів, а саме:

– по-перше, Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», які визначають роль і місце інституту лобіювання в процесі правотворчості та встановлюють процедуру і суб'єктно-об'єктний склад лобістської діяльності в парламенті України;

– по-друге, законів про внесення змін до чинних законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», а також до Регламенту Кабінету Міністрів України в частині визначення предмета, суб'єктів, методів, форм і процедур здійснення лобіювання правотворчої та іншої діяльності Уряду та міністерств в Україні;

– по-третє, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» 2015 р.» та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», які визначають умови, предмет, обсяги і порядок участі державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в лобістській діяльності. Адже згідно з ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

– по-четверте, законів про внесення змін до чинних законів України «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» тощо, які визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства у разі визнання за ними права здійснювати лобістську діяльність через інструменти

громадських кампаній («адвокасі»). Прийняття змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в частині унормування предмета і процедури лобіювання інститутами громадянського суспільства нормативно-правових актів та інших рішень органів державної виконавчої влади;

- по-п'яте, законів про внесення змін до чинного господарського і фіскального законодавства в частині оподаткування лобістської діяльності та контролю за оподаткуванням цього виду юридичної діяльності;

- по-шосте, закріплення за Мін'юстом шляхом внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, повноважень щодо реєстрації лобістів і їх об'єднань, а також щодо здійснення контролю за їх діяльністю;

- по-сьоме, законів про внесення змін до чинного КУпАП і визначення складу деліктів, юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин, встановлення відповідних санкцій за порушення законодавства про лобіювання в Україні. Зокрема, доповнення КУпАП ст. 172² такого змісту:

«Порушення здійснення лобістської діяльності».

Здійснення лобістської діяльності без реєстрації в Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання, внесення недостовірної або неповної інформації до цього Реєстру, інше порушення правил здійснення лобістської діяльності – тягне за собою накладення штрафу у розмірі від 500 до 800 н.м.д.г.

Дії, передбачені ч. 1, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від 800 до 1000 н.м.д.г. із позбавленням права займатися певною діяльністю строком на три роки».

Запровадження кримінально-правової відповідальності за порушення законодавства про лобіювання, на наш погляд, є недоцільним, з огляду на ступінь суспільної небезпеки відповідних правопорушень.

Четвертий крок вжиття організаційних заходів щодо реалізації законодавства про лобіювання в Україні передбачає запровадження положень відповідного закону та їх розвиток в актах чинного законодавства. При цьому важливим індикатором дієвості цього закону та реалізації його положень можна буде вважати:

- доступність і прозорість процедури легалізації суб'єктів лобіювання;
- кількість суб'єктів лобіювання, зареєстрованих в Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання;
- поява здорової конкуренції на ринку лобістських послуг;
- формування самоврядних організацій лобістів і їх асоціацій (конференцій);
- подолання корупції у сфері правотворчості, запобігання появі корупційних ризиків у чинному законодавстві та наближення останнього до вимог і стандартів ЄС;
- поліпшення якості чинного законодавства, виключення корупційних норм із чинних і майбутніх актів українського законодавства тощо.

При цьому останнім, **п'ятим кроком**, вочевидь, має стати внесення змін до Закону України «Про лобіювання» з метою його оптимізації за наслідками дії цього закону впродовж 1–2 років.

Разом із тим у випадку започаткування легалізації інституту лобіювання з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та запровадження лобіювання, в першу чергу в законодавчій діяльності, наступним кроком законодавця має стати саме прийняття спеціального Закону України «Про лобіювання».

Таким чином, можна зробити висновок, що робота над розробкою та прийняттям спеціального закону про лобіювання вимагає не лише фахових знань, урахування позитивного зарубіжного досвіду легітимації та функціонування інституту лобіювання, проведення широкої роз'яснювальної роботи про переваги інституту лобіювання та антикорупційний ефект від його дії, а й консолідації представників інститутів громадянського суспільства, бізнесу, державної влади, місцевого самоврядування та науково-експертного середовища задля утвердження дієвої легітимної моделі лобіювання в Україні як важливого елемента у механізмі запобігання та протидії корупції у правотворчій діяльності.

ДОДАТКИ

Додаток 1

ТЕСТИ НА ЗНАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ¹

1. Який із наведених суб'єктів визначає засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія)?

- А) Президент України;
- Б) Верховна Рада України;
- В) Кабінет Міністрів України;
- Г) Рада національної безпеки і оборони України.

2. Успішна реалізація Антикорупційної стратегії дасть змогу:

- А) знизити рівень корупції в Україні;
- Б) підвищити рівень довіри населення до влади, збільшити обсяг іноземних інвестицій в економіку держави;
- В) створити основу для подальшого проведення антикорупційної реформи;
- Г) усе наведене вище.

3. Використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей – це:

- А) конфлікт інтересів;
- Б) корупція;
- В) зловживання владою або службовим становищем;
- Г) корупційне правопорушення.

4. Закон України «Про запобігання корупції» визначає:

А) правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень;

Б) засади протидії корупції в Україні, механізм функціонування Національної агенції з питань запобігання корупції, правила щодо усунення конфлікту інтересів та стратегію недопущення корупційних правопорушень;

В) нормативно-правові чинники, які сприяють запобіганню конфлікту інтересів, а також неналежному поданню декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

¹ Підготував: д.ю.н., проф. А. В. Савченко.

Г) комплекс організаційних, правових і правозастосовних заходів, спрямованих на профілактику правопорушень, пов'язаних із корупцією.

5. Відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються:

А) законами України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції» і «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.»;

Б) Законом України «Про запобігання корупції»;

В) Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законом України «Про запобігання корупції» та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами;

Г) Законом України «Про запобігання корупції» та прийнятими на його основі іншими нормативно-правовими актами.

6. Який статус Національного агентства з питань запобігання корупції?

А) консультативно-дорадчий орган з питань антикорупційної політики при Президентові України;

Б) колегіальний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику;

В) спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції, підпорядкований Раді національної безпеки і оборони України;

Г) орган судової влади, відповідальний за кримінальне переслідування корупційних злочинів.

7. Яким із наведених повноважень не наділене Національне агентство з питань запобігання корупції?

А) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

Б) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

В) здійснення досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень;

Г) формування та реалізація антикорупційної політики, розробка проектів нормативно-правових актів із цих питань;

8. Корупційне правопорушення – це:

А) умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою – суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення з використанням конфлікту інтересів;

Б) діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

В) діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

Г) умисне або необережне діяння (злочин або адміністративне правопорушення), що містить ознаки корупції, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

9. Правопорушення, пов'язане з корупцією, – це:

А) різновид корупційного правопорушення, за яке настає виключно адміністративна відповідальність;

Б) суміжне до корупційного правопорушення діяння, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність, вчинене суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

В) діяння, що не містить ознак корупції, але за яке настає виключно адміністративна відповідальність;

Г) діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

10. Назвіть види відповідальності, передбачені за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень:

А) кримінальна, адміністративна та цивільно-правова;

Б) виключно кримінальна;

В) кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна;

Г) кримінальна та адміністративна.

11. Назвіть суб'єктів відповідальності за корупційні або пов'язані із корупцією правопорушення:

А) тільки державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

Б) тільки особи, зазначені у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

В) тільки особи, прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

Г) тільки особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах публічного чи приватного права.

12. Потенційний конфлікт інтересів – це:

А) наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

Б) суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

В) суперечність між особистими інтересами особи та інтересами інших осіб;

Г) суперечність між інтересами державної служби або органу, в якому працює особа, та інтересами інших фізичних та/або юридичних осіб.

13. Реальний конфлікт інтересів – це:

А) суперечність між особистими інтересами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та інтересами фізичних або юридичних осіб;

Б) наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

В) наявність будь-якого майнового чи немайнового інтересу особи, у тому числі зумовленого особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у

зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

Г) суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

14. Неправомірна вигода – це:

А) майно, право на майно або дії майнового характеру;

Б) матеріальні чи нематеріальні цінності;

В) грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав;

Г) гроші, будь-яке майно, переваги, пільги, послуги, матеріальні чи нематеріальні активи, будь-які вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

15. Антикорупційна експертиза – це:

А) діяльність із встановлення у вчиненому діянні ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

Б) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

В) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах чи їх проектах положень, які містять корупційну складову;

Г) діяльність із визначення потенційного чи реального конфлікту інтересів.

16. Пряме підпорядкування – це:

А) 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;

Б) правові, організаційні, трудові, службові та дисциплінарні відносини безпосередньої підпорядкованості;

В) відносини, за яких у підлеглої особи є тільки один безпосередній керівник (начальник), котрий реалізує правові, організаційні, трудові, службові та дисциплінарні повноваження;

Г) відносини, за яких у підлеглої є виключно один начальник, котрий не має заступника (заступників).

17. Наведіть правильний повний перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

А) Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;

Б) органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції;

В) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро України;

Г) Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

18. Назвіть алгоритм дій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, прийняття якого заборонено законом.

А) відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків; письмово повідомити про пропозицію керівника та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

Б) прийняти вигоду або подарунок; ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; повідомити про це керівника та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

В) прийняти вигоду або подарунок; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків; передати його спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції;

Г) відмовитися від пропозиції без повідомлення будь-яких суб'єктів; попередити особу, яка зробила пропозицію, про можливу відповідальність.

19. У чому полягає обмеження щодо суміщення та сумісництва основної роботи осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з іншими видами діяльності?

А) у забороні займатися оплачуваною викладацькою діяльністю;

Б) у забороні здійснювати благодійну діяльність;

В) у забороні займатися іншою оплачуваною діяльністю, підприємницькою діяльністю та входити до складу виконавчих, контрольних чи наглядових органів юридичних осіб, що мають на меті одержання прибутку;

Г) у забороні займатися оплачуваною науковою діяльністю.

20. В який строк особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язана повідомити керівника або визначений законом орган про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів?

А) протягом 10 календарних днів із моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність конфлікту інтересів;

Б) законом не передбачено такого обов'язку;

В) протягом 5 робочих днів із моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність конфлікту інтересів;

Г) не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність конфлікту інтересів.

21. Протягом якого строку зберігається інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування?

А) протягом одного року з моменту внесення до реєстру;

Б) вся інформація зберігається безстроково;

В) упродовж всього часу виконання особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж п'яти років після припинення виконання зазначених функцій, крім останньої декларації, яка зберігається безстроково;

Г) упродовж всього часу виконання особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж десяти років після припинення виконання зазначених функцій.

22. Оберіть правильне визначення особи, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривач).

А) посадова особа Національного агентства з питань запобігання корупції;

Б) особа, до кола посадових обов'язків якої входить викриття фактів корупції;

В) особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою;

Г) працівник правоохоронного органу, якому повідомляють про виявлені факти корупції.

23. Упродовж якого терміну має бути розглянуто анонімне повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції»?

А) упродовж 5 днів від дня отримання;

Б) не більше 15 днів від дня отримання з можливістю продовження строку до 30 днів від дня отримання;

В) не менше 30 днів від дня отримання;

Г) законодавством не визначено терміну розгляду таких повідомлень.

24. Результати яких видів антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»?

А) будь-якої антикорупційної експертизи;

Б) експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України;

В) експертизи, що здійснюється Міністерством юстиції України;

Г) експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення корупціогенних факторів.

25. Особам, зазначеним у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

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

Б) якщо вартість таких подарунків не перевищує 50 % мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка, одноразово;

В) якщо вартість таких подарунків не перевищує розміру однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року;

Г) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи; якщо подарунки належать до предметів, вилучених із вільного обігу; якщо вартість таких подарунків не перевищує 50 % мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка.

26. Особи, зазначені у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», можуть приймати подарунки:

А) якщо їх вартість не перевищує розміру однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року;

Б) які відповідають загальноувизначеним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 23 цього Закону, якщо вартість таких подарунків не перевищує розміру однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує розміру двох прожиткових мінімумів, встановленого для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки;

В) якщо сукупна вартість таких подарунків не перевищує 50 % однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка;

Г) якщо вартість таких подарунків не перевищує розміру однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує розміру трьох прожиткових мінімумів, встановленого для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

27. Національне агентство з питань запобігання корупції забезпечує оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті відомостей із Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, протягом:

- А) одного робочого дня після їх внесення до реєстру;
- Б) трьох робочих днів після їх внесення до реєстру;
- В) п'яти робочих днів після їх внесення до реєстру;
- Г) семи робочих днів після їх внесення до реєстру.

28. Обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється:

А) Національним агентством з питань запобігання корупції, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;

Б) Верховною Радою України;

В) Кабінетом Міністрів України;

Г) Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

29. Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції на підставі:

А) інформації, що надходить від спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

Б) інформації, наведеної у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

В) інформації з будь-якого джерела, яке містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам;

Г) інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

30. Адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, є:

А) зловживання впливом;

Б) порушення вимог фінансового контролю;

В) декларування недостовірної інформації;

Г) службова недбалість.

31. Зайняття якими із зазначених нижче видів діяльності не буде порушенням заборони займатися іншою, крім виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оплачуваною діяльністю?

А) суддівська практика зі спорту;

Б) адвокатська діяльність;

- В) аудиторська діяльність;
- Г) професійна оціночна діяльність.

32. Які механізми усунення ситуації прямого підпорядкування близьких осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, застосовуються, якщо зазначені особи у встановлений законом строк не усунули такі обставини добровільно?

- А) до обох осіб застосовується звільнення;
- Б) застосовується переведення, яке усуває пряме підпорядкування, а у разі неможливості переведення – звільнення підпорядкованої близької особи;
- В) обидві особи продовжують працювати в умовах прямого підпорядкування до самостійного усунення відносин прямого підпорядкування;
- Г) до обох осіб застосовується дисциплінарне стягнення у виді позбавлення права займати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування строком до 1 року.

33. Про які зміни у своєму майновому стані суб'єкти декларування зобов'язані повідомляти Національне агентство з питань запобігання корупції?

- А) отримання виграшу на суму понад 1 млн грн;
- Б) отримання доходу, що в 3 і більше разів перевищує задекларований дохід за попередній рік;
- В) отримання доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 100 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня відповідного року;
- Г) законодавство не передбачає обов'язку щодо такого повідомлення.

34. Яке із зазначених нижче діянь не є правопорушенням, пов'язаним із корупцією?

- А) службова особа не повідомила керівникові про потенційний конфлікт інтересів;
- Б) державний службовець займається підприємницькою діяльністю;
- В) службова особа прийняла неправомірну вигоду за сприяння приватній компанії у наданні у користування земельної ділянки;
- Г) службова особа подала декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на 10 днів пізніше від встановленого законом строку.

35. Основною формою роботи Національного агентства з питань запобігання корупції є засідання, що проводяться:

- А) щоденно;
- Б) будь-коли, якщо в цьому є потреба;
- В) не рідше одного разу на тиждень;
- Г) п'ять разів на тиждень.

36. Законом України «Про запобігання корупції» передбачено такі правила етичної поведінки:

- А) пріоритет інтересів;
- Б) компетентність та ефективність;
- В) нерозголошення інформації;
- Г) усе наведене вище.

37. У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки та розгляду пояснень претендента на посаду факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду:

А) негайно повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду;

Б) повідомляє протягом одного робочого дня про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду;

В) повідомляє протягом трьох робочих днів про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду;

Г) повідомляє протягом семи робочих днів про виявлений факт правоохоронні органи та відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду.

38. Спеціальна перевірка проводиться за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади, у строк, що не перевищує:

А) п'ятнадцяти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки;

Б) двадцяти п'яти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки;

В) тридцяти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки;

Г) шістдесяти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки.

39. Яким органом проводиться спеціальна перевірка відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відомостей про притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявності судимості, її зняття, погашення?

А) Національною поліцією;

Б) Національною поліцією і Державною судовою адміністрацією України;

В) Державною пенітенціарною службою України;

Г) всіма зазначеними вище органами.

40. Який спосіб подання декларацій осіб, зазначених у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», передбачив законодавець?

А) подання паперової форми декларації до кадрового підрозділу, де працює (проходить службу) особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

Б) до 1 травня;

В) подання паперової форми декларації до Національного агентства з питань запобігання корупції, а для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, – заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства електронної декларації;

Г) заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції.

41. Декларування недостовірної інформації (як злочин, передбачений ст. 366¹ Кримінального кодексу України) охоплює:

А) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень;

Б) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

В) подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції»;

Г) усе наведене вище.

42. Назвіть підстави притягнення особи, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, до дисциплінарної відповідальності?

А) якщо судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності;

Б) у випадку звернення зборів трудового колективу з відповідним клопотанням до керівника;

В) за наявності вмотивованого подання прокурора;

Г) законом не передбачено таких підстав.

43. Порядок і методологія проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів визначаються:

А) Верховною Радою України;

Б) Кабінетом Міністрів України;

В) Міністерство юстиції України;

Г) Національним агентством з питань запобігання корупції, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

44. Особа, якій повідомлено про підозру у вчиненні нею злочину у сфері службової діяльності, підлягає:

А) відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом;

Б) звільненню з відповідної посади та органу державної влади або місцевого самоврядування;

В) звільненню на підставі трудового договору, відповідно до Кодексу законів про працю України та інших законів України;

Г) усе наведене вище.

45. Завданням Національного антикорупційного бюро України є:

А) протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці;

Б) запобігання та протидія злочинам, що вчиняються державними службовцями, а також злочинам проти основ національної безпеки України;

В) запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері службової діяльності, які вчиняються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

Г) запобігання та протидія особливо тяжким злочинам, що вчиняються службовими особами, які є представниками влади або органів місцевого самоврядування.

46. Визначення корупційного злочину наведено у:

А) Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України»;

Б) Законі України «Про запобігання корупції»;

В) Антикорупційній стратегії;

Г) Кримінальному кодексі України.

47. Скільки статей Кримінального кодексу України наразі передбачають відповідальність за вчинення корупційних злочинів згідно з приміткою до ст. 45 цього Кодексу?

- А) дев'ять;
- Б) дев'ятнадцять;
- В) двадцять одна;
- Г) двадцять сім.

48. Висловлення службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди – це:

- А) пропозиція неправомірної вигоди;
- Б) обіцянка неправомірної вигоди;
- В) надання неправомірної вигоди;
- Г) провокація підкупу.

49. Висловлення службовій особі наміру з повідомленням про час, місце, спосіб надання неправомірної вигоди – це:

- А) підбурювання до пропозиції неправомірної вигоди;
- Б) пропозиція неправомірної вигоди;
- В) обіцянка неправомірної вигоди;
- Г) надання неправомірної вигоди.

50. Активами у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджена доказами, при вчиненні незаконного збагачення (ст. 368² Кримінального кодексу України), вважаються грошові кошти або інше майно, а також доходи від них, якщо їх розмір (вартість) перевищує:

- А) 100 н.м.д.г.;
- Б) 200 н.м.д.г.;
- В) 250 н.м.д.г.;
- Г) 1000 н.м.д.г.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про лобіювання¹

Цей Закон визначає правові та організаційні засади здійснення лобіювання в Україні.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Визначення основних термінів

1. У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

договір про надання лобістських послуг – правочин, що вчиняється між лобістом і замовником лобістських послуг з метою врегулювання питань надання лобістських послуг;

замовник лобістських послуг – фізична особа або юридична особа приватного права, яка є стороною договору про надання лобістських послуг та на замовлення якої лобіст за винагороду або без неї надає лобістські послуги;

лобістські послуги – діяльність лобіста щодо представництва та просування інтересів замовника лобістських послуг, що здійснюється шляхом взаємодії лобіста з органами державної влади, їх посадовими особами під час розробки і прийняття ними нормативно-правових актів;

лобіювання (лобістська діяльність) – легітимний вплив лобіста на діяльність органів державної влади, їх посадових осіб під час розробки і прийняття ними нормативно-правових актів з метою відстоювання інтересів замовника лобістських послуг;

об'єкт лобіювання – нормотворча діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

предмет лобіювання – нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх проекти;

суб'єкт лобіювання (лобіст) – будь-яка фізична особа або юридична особа приватного права, внесена до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання, яка є стороною договору про надання лобістських послуг та за винагороду або без неї надає лобістські послуги в інтересах замовника лобістських послуг.

Стаття 2. Сфера дії Закону

1. Дія цього Закону поширюється на правовідносини, що виникають між замовниками лобістських послуг, лобістами та органами державної влади, їх посадовими особами в процесі здійснення лобіювання.

Стаття 3. Законодавство України про лобіювання

1. Законодавство України про лобіювання складається з Конституції України, цього та інших законів України, міжнародних договорів України, згода на

¹ Законопроект «Про лобіювання» підготовлено В.Л. Федоренком в грудні 2015 р. за результатами відповідної концепції, напрацьованої експертною групою на чолі з народним депутатом України М. Найемом.

обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері лобіювання.

Стаття 4. Принципи лобіювання

1. Лобіювання здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) законності – здійснення лобіювання у порядку та відповідно до вимог, встановлених законом;
- 2) прозорості – надання лобістами вичерпної, об'єктивної, достовірної інформації про свою діяльність;
- 3) доброчесності - спрямованості дій лобістів на відстоювання інтересів замовників лобістських послуг, заборони представництва лобістами одночасно інтересів двох і більше конкуруючих між собою замовників лобістських послуг.

Стаття 5. Гарантії здійснення лобіювання

1. Здійснення лобіювання гарантується:

- 1) обов'язком органів державної влади, їх посадових осіб взаємодіяти з лобістами у порядку, визначеному цим Законом, невтручанням органів державної влади, їх посадових осіб у законну діяльність лобістів;
- 2) доступом в установленому законодавством порядку лобістів до приміщень, в яких розміщені органи державної влади, посадові особи, нормотворча діяльність яких є об'єктом лобіювання;
- 3) відкритістю інформації про лобіювання.

РОЗДІЛ II. НАБУТТЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВА НА ЛОБІЮВАННЯ

Стаття 6. Набуття статусу лобіста

1. Право на лобіювання (статус лобіста) має будь-яка фізична особа або юридична особа приватного права, внесена в установленому цим Законом порядку до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання.
2. Лобісти набувають прав, визначених цим Законом, з моменту внесення відомостей про них до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання.

Стаття 7. Електронний реєстр суб'єктів лобіювання

1. З метою збирання, зберігання, обліку та надання інформації про лобістів Міністерством юстиції України ведеться Електронний реєстр суб'єктів лобіювання.
2. Ведення Електронного реєстру суб'єктів лобіювання здійснюється відповідно до цього Закону та Положення про Електронний реєстр суб'єктів лобіювання, що затверджується Кабінетом Міністрів України.
3. До Електронного реєстру суб'єктів лобіювання вносяться такі відомості:
 - 1) прізвище, ім'я та по батькові, адреса місця проживання та контактний номер телефону, країна громадянства фізичної особи-лобіста;
 - 2) найменування та місцезнаходження, країна резидентства, відомості про організаційно-правову форму, органи управління юридичної особи-лобіста;
 - 3) дані щодо укладених договорів про надання лобістських послуг:відомості, передбачені пунктами 1 і 2 цієї частини, щодо замовників лобістських послуг;
відомості щодо винагороди за надання лобістських послуг або відсутність такої винагороди;
відомості про предмет лобіювання.
4. Для внесення відомостей до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання лобісти подають (надсилають поштовим відправленням) до Міністерства юстиції України заяву за формою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, у якій зазначаються відомості, передбачені пунктами 1 і 2 частини третьої цієї статті.

Заява підписується фізичною особою, що має намір здійснювати лобіювання, або особою, уповноваженою представляти юридичну особу, що має намір здійснювати лобіювання, а справжність підписів засвідчується нотаріально.

5. Відомості, передбачені пунктами 1 і 2 частини третьої цієї статті, вносяться до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання Міністерством юстиції України безоплатно протягом 10 робочих днів з моменту їх отримання із зазначенням дати внесення відповідних відомостей.

Обробка персональних даних, що містяться у Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання, здійснюється Міністерством юстиції України відповідно до вимог законодавства у сфері захисту персональних даних.

6. Внесення відомостей, передбачених пунктом 3 частини третьої цієї статті, а також внесення змін до відомостей, що містяться в Електронному реєстрі суб'єктів лобіювання, здійснюються лобістами самостійно. Для цього лобістам надається право доступу до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання з можливістю корегування відповідних відомостей щодо себе.

7. Відомості Електронного реєстру суб'єктів лобіювання є відкритими для безоплатного доступу на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України відповідно до вимог законодавства про інформацію, у тому числі у формі відкритих даних. Не підлягають оприлюдненню відомості з Електронного реєстру суб'єктів лобіювання про адресу місця проживання та контактний номер телефону, країну громадянства фізичної особи-лобіста.

Стаття 8. Припинення права на лобіювання

1. Лобісти втрачають право на лобіювання у разі:

- 1) подання лобістом до Міністерства юстиції України заяви за формою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, про припинення здійснення лобіювання;
- 2) внесення Міністерством юстиції України до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання запису про припинення діяльності лобіста у випадку:
 - смерті фізичної особи-лобіста, оголошення її померлою або безвісно відсутньою;
 - припинення юридичної особи-лобіста.

2. Лобіст втрачає право на лобіювання з моменту внесення Міністерством юстиції України до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання запису про припинення діяльності лобіста.

РОЗДІЛ ІІІ. ЛОБІСТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ

Стаття 9. Права та обов'язки лобістів

1. Лобісти мають право:

представляти і захищати права та законні інтереси замовників лобістських послуг; звертатися до органів державної влади, посадових осіб цих органів та інших юридичних осіб;

отримувати від органів державної влади, посадових осіб цих органів інформацію, необхідну для виконання завдань і цілей лобіювання, за винятком інформації з обмеженим доступом;

зустрічатися за попереднім погодженням з посадовими особами органів державної влади, щодо питань, які є предметом лобіювання;

готувати та розповсюджувати серед посадових осіб органів державної влади експертно-аналітичні матеріали, результати соціологічних й інших досліджень з питань, що є предметом лобіювання;

організовувати та проводити публічні заходи (круглі столи, конференції, семінари) за участю посадових осіб органів державної влади та громадськості щодо нормативно-правових актів або їх проектів;

виступати у засобах масової інформації з питань, пов'язаних з предметом лобіювання;

організовувати та проводити мирні зібрання (збори, мітинги, походи і демонстрації), спрямовані на відстоювання інтересів замовників лобістських послуг;

брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, діяльності консультативно-дорадчих, інших допоміжних органів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщені органи державної влади, посадові особи, нормотворча діяльність яких є об'єктом лобіювання.

2. Лобісти зобов'язані:

неухильно дотримуватися у своїй діяльності положень Конституції та законів України, умов договору про надання лобістських послуг;

уникати виникнення конфлікту інтересів у лобістській діяльності, не допускати випадків представництва інтересів двох і більше конкуруючих між собою замовників лобістських послуг одночасно;

надавати в обумовлений із замовником лобістських послуг строк звіти про хід лобіювання та надані лобістські послуги;

надавати достовірну інформацію про лобіювання у порядку, встановленому цим Законом;

дотримуватися режиму роботи органів державної влади, посадових осіб, нормотворча діяльність яких є об'єктом лобіювання, не перешкоджати їх діяльності.

3. Лобісти мають рівні права та обов'язки.

Стаття 10. Договір про надання лобістських послуг

1. У договорі про надання лобістських послуг визначаються предмет лобіювання, методи лобіювання, вид та розмір винагороди за надання лобістських послуг або зазначається про надання таких послуг без винагороди, строки надання лобістських послуг, а також за згодою сторін можуть визначатися інші умови лобіювання.

2. Договір про надання лобістських послуг укладається у письмовій формі відповідно до вимог Цивільного кодексу України.

Стаття 11. Права та обов'язки замовника лобістських послуг

1. Замовники лобістських послуг мають право:

знайомитися з будь-якими матеріалами лобіста, що стосуються питань, пов'язаних з лобіюванням інтересів замовника;

отримувати від лобіста звіти про хід лобіювання та надані лобістські послуги;

укладати договори про надання лобістських послуг одночасно з декількома лобістами;

розірвати договір про надання лобістських послуг в односторонньому порядку у випадку ненадання в установленний строк лобістом звіту, лобіювання лобістом інтересів, що суперечать інтересам замовника, та в інших випадках, передбачених договором про надання лобістських послуг.

2. Замовник лобістських послуг зобов'язаний:

дотримуватись положень Конституції та законів України, умов договору про надання лобістських послуг;

надавати лобістам необхідну для здійснення лобіювання інформацію про себе.

Стаття 12. Методи лобіювання

1. До методів лобіювання належать:

1) підготовка та розповсюдження пропозицій щодо необхідності прийняття нормативно-правових актів, інформаційно-аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, які є предметом регулювання нормативно-правових актів;

2) участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що приймаються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади;

3) контакти лобіста з посадовими особами органів державної влади, народними депутатами України, їх помічниками - консультантами (телефонні

розмови, надсилання поштою (електронною поштою) заяв, скарг та пропозицій, телеграфних або факсимільних повідомлень, особистий прийом);

4) організація та проведення публічних заходів (круглих столів, конференцій, семінарів) за участю посадових осіб органів державної влади та громадськості, мирних зібрань, спрямованих на відстоювання інтересів замовників лобістських послуг;

5) розміщення у засобах масової інформації коментарів фахівців, результатів досліджень, опитувань, аналітичних матеріалів тощо;

6) інші незаборонені законодавством дії, які можуть вплинути на позицію Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо питань, які є предметом лобіювання.

Стаття 13. Спілки та асоціації лобістів

1. Лобісти з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень можуть об'єднуватися в спілки та асоціації лобістів, які підлягають державній реєстрації відповідно до законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

2. Спілки та асоціації лобістів відповідно до своїх статутних завдань представляють інтереси лобістів у органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, захищають соціальні та професійні права лобістів, здійснюють методичне забезпечення діяльності лобістів, організують навчання та підвищення кваліфікації лобістів, розробляють і впроваджують правила професійної поведінки лобістів.

3. Лобісти та їх спілки і асоціації можуть входити до відповідних міжнародних спілок і асоціацій.

Стаття 14. Оподаткування суб'єктів лобістської діяльності

1. Надання лобістами лобістських послуг за винагороду підлягає оподаткуванню відповідно до законів про оподаткування.

Стаття 15. Відповідальність за порушення законодавства про лобіювання

1. Особи, винні в порушенні законодавства про лобіювання, притягуються до відповідальності згідно із законом.

РОЗДІЛ IV. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України у тримісячний термін з дня набрання чинності цим Законом:

- забезпечити прийняття нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону;

- привести свої нормативно-правові акти у відповідність до цього Закону;

- забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади своїх нормативних актів у відповідність із цим Законом.

Голова Верховної Ради України

АВТОРСЬКИЙ ЛИСТ МОНОГРАФІЇ

Федоренко Владислав Леонідович (*керівник авторського колективу*) – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (*передмова*; підрозд. 3.1; 4.1; 8.3; 8.4; 10.6; 10.7; *додаток 2*).

Берназюк Ян Олександрович – доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, професор кафедри загальноправових дисциплін факультету економіки, менеджменту та права Київського національного торгівельно-економічного університету (підрозд. 4.3).

Білінська Марина Миколаївна – доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, віце-президент Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 7.5).

Василевська Тетяна Едуардівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.5; 8.7; 9.1).

Константінов Сергій Федорович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ (розд. 5).

Лоскутовс Алексей – доктор юридичних наук, депутат, голова Підкомітету протидії корупції, Комітету оборони, внутрішніх справ та боротьби з корупцією Сейму Латвійської Республіки (Латвійська Республіка) (підрозд. 3.2.2).

Нестерович Володимир Федорович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загальноюридичних дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка (підрозд. 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6; 9.2; 9.3; 9.4; 9.5; 10.1; 10.2; 10.3; 10.4; 10.5).

Рачинський Анатолій Петрович – доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України; вчений секретар Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.1).

Савченко Андрій Володимирович – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України, завідувач кафедри кримінального права Національної академії внутрішніх справ (підрозд. 3.3; 4.4; розд. 6; *додаток 1*).

Скрипнюк Олександр Васильович – заступник директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України з наукової роботи, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (підрозд. 4.1).

Штайнер Рето – DrHb, професор з державного управління, Центр компетенції з питань публічного управління Бернського Університету (Швейцарська Конфедерація) (підрозд. 3.2.1).

Авраменко Тетяна Петрівна – кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 7.5).

Василевич Віталій Вацлавович – кандидат юридичних наук, професор, учений секретар Вченої ради Національної академії внутрішніх справ (підрозд. 7.1; 7.2; 7.3).

Дрьомов Сергій Володимирович – кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень (підрозд. 4.6; 8.6).

Кравчук Володимир Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (підрозд. 4.2).

Побережна Віта Анатоліївна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.1).

Расюк Едуард Вікторович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ (розд. 1; підрозд. 7.1; 7.2; 7.3).

Сороко Володимир Миколайович – кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти, професор кафедри державної служби та кадрової політики; начальник управління з навчальної роботи Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.2).

Трепак Віктор Миколайович – кандидат юридичних наук, Національна академія Служби безпеки України (підрозд. 7.4).

Чернеженко Олена Миколаївна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ (підрозд. 3.2).

Андрєєв Віктор Олександрович – аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.4).

Бритько Андрій Миколайович – аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.4).

Головко Олександр Миколайович – аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.4).

Грайнер Євгенія Вікторівна – аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 3.1).

Давиденко Дмитро Олександрович – аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 3.1).

Калабашкін Іван Миколайович – аспірант Національної академії Служби безпеки України (підрозд. 4.5).

Малюга Анжела Анатоліївна – завідувач секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 8.3).

Мендик Бартош – магістр права, викладач Університету Яна Кохановського в Кельце, керівник юридичної канцелярії *Ius Europa* (Республіка Польща) (підрозд. 3.2.3).

Рачинська Марія Петрівна – магістр управління суспільним розвитком, головний спеціаліст сектору підготовки докторів філософії та докторантів Національного інституту стратегічних досліджень (підрозд. 10.6).

Слободян Олександр Олександрович – аспірант кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 3.1).

Федоренко Тетяна Анатоліївна – аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України (підрозд. 2.1).

Наукове видання

**ДЕРЖАВНА
АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА
І ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ
НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
І ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Монографія

Керівник видавничого проекту *В. Зарицький*

Редактор *Т. Якимчук*

Комп'ютерна верстка та дизайн обкладинки *О. Щербина*

Підписано до друку 7.04.2016. Формат 70×100 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Умовн. друк. аркушів – 42,75. Обл.-вид. аркушів – 39,14.
Тираж 1000

«Видавництво Ліра-К»
Свідоцтво № 3981, серія ДК.
03067, м. Київ, вул. Прилужна 14, оф. 42
тел./факс (044) 247-93-37; 450-91-96
Сайт: lira-k.com.ua, редакція: zv_lira@ukr.net