**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»**

**08 липня 2015 року № 152-Н**

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра правознавства

|  |
| --- |
| **Допускається до захисту** |
| Завідувач кафедри \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Г. В. Лаврик |
| (підпис) (ініціали, прізвище)  «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_201\_ р. |
|  |

**М А Г І С Т Е Р С Ь К А Р О Б О Т А**

на тему «ДОКТРИНАЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ТА ПРАВОПОРУШЕННЯМ,

ПОВ’ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ»

***спеціальності 081 «Право»***

***освітня програма «Право»***

**Виконавець роботи:** Потеряйко Валентина Вікторівна

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*(підпис, дата)*

**Науковий керівник:** Лаврик Галина Володимирівна

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*(підпис, дата)*

**Рецензент:** Бражник Андрій Анатолійович

*(прізвище, ім'я, по батькові)*

**Полтава 2020**

**ЗМІСТ**

Вступ……………………………………………………………………………….3

РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження та нормативного визначення заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією……………8

* 1. Теоретико-правові погляди на заборони і обмеження як засоби недопущення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією………………………………………………………………………….8
  2. Правова природа заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією………………………………………………………………………...20

РОЗДІЛ 2. Нормативне визначення та правова характеристика заборон та обмежень як засобів запобігання корупційним деліктам……………………..28

2.1. Обмеження та заборони щодо використання службового становища…..28

2.2. Нормативне закріплення обмежень щодо одержання подарунків….…...37

2.3. Класифікація обмежень щодо сумісництва та суміщення……………….47

2.4. Обмеження та заборони після припинення діяльності, пов’язаної з реалізацією функцій держави або місцевого самоврядування……………….54

2.5. Юридична природа обмежень та заборон щодо спільної роботи близьких осіб……………………………………………………………………………….62

РОЗДІЛ 3. Вдосконалення законодавства, що регулює встановлення обмежень та заборон як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаними із корупцією...............................................70

3.1. Перспективні шляхи усунення проблем нормативного регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів….….......70

3.2. Потенційні напрямки удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, пов’язаних із запобіганням корупції.......…………………………….79

Висновки…………………………………………………………………………86

Список використаних інформаційних джерел…………………………………94

ВСТУП

Актуальність теми наукового дослідження.Подолання такого негативного явища, як корупційні прояви, є стратегічно важливим завданням в умовах сталого прагнення України вибудувати засади демократичної та правової держави. У загальнонаціональному масштабі саме корупція створює серйозні перешкоди на поступальному шляху до формування основ громадянського суспільства, оскільки на сьогоднішній день вона пронизала більшість сфер життєдіяльності населення та є наслідком системної кризи, що породила явища «тінізації» економіки. Вказане вище підтверджує надзвичайну актуальність обраної для дослідження теми, адже саме законодавчі обмеження та заборони є важливими складовими механізму запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією.

На нинішньому етапі розвитку Української держави законодавче регулювання заборон та обмежень як антикорупційних дієвих засобів є надважливим чинником для розвитку бізнесу та залучення іноземних інвестицій. Однак, як свідчить аналіз теоретичних праць дослідників, у юридичній доктрині склалися різноманітні підходи до розуміння правової природи антикорупційних обмежень та заборон. Тому необхідно, залучивши вивчення нормативних документів та матеріалів судової практики, систематизувати досягнення юридичної науки та провести ґрунтовне дослідження правової природи обмежень та заборон як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією.

Не менш гострою проблемою є нормативне регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів, що викликає полеміку в наукових колах. Зокрема, вивчення міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду в даній сфері вказує на необхідність перегляду переліку основних антикорупційних заборон на предмет внесення змін до нього.

Актуальним питанням залишається і необхідність вироблення потенційних напрямків удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, пов’язаних із запобіганням корупції, оскільки достатньо полярними є оцінки нормативного визначення вказаних засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією. Таким чином, системний аналіз доктринального дослідження та нормативного визначення заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією, має як наукове, так і практичне значення та спрямоване на вироблення потенційних шляхів вирішення проблем у даній сфері суспільних відносин.

Огляд наукових джерел. Проблематику антикорупційних заборон та обмежень як у вітчизняному, такі міжнародному масштабах у різний час вивчали такі дослідники, як І.Ю. Аккуратов, П.П. Андрушко, А.В. Басов, М.І. Баюк, О.В. Білоскурська, О. Богатиренко, О.З. Гладун, П.В. Гулідов, Д.В. Гудков, О.О. Дудоров, К. Задоя, К. Зубов, В.О. Іванцов, В.П.  Камишанський, В. Кожевникова, М.М. Луценко, Є.В. Невмержицький, Н.П. Підбережник, О.В. Розгон, І. Чубенко, І. Шабас, О.М. Шимон та інші. Вперше особливості нормативного закріплення та доктринального вивчення антикорупційних заборон та обмежень у вітчизняному вимірі на концептуальній основі почав досліджувати М.І. Хавронюк. Останнім часом доктринальне дослідження та нормативне визначення обмежень та заборон як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією, продовжують вивчати С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, Т.О. Коломоєць, В.Л. Костюк, А. Новак, О. Остапенко, О.  Платоненко і т.д.

Метою магістерської роботиє комплексний аналіз доктринального дослідження та нормативного визначення заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією.

Виходячи із визначеної мети роботи, автором були сформульовані такі завдання дослідження:

– охарактеризувати теоретико-правові погляди на заборони і обмеження як засоби недопущення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією;

* дослідити правову природу заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією;
* розглянути обмеження та заборони щодо використання службового становища;
* висвітлити особливості нормативного закріплення обмежень щодо одержання подарунків;
* класифікувати обмеження щодо сумісництва та суміщення;
* розкрити зміст обмежень та заборон після припинення діяльності, пов’язаної з реалізацією функцій держави або місцевого самоврядування;
* проаналізувати юридичну природу обмежень та заборон щодо спільної роботи близьких осіб;
* виявити перспективні шляхи усунення проблем нормативного регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів;
* розробити потенційні напрямки удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, пов’язаних із запобіганням корупції.

Об’єктом дослідженняє доктринальний аналіз та нормативне закріплення засобів запобігання корупції.

Предмет дослідженнястановлять особливості доктринального дослідження та нормативного визначення заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією.

Методи й інформаційна основа дослідження.У процесі написання магістерської роботи автор використовувала відповідні загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких слід виокремити наступні: методи синтезу та аналізу – для комплексного дослідження поглядів у сучасній правовій доктрині щодо понять та особливостей правового регулювання заборон та обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією; діалектичний метод – при формулюванні вихідних понять, що стосуються предмета дослідження, та визначенні правової природи антикорупційних заборон та обмежень; порівняльно-правовий – для вивчення правотворчого досвіду та нормативних актів інших країн, а також для порівняння законодавчого регулювання антикорупційних заборон та обмежень; формально-юридичний – при аналізі змісту актів чинного законодавства та практики його застосування. Інформаційну основу магістерської роботи сформували монографічні наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців, їхні публікації в науково-періодичних виданнях, збірниках наукових праць, навчальні посібники, інші наукові праці, присвячені вивченню різних аспектів проблем форм та змісту обмежень та заборон як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією.

Практичне значення дослідження зумовлене можливостями використання окремих результатів таполягає в тому, що у ньому обґрунтовані раціональні авторські пропозиції щодо перспективних шляхів усунення проблем нормативного регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів. Водночас окремі аспекти даної роботи можуть бути використані студентами вищих навчальних закладів в процесі вивчення таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Кримінальне право», «Кримінальний процес», «Адміністративний процес» і т.д. За підсумками написання магістерської роботи опубліковано авторські статті у збірнику тез доповідей XLIII Міжнародної наукової студентської конференції за підсумками науково-дослідних робіт студентів за 2019 рік «Актуальні питання розвитку науки та забезпечення якості освіти у XXI столітті» на тему «Правова природа заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням пов’язаним з корупцією» та у збірнику наукових ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції [84] та у збірнику тез доповідей за підсумками ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції «Традиції та інновації розвитку приватного

права в Україні: освітній вимір» на тему «Нормативне закріплення обмежень щодо одержання подарунків» [83].

Відомості про обсяг і структуру роботи.Структура магістерської роботи зумовлена логікою дослідження та включає вступ, три розділи основної частини, висновки та список використаних інформаційних джерел. Повний обсяг магістерської роботи становить 93 сторінки комп’ютерного тексту. Список використаних інформаційних джерел налічує 101 найменування. На переконання автора, обрані обсяг та структура роботи спрямовані на досягнення мети та реалізацію поставлених у дослідженні завдань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАБОРОН І ОБМЕЖЕНЬ ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ТА ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ’ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ

* 1. Теоретико-правові погляди на заборони і обмеження як засоби недопущення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією

На сучасному етапі розвитку Української держави надзвичайної важливості набуває теоретична розробка понятійного апарату сфери забезпечення національної безпеки. У зв’язку з цим необхідно проаналізувати особливості доктринального тлумачення заборон та обмежень як засобів недопущення корупційних правопорушень та правопорушень, пов’язаних з корупцією.

В юридичній доктрині проблема запровадження державою певних обмежувальних заходів у відношенні до власних громадян завжди викликала додаткову увагу науковців, оскільки зазначені дії суспільно-політичної організації влади завжди відображають реальність проголошених прав і свобод фізичних осіб. Саме тому в наукових колах користуються популярністю поняття «обмеження», «заборони» та особливості їхнього правового регулювання у сфері протидії та запобігання корупційним проявам.

На сьогоднішній день у науковій літературі не сформувався єдиний підхід щодо оцінки обмежень та заборон як заходів антикорупційного характеру. Досить часто дослідники вдаються до застосування різноманітних транскрипцій, і тому нерідко зустрічаються такі поняття, як «правове обмеження», «тимчасові заборони», «антикорупційні обмеження», «обмеження прав та свобод», «заборони» і т.п.

Необхідно підкреслити, що окремі аспекти обмежень та заборон досить часто як у вітчизняній, так і в зарубіжній доктрині пов’язують із проходженням державної служби. Так, наприклад, російський вчений В. Манохін вважав, що обмеження та заборони для державного службовця пояснювалися тим, що дана особа отримувала надзвичайно широкі повноваження від держави і мала можливість використати їх у власних корисливих цілях, що суперечили займаній посаді. До таких цілей можна віднести, на переконання дослідника, політичну складову, задоволення інтересів третіх осіб, заходи, спрямовані на особисте збагачення тощо. Саме через це у законодавстві багатьох держав закріплені норми, що регламентують певні обмеження правового статусу осіб, які знаходяться на державній службі [68, с. 174].

Натомість А.М. Денисова акцентує увагу на тому, що категорія «правові обмеження» у галузевій юридичній літературі сприймається представниками науки в залежності від конкретного типу суспільних відносин та правових засобів впливу на них. Зокрема, в історичній ретроспективі вперше термін «правові обмеження» було вжито у працях римських юристів, що стосувалися правового регулювання сервітутних правовідносин з метою обмеження прав власників певних майнових об’єктів. Особливо обмеження були поширені в галузі земельних сервітутів, хоча пізніше певні заборони були введені і в галузях конституційного, адміністративного, сімейного права і т.д. [39, с. 51-52].

У загальнотеоретичному розумінні категорій «обмеження» та «заборони» варто виділяти окремі аспекти. Так, вказані категорії, по-перше, виступають у якості зовнішніх факторів, що суттєво впливають на обсяг інтересів суб’єктів правовідносин. Зокрема, в основі заборон та обмежень можна легко знайти тісний взаємозв’язок між внутрішньою структурою індивіда та зовнішніми юридичними умовами, що нав’язуються даному суб’єкту.

По-друге, заборони та правові обмеження за своєю природою є інформаційно спрямованими, оскільки мають за мету усвідомлену зміну поведінки конкретного суб’єкта. Слід підкреслити, що з метою упорядкування суспільних відносин, врегульованих нормами права, держава наділена повноваженнями встановлювати певні заборони чи обмеження, які відіграють роль сильних стримуючих чинників.

По-третє, правові обмеження та заборони у інформаційно-психологічному полі сприймаються суб’єктами права у якості негативних засобів, таких як обов’язки, певні дискримінаційні підходи, заходи стягнення або покарання тощо. Проте, з іншого боку, такі заходи при реалізації негативної мотивації до особистих інтересів суб’єктів виступають дієвими засобами захисту суспільних інтересів в цілому та спрямовані на реалізацію соціально корисних цілей. Тому необхідно відмітити їхній вагомий вплив на розвиток суспільних процесів та зміцнення законності.

По-четверте, саме безпосередні обмеження чи заборони у вигляді обов’язків, покарань, призупинень певних видів діяльності, а не правові приписи, норми, правові інститути із закріпленими в них правовими засобами відіграють більш вагому дієву роль як стримуючі фактори щодо вжиття певних дій з метою порушення антикорупційного законодавства.

З точки зору О. Платоненка, у своєму арсеналі правові обмеження та заборони, що спрямовані на недопущення вчинення корупційних правопорушень, мають достатньо широкий спектр інструментів задля безпосереднього регулювання суспільних відносин у різних сферах суспільного життя. Так, вчений доводить, що законодавство сучасних іноземних держав містить велику кількість норм заборонного характеру, що забезпечують стабільність функціонування державного апарату та громадянського суспільства. Однак певна кількість правових заборон повинна бути відповідною кількості дозволів для забезпечення рівноваги та безперешкодної реалізації загальноприйнятих принципів демократії [82, с. 231].

Виходячи з вищезазначеної думки, вважаємо доцільним сформувати висновок про те, що правові обмеження та заборони як заходи антикорупційного характеру повинні виражатися не тільки шляхом формулювання транскрипцій «обмежено», «позбавлено права», «не дозволено», «заборонено», а й виражатися через права та свободи громадян (наприклад, право на рівноправність перед законом породжує заборону несправедливого ставлення до особи, право на достатній рівень життя – заборону щодо незаконного збагачення і т.д.).

На переконання Ю.О. Фігеля, проблему правових обмежень та заборон, що можуть бути застосовані до людини, необхідно розглядати в двох аспектах:

1. безпосереднє обмеження прав або заборона дій суб’єкта (наприклад, позбавлення індивіда частини прав або права);
2. обмеження чи заборона реалізації певних прав (повна чи часткова неможливість реалізувати певні права індивіда).

Власне, саме другий підхід вказує на те, що у суб’єкта правовідносин залишаються всі наявні права та свободи, а обмеженню підлягає виключно можливість їх реалізувати. Саме тому дослідник вважає такий тип обмеження чи заборони добровільним (у випадках відмови від здійснення права у справах приватного обвинувачення) або вимушеним у зв’язку з наявністю непередбачуваних обставин. Наприклад, подібні обмеження чи заборони можуть мати місце при введенні надзвичайного або воєнного стану, при виникненні обставин, що не залежать від волі ні індивіда, ні держави і т.п. Саме тому випадки подібних обмежень чи заборон повинні бути передбачені в нормах чинного законодавства [93, с. 359].

Дослідник К.М. Зубов зазначає, що обмеження, урегульовані нормами права, необхідно розглядати як правообмеження. Власне, останню категорію необхідно відрізняти від дефініції «обмеження», оскільки воно може передбачатися безпосереднім керівником державного органу, однак не регулюватися правовими приписами чинної законодавчої бази. Дослідник акцентує увагу на тому, що за власним змістом вищевказані правообмеження є достатньо розгалуженими та різноаспектними, і відсутність єдиного нормативного акту, який би затвердив вичерпний перелік таких обмежень для держслужбовців, тільки створює певні труднощі у регулюванні даної сфери правовідносин. Науковець схильний вважати, що правообмеження можна розглядати у широкому та вузькому значенні. Широке розуміння передбачає наявність вимог, критеріїв, заборон, правил, яких повинна дотримуватися конкретна особа. Таким чином, у широкому значенні категорії «правообмеження» та «заборона» співвідносяться між собою як ціле і часткове. Натомість вузьке розуміння «правообмеження» включає в себе ті критерії поведінки, які повинна сповідувати конкретна особа [49, с. 15].

На думку Денисової, до основних ознак правових обмежень як юридичної категорії необхідно відносити наступні:

* такі обмеження чи заборони пов’язуються з негативними умовами реалізації своїх інтересів суб’єктом шляхом задоволення запитів протилежної сторони та інтересів соціуму з метою їх захисту або охорони;
* вони є своєрідним повідомленням про зменшення обсягу свобод та правомочностей, що досягається шляхом встановлення певних заборон, зобов’язань чи покарань;
* такі обмеження є проявом негативної юридичної мотивації;
* основне їхнє призначення – зменшення активності суб’єкта права, що має яскраво виражений негативний характер;
* такі обмеження застосовуються з метою захисту суспільних інтересів, оскільки спрямовані на реалізацію охоронної функції у відношенні до соціальних інтересів в цілому [39, с. 62].

Теоретик В. Кожевникова стверджує, що в умовах сьогодення надзвичайно значимим є системний аналіз синонімічних за внутрішнім наповненням до дефініції «обмеження» інших юридичних категорій (наприклад, лімітовані дозволи, граничні межі, зобов’язання, заборони тощо) та належна оцінка співвідношення між ними й співіснування в юридичній доктрині. Отже, потреба проведення подібного синтезованого аналізу співвідношення між собою окремих юридичних категорій пояснюється необхідністю недопущення практичного застосування поширеної категорії «обмеження прав» у випадках, коли необхідно залучати зовсім інші за формою, але схожі за змістом правові дефініції [58, с. 18].

Провівши теоретико-правовий аналіз доктринальних бачень правової природи обмежень в цілому та вивчивши ключові позиції, що склалися в філософії права, необхідно визнати той факт, що до розуміння даних понять у наукових колах не сформувалися єдино визнані підходи. Вірогідно, подібна ситуація може призвести у правозастосовній площині до неправильного вживання термінів «заборони», «межі», «обмеження» та їх нормативного закріплення у чинних антикорупційних нормативно-правових актах. Можливими шляхами вирішення подібних проблем вбачаються аналітичні пошуки схожих за суттю та змістом юридичних категорій та визначення критичних розбіжностей з категорією «обмеження».

Слід підкреслити, що на даному етапі у юридичній доктрині доволі часто представники науки плутають значення дефініцій «заборони» та «обмеження» та не можуть розрізнити правові наслідки їхнього порушення. Наприклад, у свій час теоретик В.І. Синайський не розрізняв жодним чином поняття меж та обмеження права власності. Зокрема, на його переконання, дані юридичні термін були абсолютно рівнозначними і мали однакове значення для права власності [53, c. 107].

На наш погляд, вищевказаний підхід не відповідає загальноприйнятим правилам теорії права та науковим здобуткам сучасності, оскільки в умовах сьогодення визнано, що категорії межі та обмеження за змістом є рівнозначними, а їхню сутність необхідно встановлювати у кожному окремо взятому випадку. З огляду на це необхідно більш системно проаналізувати юридичну природу категорій «обтяження», «заборони», «межі» та встановлення спільних і відмінних сторін з дефініцією «обмеження» як заходів запобігання явищам корупції.

Межі, на переконання В.П. Грибанова, необхідно розглядати як властиву характеристику кожного суб’єктивного права, котра, в залежності від обсягу останнього, може бути ширшою чи вужчою за змістом та впливати на реалізацію правомочності суб’єкта. Через це такі межі існують завжди [38, c. 22]. Свою точку зору вчений обґрунтовує ще й тим, що без меж, визначених законодавчими приписами, будь-яке право аморфується у свавілля та зловживання, через що його взагалі важко називати правом у юрисдикційному розумінні. З огляду на зазначене необхідно позитивно оцінити бачення автора стосовно того, що визначення меж реалізації прав у цивільному обороті водночас не можна оцінювати як обмеження зазначених прав. З іншого боку, обґрунтована авторська позиція вказує на те, що подібні межі є межею можливості суб’єкта, що визначають сутність та внутрішнє наповнення права, у той час як реалізація права є динамічним процесом застосування таких можливостей у правозастосовній площині.

Скрупульозно вивчав свого часу відмінності та спільні риси правових категорій «межі права» та «обмеження права» і російський дослідник Б.С. Ебзеєв. Так, він писав, що гносеологічні характеристики меж ключових прав закріплені у Основному законі держави та суспільства, саме тому їхня юридична природа суттєво різниться у порівнянні з обмеженнями ключових прав фізичних та юридичних осіб. Через це доречно вести мову про межі допустимої та охоронюваної нормами Конституції свободи суб’єктів суспільних відносин. Отже, у такий спосіб їхні основні свободи та права не обмежуються, а конституційні приписи визначають тільки їх межі, а також запозичені рамки та нормативний зміст. Саме тому під обмеженнями дослідник пропонує розуміти допустимі на рівні Конституції та законів певні види вилучень з правового статусу особи, тобто зменшення обсягу та сутнісного змісту конституційних прав та свобод громадян [101, c. 36].

Отже, на основі вищевикладеного, можна дійти висновку, що у порівнянні з терміном «обмеження права» категорія «межі» є більш універсальним та синтезуючим поняттям, оскільки обмеження встановлюються в рамках меж та не можуть виходити за них. Через це у відношенні до обмежень та заборон як засобів запобіганню корупційних правопорушень має бути саме такий підхід. Тому в нормах антикорупційного законодавства про запобігання корупції законодавець повинен передбачати можливість обмеження прав, та в той же час визначати межі дозволених прав для суб’єктів, на яких поширюється дія норм таких законів .

Слід зауважити, що термін «заборони» є широко вживаним, тому практично реалізується в актах антикорупційного законодавства багатьох держав світу в незалежності від правової системи. При цьому доволі часто у законодавчих приписах не розмежовуються поняття «правові обмеження» та «правові заборони», а саме їх співвідношення взагалі не враховується законодавцем. З огляду на зазначене у працях представників іноземної юридичної доктрини, з одного боку, часто можна зустріти точки зору, що аналізовані категорії є ідентичними за своєю природою та змістом, з іншого – вони є різними за своєю сутністю та повинні розмежовуватися у правових актах. Саме тому вважаємо за доцільне проаналізувати протилежні позиції в цілях всебічного та обґрунтованого вивчення даного питання.

Так, дослідник Н.Є. Болвачова схильна вважати, що усі правові обмеження проявляються у нормах чинного законодавства виключно у формі заборон [32, c. 15]. Свою думку науковець обґрунтовує тим, що у даному випадку має місце реалізація принципу єдності, оскільки неможливо розглядати існування заборон окремо від обмежень, тому їхнє змістовне наповнення необхідно трактувати абсолютно однаково. У зв’язку з цим обмеженням є будь-який обов’язок, доручення, вказівка, розпорядження вчинити певні дії і т.п.

Водночас з точки зору О.В. Малько, сутність заборони полягає в тому, що вона наділена яскраво вираженим імперативним характером, оскільки спрямована на реалізацію стримуючих засобів щодо протиправної діяльності та вчинків, які можуть створювати національній безпеці та завдавати шкоди індивідуальним інтересам громадян [67, c. 59].

Однак, на наш погляд, подібне визначення за власним змістом є надто обширним та завуальованим, через що не може відображувати повний обсяг такої категорії, як правова заборона. Представники теоретико-правової концепції в юридичній доктрині доволі раціонально стверджують, що якщо кожна заборона є свого роду обмеженням, то, з іншого боку, не всі обмеження є заборонами [67, c. 63]. Зазначене твердження дозволяє зробити висновок, що представники даної теорії пропонують розглядати в якості родового поняття обмеження та родового правові заборони. Власне, можна резюмувати, що будь-яка заборона обмежує право на здійснення певних дій, однак при цьому не всі обмеження базуються на таких заборонах.

Продовжуючи вищевикладену думку, російський дослідник Ф.Н. Фаткуллін зазначав, що за своєю природою будь-яке обмеження є максимально близьким до заборони, однак своєю метою воно ставить не абсолютне вилучення якихось суспільних відносин, а спрямоване на стримання вказаних відносин в жорстких, обмежених рамках [92, c. 157]. Подібна заборона на здійснення певного виду діяльності не виключає такого суб’єкта з числа учасників конкретного виду суспільних відносин, а лише стримує певне коло осіб у встановлених законодавством рамках.

Професор В.П. Камишанський був переконаний, що для повного та всебічного розуміння юридичного терміну «правове обмеження» його необхідно розглядати тільки разом із поняттям «заборона». Він писав про те, що саме законодавча заборона встановлює для конкретного громадянина чи особи обов’язок утримуватися від вчинення певних дій. Водночас така заборона регламентується законодавцем з метою попередження дій, що можуть нанести шкоду особистим чи суспільним інтересам [53, c. 177].

Виходячи з цього, заборона є ефективним засобом профілактики вчинення незаконних дій суб’єктами суспільних відносин, що регулюються правовими приписами. У свою чергу обмеження, утримуючи особу від реалізації власних правомочностей, у той же час спрямоване на надання можливості третім особам вчиняти певні правомірності. Саме тому В.П. Камишанський запропонував власне авторське визначення понять «заборона» та «обмеження». Під першим вчений розуміє визначений нормами права спосіб регулювання суспільних відносин, спрямований на витіснення за межі правового поля некоректних суспільних відносин. Обмеження прав суб’єктів науковець пропонує розглядати через призму залишення в юридичному полі певних видів правовідносин, оскільки їх не можна прирівнювати до правових заборон [53, c. 177].

На глибоке переконання автора даного дослідження ключовим елементом, що відрізняє правове обмеження від заборони, є зміст даних категорій. Так, якщо заборона за своєю сутністю є вираженням юридичної неможливості вчиняти певні дії, хоча де-факто вони можливі, то обмеження права вказує і на фактичний, і юридичний неможливі види дій. З огляду на це, не вбачається можливим, на відміну від заборони, порушення правового обмеження суб’єктом правовідносин. Саме тому перша є складовою обмеження.

З даного приводу доволі цікавою є позиція В.Г. Назаренка, котрий вважає, що будь-яку заборону необхідно розглядати в якості правового обмеження, в основу якого покладено обов’язок утримуватися від протиправних дій при реалізації правосуб’єктності [72, c. 135].

Отже, заборону в праві необхідно розглядати як різновид правових обмежень. Призначення заборони полягає в тому, що таке обмеження зобов’язує суб’єкта конкретного делікту утримуватися від здійснення певних дій з метою не нанесення шкоди особистим чи суспільним інтересам. Фундаментальною метою запровадження на законодавчому рівні правових обмежень у правовій державі є захист національних та особистих інтересів.

Перед тим, як перейти до вивчення категорії «обтяження» та аналізу рівня взаємопов’язаності її з групою обмежень, слід акцентувати увагу на існуючій проблемі правозастосування даної категорії на практиці.

Так, на сьогоднішній день сформувалися дві різновекторні точки зору у юридичній доктрині. Відповідно, представники першої теорії вважають, що обмеження та обтяження є тотожними та однорідними поняттями. Друга ж частина дослідників переконана, що обмеження та обтяження становлять собою самостійні, не пов’язані між собою юридичні категорії, що мають різний предмет власного регулювання [41, c. 4].

Спробуємо деталізувати окреслені вище наукові концепції. Представник першої теорії О.Г. Ломідзе пропонує розглядати обмеження та обтяження в якості універсальних термінів, що допомагають визначити наслідки вчинення протиправних діянь з огляду на наявні права у суб’єктів правовідносин [65, c. 37]. Водночас інші вчені, такі як А.А. Хорєєв та М.М. Коршунов, схильні вважати, що хоча обмеження та обтяження і ускладнюють певним чином процедуру правового регулювання реалізації права власності, однак вони, фактично, є тотожними поняттями [26, c. 68].

Однак з наукової точки зору вказаний підхід необхідно сприймати критично та визнати його неприйнятним з позиції сучасних надбань юриспруденції. І хоча й до наших днів продовжують помилково застосовуватися одночасно дані категорії (наприклад, у правовому приписі ст. 111 Земельного кодексу України), у більшості нормативних актів вони все ж законодавчо розмежовуються.

Представник цивілістики Є.О. Мічурін пише про те, що у ЦК України здійснено чітке розмежування даних категорій, оскільки законодавчо передбачено, що обмеження цивільних прав не можуть охоплювати їхні обтяження, так само, як і останні не можуть охоплювати обмеження [71, c. 38]. Тобто теоретик акцентує увагу на стержневих елементах, що визначають зміст та сутнісне наповнення досліджуваних дефініцій та їхню різницю.

В юридичній доктрині сформувалася і позиція, що в якості обтяжень необхідно розглядати цивільні права третіх осіб на майно, тому дану категорію асоціюють з ускладненнями для власника у вигляді реалізації додаткових речових прав інших суб’єктів [86, c. 33].

З даного приводу варто погодитися з умовиводами О.М. Лужиної, котра писала, що обтяження та обмеження регулюються юридичними нормами різного спрямування та мають специфічний предмет регулювання, що суттєво їх відрізняє між собою. Водночас дослідниця пропонує розглядати під обтяженням сукупність додаткових зобов’язань, котрі виникають у суб’єктів з підстав, що визначені правовими приписами чинного законодавства. Разом із тим авторка під «обтяженням» розуміє наявність додаткових обов’язків, підстави виникнення яких передбачено законодавством [65, c. 37]. Правова природа усіх обтяжень пов’язана з волевиявленням суб’єкта, оскільки походить від здійснення правочинів та може полягати у виконанні додаткових зобов’язань, що взяті добровільно до виконання.

Отже, аналіз доктринальних підходів щодо усвідомлення сутності обмежень та заборон як засобів запобігання корупційних проявів свідчить про багатоаспектність даних категорій, а правові обмеження у загальнотеоретичному розумінні визначаються як правові підстави у вигляді юридичних фактів, за наявності яких виникає обмеження конкретного суб’єктивного права. У диспозиції норм законодавства закріплюється зміст конкретного обмеження та визначаються заборони щодо вчинення суб’єктами комплексу дій, що є елементом їхнього юридичного статусу. Правовими приписами законодавчих актів регламентуються межі здійснення суб’єктивних прав. У свою чергу обмеження стосуються окремо встановлених прав суб’єктів у адміністративних правовідносинах відповідно до специфічних умов їх реалізації. Тому необхідно резюмувати, що аналіз теоретико-правових поглядів на заборони і обмеження як засоби недопущення корупційних деліктів свідчить про різноманітність авторських позицій у юридичній доктрині та обґрунтовано вказує на вагомість нормативного регулювання даних понять.

* 1. Правова природа заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією

Ведучи мову про правила, що встановлюють певні обмеження та заборони як засоби запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією, слід з’ясувати юридичну природу даних категорій.

Великий тлумачний словник сучасної української мови містить наступну транскрипцію поняття «обмеження»: це правило або настанова, що обмежує чиї-небудь права, дії тощо [33, с. 810]. Водночас термін «заборона» тлумачиться у вказаному словнику як наказ не робити чого-небудь [33, с. 376].

Чинне законодавство встановлює цілу низку правових положень, які за власним змістом є обмеженнями та заборонами певних видів діяльності посадових осіб органів державної та муніципальної влади, а за призначенням виступають в якості засобів запобігання корупційним проявам. Усі без винятку посадові особи зобов’язані таких положень дотримуватися у своїй трудовій та повсякденній діяльності.

Слід зауважити, що законодавчо встановлено цілу низку вимог та процедур, котрі спрямовуються на виявлення та запобігання корупційних складових. Власне, сукупність вище вказаних інструментів і становить комплекс антикорупційних механізмів, що за своєю природою є спеціальними бар’єрами на шляху вчинення корупційних правопорушень та деліктів, пов’язаних із корупцією.

Як пише Ю.В. Ковбасюк, ключовою метою антикорупційних заборон та обмежень виступає забезпечення ефективного функціонування служби в органах муніципальної та державної влади, встановлення дієвих механізмів, перепон, бар’єрів на шляху до потенційних зловживань посадовими особами своїм службовим становищем, а також створення всіх необхідних належних умов орган для реалізації посадових обов’язків та гарантованих Конституцією України прав і свобод службовців [40, с. 101].

Юридичні обмеження й заборони починають стосуватися осіб, у яких виникають бажання чи намір стати на державну службу, і продовжують власну дію протягом усього часу проходження зазначеними особами державної чи служби в органах місцевого самоврядування, а деякі починають діяти з моменту припинення чи звільнення із вказаної служби. Таким чином, заборони та обмеження за власною природою є превентивними механізмами стримування волі держслужбовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо вчинення корупційних правопорушень.

На переконання А.М. Денисової, заборони і обмеження як засоби запобігання корупційним деліктам необхідно визначати як встановлені законодавцем певні винятки з правового статусу людини і громадянина, що мають виражений превентивний характер, спрямовані на недопущення негативних наслідків діяльності як даних суб’єктів, так і інших осіб. Вони є визначальними для поведінки не лише через обмеження суб’єктивного права, а й безпосередньо, у тому числі – через погрозу понести покарання. Тому вчена переконання, що правові обмеження не стільки є засобом обмеження суб’єктивних прав, як більше особистісних свобод та процесу задоволення інтересів людини. Тому такі обмеження та заборони дослідниця пропонує розглядати через призму вторинності, а первинно необхідно розглядати їх стосовно певних інтересів конкретних суб’єктів права. У зв’язку з цим вчений доходить висновку, що правові обмеження включають у себе заборони, правила, умови та зобов’язання, що стосуються інтересів людської особистості, юридичних осіб та держави [39, с. 62].

Водночас, з позиції С.М. Клімової, доктринальний аналіз правових позицій дослідників щодо суті та юридичної природи заборон та обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням дозволяє сформувати обґрунтовані висновки щодо юридичної природи зазначених категорій. Так, дослідниця переконана, що такі правові обмеження пов’язані, першочергово, із проходженням державної служби в державних органах та служби в органах місцевого самоврядування, тому акцентує увагу саме на таких твердженнях:

– сутність поняття правообмежень необхідно розуміти як певні правила, заборони, правила, що визначають конкретні межі для працівників державних органів та органів місцевого самоврядування, порушення яких тягне за собою застосування того чи іншого виду юридичної відповідальності;

– кінцевим результатом застосування правообмежень є забезпечення ефективного функціонування державної служби в органах влади чи органах місцевого самоврядування;

– такі обмеження наділені абсолютним характером, тобто їхня дія триває протягом усього часу проходження служби і не може бути скасована чи замінена іншими приписами чи положеннями;

– встановлення обмежень чи заборон спрямоване на забезпечення ефективної професійної діяльності держслужбовців та службових осіб органів місцевого самоврядування шляхом встановлення штучних перешкод можливому зловживанню працівниками своїм службовим становищем;

– правові обмеження необхідно розглядати у двох різнобічних аспектах: 1) неможливість суміщати роботу в органах державної влади або органах місцевого самоврядування з іншою трудовою діяльністю, окрім визначених дозвільних видів; 2) дотримання вимог дисциплінарного режиму в процесі реалізації державними службовцями та службовими особами органів місцевого самоврядування власних посадових обов’язків;

* сутність правових обмежень полягає в тому, що службова особа на період проходження служби спеціально позбавляється певних прав, що закріплені за громадянами нормами чинного законодавства [57, с. 28-29].

Як стверджує Д.В. Гудков, оцінюючи антикорупційні обмеження, закріплені у положеннях Закону України «Про запобігання корупції» в якості адміністративно-правового засобу протидії корупційним проявам, необхідно зважати на той факт, що законодавець в рамках обмежень регламентував конкретні засоби заборони та зобов’язань тих осіб, котрі уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування в Україні [37, с. 65].

Варто виокремити, що до кола заборон, визначених у нормах діючого законодавства про запобігання корупції, відносяться заборони щодо використання службових обов’язків для задоволення власних інтересів, щодо отримання подарунків, щодо зайняття іншими видами оплачуваної діяльності, заборону роботи близьких осіб, заборону розголошувати інформацію, що стала відомою посадовій особі у зв’язку з виконанням службових обов’язків і т.п. Говорячи про зобов’язання, перед посадовими особами органів державного та муніципального управління постає імперативний обов’язок повідомляти свого безпосереднього керівника про наявний конфлікт інтересів або обов’язок подання декларації про майновий стан, доходи та видатки.

На основі вище проаналізованого необхідно зробити висновок, що заборони та обмеження як засоби запобігання корупційним проявам мають обмежене коло осіб. Оскільки відповідно до норм Закону України «Про запобігання корупції» заборони та обмеження розповсюджуються на чітко визначених осіб, дані інструменти як складові загальнодержавного механізму протидії корупції мають обмежений характер стосовно свого розповсюдження на осіб.

З точки зору Т.Є. Кагановської, з огляду на актуальність боротьби з корупцією, необхідно розглядати правову природу обмежень та заборон через призму юридичних обов’язків посадових осіб. Так, дослідниця акумулює увагу на тому, що такі обов’язки є варіантами необхідної поведінки, що є стримувальними механізмами для зобов’язаної сторони від вчинення окремих дій, спрямованих на задоволення особистих інтересів чи потреб і в такий спосіб діяти виключно для інтересів уповноваженої сторони [52, с. 11].

Як відзначає Ю.В. Ковбасюк, з урахуванням міжнародного досвіду юридичні обов’язки можуть набувати і якості позитивних, оскільки містять вказівку суб’єкту про необхідність вчинення правомірного діяння [40, с. 104].

В юридичній доктрині правові обмеження як засоби запобіганню корупції доволі часто пов’язують із встановленням додаткових заборон та позитивних зобов’язань, оскільки останні являють собою необхідність, з якою пов’язані засоби покарання.

Аналізуючи правову природу антикорупційних заборон, необхідно звернути увагу на дві форми їхнього вираження. Так, призупинення є тимчасовою забороною, що встановлює можливість використання посадовою особою належних їй функціональних обов’язків. На думку А.М. Денисової, подібне призупинення не виступає в якості засобу юридичної відповідальності, оскільки у ньому не передбачене подальше вирішення питання, що може виникнути у майбутньому. Водночас призупинення наділене елементами примусу з боку вищестоящого контролюючого органу, який провадить нагляд, або суду, котрий на тимчасовій основі може призупинити функціонування правовідносин, тим самим стримуючи та не допускаючи настання потенційно негативних суспільних наслідків. Факультативно такі призупинення мають потужний регулятивний потенціал, що використовується в усьому антикорупційному механізмі в цілому [39, с. 53].

Заборони є державно-владними стримуючими засобами, основним призначенням котрих є запобігання під загрозою відповідальності протиправним діянням, що можуть завдати шкоди державним чи приватним інтересам. Саме тому заборони як засоби запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією, є свого роду пасивними зобов’язаннями. Після встановлення конкретних законодавчих заборон щодо здійснення окремих видів діяльності держава тим самим покладає на фізичну особу обов’язок утримуватися від юридично караних дій. Саме тому антикорупційна заборона хоча й створює перешкоди для задоволення особистих потреб індивіда, однак спрямована на реалізацію державних інтересів у сфері внутрішньої політики.

Аналізуючи правову природу обмежень та заборон антикорупційного характеру, окремо слід зупинитися і на меті даних засобів. Зокрема, на думку В.Л. Костюка, цілі встановлення таких обмежень та заборон необхідно розглядати на декількох рівнях. По-перше, цілі обмежень для всіх суб’єктів полягають у створенні загального суспільного блага, тому спрямовані на недопущення правопорушень, пов’язаних з корупцією. По-друге, метою встановлення певних обмежень для державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є мінімізація зловживань з боку чиновницько-бюрократичної системи шляхом встановлення стримуючих факторів, що вказує на наявність інститутів правової держави. По-третє, юридичне обмеження прав і свобод громадян створює панічні настрої в суспільстві, оскільки такі правомочності є найвищою цінністю для людини. Саме тому держава піклується про своїх громадян у такий спосіб [62, с. 29].

Як зауважує Т. Коломоєць, законодавство сучасних держав з метою забезпечення ефективності запобігання корупційним деліктам, традиційно закріплює значну кількість інструментів, серед яких найвагоміша роль відводиться заборонам, обмеженням, декларуванню та контролю. До того ж, з урахуванням специфіки кожного, вони доволі ефективно доповнюють один одного і тільки у своїй системній сукупності сприяють запобіганню корупційним проявам та реалізують засади антикорупційної політики держави [59, с. 164].

На наш погляд, продовжуючи попередню думку, необхідно виділити, що для досягнення конкретного прогнозованого результату у процесі реалізації вищезазначених заходів вагомим є не тільки закріплення їх у нормах чинного законодавства, а й забезпечення реальних можливостей для їхнього практичного втілення та реалізації. Адже, незважаючи на достатньо розгалужену систему заходів антикорупційного спрямування, варто зосереджувати першочергову увагу на особливостях кожного із вище перерахованих засобів, та виокремлювати їх місце, роль та значення, від чого, зрештою, залежить дієвість всієї антикорупційної системи в цілому.

З позиції А.В. Басова з усіх існуючих засобів стримування та протидії корупційним деліктам особливе місце посідають саме обмеження. Виключно останні, виходячи з їх назви, визначають певні межі дозволеної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в цілях недопущення вчинення зазначеними категоріями правопорушень, що пов’язані з корупцією. Саме тому, на думку науковця, дані обмеження наділені такими ознаками:

1) є правовстановленими, оскільки їх засади чітко закріплені у нормах діючого законодавства;

2) вони мають цілеспрямований характер, бо зосереджені на протидії та профілактиці корупційним правопорушенням;

3) зорієнтовані на коло спеціальних суб’єктів, тобто мають рамковий спектр дії у відношенні до поведінки посадових осіб;

4) передбачають зв’язок обмеження поведінки одних осіб з одночасним розширенням контрольних функцій інших суб’єктів щодо дотримання фактів відповідних обмежень;

5) пов’язані з детальним вивченням та регламентацією процедурного аспекту дотримання обмеженням особами, що реалізують функції держави чи місцевого самоврядування;

6) передбачають міри відповідальності за недотримання правил, окреслених у нормах законодавства [28, с. 30].

Загалом, підсумовуючи все вищевикладене, необхідно зробити висновок, що ключовою метою антикорупційних заборон та обмежень виступає забезпечення ефективного функціонування служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, встановлення дієвих механізмів, перепон, бар’єрів на шляху до потенційних зловживань посадовими особами своїм службовим становищем, а також створення всіх необхідних належних умов для реалізації посадових обов’язків та гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод службовців. За власною правовою природою заборони і обмеження як засоби запобігання корупційним деліктам є складовими загальнодержавного механізму виявлення та протидії корупції то мають вагоме значення у реалізації засад внутрішньодержавної політики.

РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАБОРОН ТА ОБМЕЖЕНЬ ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ДЕЛІКТАМ

2.1. Обмеження та заборони щодо використання службового становища

Проблематика обмежень та заборон щодо використання службового становища та повноважень, пов’язаних із службовою діяльністю, становить поглиблений інтерес для представників сучасної юридичної науки. З огляду на зазначене необхідно проаналізувати особливості нормативного закріплення та надати правову характеристику зазначених вище засобів запобігання корупційним деліктам.

Відповідно до правового припису ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції» встановлені заборони використовувати свої повноваження та службове становище особам, що зазначені у частині першій статті 3 цього Закону з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах [10].

Як відзначає С.М. Клімова, до осіб, визначених у ч. 1 ст. 3 вище вказаного нормативно-правового акту, необхідно відносити державних службовців, посадових осіб органів муніципального управління, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів та інших. Саме тому вказаному колу осіб законодавчо забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов’язані з цим можливості в цілях одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-які майнові об’єкти державної чи комунальної власності або кошти для задоволення приватних інтересів [57, с. 30].

Натомість, з позиції М.І. Хавронюка, першочергово слід звертати увагу на те, що стаття 3 Закону «Про запобігання корупції» складається лише з однієї частини, де законодавець і перелічує усіх суб’єктів, на яких поширюється дія даного нормативно-правового акту. При цьому не всі вони здатні використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов’язані з цим можливості, оскільки ні першого, ні другого, ні третього не мають. Це стосується, зокрема: кандидатів на виборні посади; фізичних осіб (пункти 4-5 ст. 3). Отже, на переконання вченого, заборона, яка міститься у ст. 22 Закону, фактично поширюється лише на осіб, перелічених у пунктах 1, 2 і 3 ст. 3 Закону [73, с. 167].

До осіб, що визначені законодавцем у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», застосовуються заборони стосовно використання власних службових повноважень та пов’язаних з цим можливостей з метою отримання неправомірної вигоди у тому числі:

1) щодо неправомірного сприяння фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, отриманні кредитів, субвенцій, субсидій, дотацій, пільг, укладанні цивільно-правових угод (у тому числі за державні чи комунальні кошти) тощо;

2) стосовно неправомірного сприяння у призначенні на посади державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування фізичних осіб;

3) щодо неправомірного втручання в діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб;

4) стосовно надання переваги фізичним або юридичним особам при підготовці проектів, виданні нормативно-правових актів, підготовці та прийнятті управлінських рішень, погодженні висновків та затвердженні звітів [57, с. 30].

Слід звернути увагу на те, що законодавче закріплення поняття «використання особою службових повноважень, свого становища та пов’язаних із цим можливостей» передбачає як вчинення суб’єктом адміністративних правовідносин будь-яких дій, так і утримання від них в процесі реалізації владних повноважень, у тому числі і шляхом прийняття відповідного управлінського рішення.

Авторський колектив науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції» під службовими повноваженнями пропонує розуміти офіційно покладені на певного суб’єкта обов’язки виконувати різні види службової діяльності, а також окремі переваги, що можуть бути надані їй для максимально ефективного здійснення зазначених обов’язків. Вищезазначені повноваження повинні бути регламентовані у відповідному нормативно-правовому акті: наприклад, Основному законі, міжнародно-правових угодах, законах, підзаконних актах, інструкціях і т.д. При цьому межі, підстави та способи реалізації повноважень посадових осіб органів системи державного чи муніципального управління, повинні бути на обов’язковій основі передбачені Конституцією, законом і міжнародним договором, згоду на обов’язковість якого надано ВР (статті 9, 19 Конституції України) та можуть бути деталізовані чи конкретизовані у підзаконних актах, і такі повноваження здійснюються виключно в інтересах народу України. До того ж відповідно до вимог чинного законодавства становище особи та її повноваження можуть бути як службовими, так і не службовими [73, с. 167].

Як пише З.А. Загиней, з позиції кримінально-правової герменевтики певні труднощі викликає те, що зміст заборони, встановленої у ст. 22 Закону «Про запобігання корупції», законодавцем не уніфіковано із визначенням поняття «корупція» в ст. 1 Закону, де як одну з форм корупції згадано використання особою, зазначеною у ст. 3 цього Закону, наданих їй лише службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди. У правовому приписі ст. 1 аналізованого законодавчого акту, при визначенні понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів», крім службових, зазначено також представницькі повноваження. Через це у різних статтях Кримінального кодексу України (далі за текстом – КК України) також використовуються різні словосполучення для визначення відповідного діяння, у тому числі:

– «використання службового становища» (ч. 2 ст. 149, ч. 4 ст. 157, ч. 4 ст. 158, ч. 2 ст. 169, ч. 3 ст. 176, ч. 3 ст. 177, ч. 2 ст. 201, ч. 3 ст. 206, ч. 3 ст. 206-2, ч. 3 ст. 229, ч. 2 ст. 248, ч. 2 ст. 258-1, ч. 5 ст. 298, ч. 3 ст. 298-1, ч. 2 ст. 03, ч. 2 ст. 332, ч. 2 ст. 332- 1) і «використання свого службового становища» (ч. 3 ст. 157, ч. 2 ст. 159, ч. 2 ст. 189, ч. 2 ст. 205-1, ч. 2 ст. 258-4, ч. 2 ст. 343, ч. 2 ст. 344, ч. 2 ст. 376, ч. 2 ст. 397);

* «використання влади або службового становища» (ч. 2 ст. 158-2) і «використання наданої влади чи службового становища» (ст.ст. 368, 369);

– «використання наданих повноважень» (ст.ст. 368-3, 368-4);

– «використання становища, яке займає працівник на підприємстві, в установі чи організації» (ст. 354);

– «використання свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища» (п. 5 примітки до ст. 354) [44, c. 114].

На наш погляд, цілком раціонально необхідно вважати, що терміни «використання влади» («використання наданої влади») та «використання службового становища» є синонімічними: представник влади, використовуючи публічну владу, одночасно використовує своє службове становище представника влади; в інших випадках він використовує лише своє службове становище. Але в жодній статті чинного КК України, на відміну від статей 1 і 22 Закону «Про запобігання корупції», не йде мова про використання можливостей, пов’язаних із отриманою владою, службовим становищем чи службовими повноваженнями. Тому, виходячи із принципу законності, відповідно до якого злочинність діяння визначається тільки КК України (ч. 3 ст. 3 КК України), використання зазначених можливостей саме по собі не може бути ознакою складу злочину. Тому, якщо службова особа, наприклад, одержала неправомірну вигоду за вчинення в інтересах того, хто її надав, будь-якої дії не з використанням наданої їй влади чи службового становища, а з використанням пов’язаних з ними можливостей (скажімо, можливості керівника центрального органу виконавчої влади (далі за текстом – ЦОВВ) схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення), то під кутом зору Закону України «Про запобігання корупції» ця особа вчиняє корупційне правопорушення, але під кутом зору КК України – ні.

Подібна позиція простежується і в судовій практиці. Зокрема, як свідчить аналіз оскарження вироку від 26 січня 2015 р., колегія суддів судової палати в кримінальних справах апеляційного суду Херсонської області дійшла висновку про правильність кваліфікації дій винної Особи\_2 за ч. 1 ст. 190 і ч. 1 ст. 364 КК України як шахрайство та зловживання владою. При цьому суд апеляційної інстанції відхилив вимогу прокурора про перекваліфікацію дій Особи\_2 за ч. 3 ст. 368 КК України. До такого рішення палата суддів прийшла у зв’язку з тим, що відповідно до обсягу своїх посадових обов’язків Особа\_2 не мала повноважень стосовно вирішення питання щодо внесення проектів рішень на засідання виконкому органу муніципальної влади. Як свідчать матеріали справи, обвинувачений, працюючи на посаді начальника загального відділу Херсонської міської ради, маючи статус службової особи, у формі прямого умислу використав власне службове становище з метою незаконного збагачення та наперекір інтересам служби: у спосіб обману створив хибне враження у Особа\_3 щодо власних можливостей, дезінформувавши останнього, що використовуючи власне службове становище може не вирішити питання про подання на розгляд виконкому міськради підготовлений проект рішення та запропонував Особі\_3 для недопущення озвучених заходів передати Особі\_2 грошові кошти готівкою на загальну суму 6000 грн. [18].

Варто підкреслити, що у правових приписах чинного антикорупційного законодавства не передбачається наявність вимог, щоб дії чи бездіяльність службової особи були неправомірними чи порушували її посадові обов’язки. Говорячи по-іншому, якщо вказана особа прийме неправомірну вигоду у відповідь на вчинення певних дій чи бездіяльність, що не суперечать приписам законодавства, однак буде вважатися кримінальним правопорушенням, оскільки від посадових осіб завжди очікують неупередженості та прозорості.

Аналіз правової норми ст. 22 аналізованого Закону свідчить про те, що законодавець закріпив заборону лише однієї безпосередньої форми використання особою власних службових повноважень чи становища та пов’язаних з цим можливостей – конкретного використання майнових об’єктів державної чи комунальної форми власності чи коштів у приватних інтересах. Подібне «використання» комунального чи державного майна або грошових коштів можна розглядати як тимчасове користування особою даними об’єктами або ж передання у користування третім особам, що достатньо раціонально слід оцінювати як корупційні дії.

М.І. Хавронюк зауважує, що в нормах попереднього законодавства дана заборона була регламентована детальніше. Зокрема, правовий припис ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 року визначав, що до особи, уповноваженої реалізовувати функції держави, застосовувалися заборони щодо сприяння, використання власного службового становища перед фізичними чи юридичними особами для здійснення ними підприємницької діяльності, отримання пільг, дотацій, субсидій; сприяти зазначеним особам у здійсненні банківської чи зовнішньоекономічної діяльності і т.д. [73, с. 169].

У наступному законодавстві вказані заборони продовжували повторюватися. Зокрема, у ст. 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 року містилися заборони у відношенні до функціонерів приватного та публічного секторів, а також осіб, до них прирівняних, використовувати власне службове становище в цілях отримання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки ч пропозиції щодо неї; неправомірно сприяти господарюючим суб’єктам у здійсненні їхньої діяльності; неправомірно сприяти особі при її призначення на посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування і т.д. [43].

З огляду на те, що на сьогоднішній день у ст. 22 чинного Закону України «Про запобігання корупції» відсутня конкретизація форм використання службового становища посадовими особами, постає цілком логічне питання про можливе використання службових повноважень чи становища в інших неправомірних формах. З позиції законодавця, що простежується внаслідок аналізу положень кримінального та законодавства про адміністративні правопорушення, можна говорити про багато форм даних корупційних діянь. Найбільша кількість видів неправомірного використання службових повноважень закріплена в нормах КК України.

Основною метою зловживання службовим становищем згідно з логікою кримінального Закону є отримання неправомірної вигоди. Зокрема, службова особа виступає спеціальним суб’єктом цілого ряду злочинів, передбачених ст.ст. 145, 149, 154, 157, 343, 351, 366 та ін. КК України [47, с. 12].

На сьогоднішній день у нормах КК України передбачені склади кримінально караних діянь, що пов’язані з реалізацією службових повноважень чи становища, які можуть вчинятися в цілях отримання неправомірної вигоди.

За умови, що ці діяння (якщо вони прямо не передбачені у нормах КК України) вчинені з метою одержання неправомірної вигоди і ними заподіяно істотну шкоду в розумінні п. 3 примітки до ст. 364 КК, відповідальність за їх вчинення настає за ст. 364 або ст. 364-1 КК; якщо ж вказаної мети або істотної шкоди не встановлено, то відповідальність за них може бути дисциплінарною, а в деяких випадках – адміністративною.

Наприклад, згідно з п. 11 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» кожен суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності з підстав використання ним статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди, (якщо таке правопорушення не містить складу злочину або кримінального проступку), водночас згідно з п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону «Про прокуратуру» дисциплінарна відповідальність прокурора має наставати за вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у непідкупності органів прокуратури.

Також для прикладу назвемо такі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі за текстом – КУпАП) та інших законів щодо адміністративної відповідальності:

– використання посадовою особою в неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв’язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п’яти нмдг (ст. 184-1)1;

–  незаконне використання військового майна, інше зловживання владою або службовим становищем з корисливою метою, в інших особистих інтересах чи інтересах третіх осіб (ст. 172-13 КАП);

– застосування процедур закупівлі з порушенням законодавства (ст. 164-14);

– приховування стійкої фінансової неспроможності суб’єкта господарської діяльності (ст. 164-15);

–  дискримінація підприємців органами влади і управління (ст. 166-3); зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку, тобто дії чи бездіяльність, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, або ущемлення інтересів інших суб’єктів господарювання чи споживачів (ст. 13 Закону «Про захист економічної конкуренції»);

– розголошення певної інформації (ч. 3 ст. 166-9);

– операції з приватизаційними документами без дозволу (ч. 2 ст. 166-15); маніпулювання на фондовому ринку (ст. 10-1 Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»);

– приховування майна, відомостей про майно, передачу майна в інше володіння або його відчуження чи знищення, фальсифікацію, приховування або знищення документів, які відображають господарську чи фінансову діяльність (ст. 166-16);

– бездіяльність військової влади (ст. 172-16) [8].

Однак якщо тільки службова особа, яка вчинює одне із вищезгаданих діянь, що передбачені КУпАП, ставить за мету одержати неправомірну вигоду (у т.ч. погоджується чи обіцяє одержати її, просить чи вимагає у інших осіб) або одержує її, діяння трансформується – залежно від конкретних обставин справи – у злочин, що передбачений відповідною частиною статті 364, 364-1, 368 або 368-3 КК України. При цьому у подальшому, звичайно, необхідно вже встановлювати інші необхідні ознаки такого кримінально караного діяння. Таким чином, як бачимо, використання власних повноважень в силу служби та становища, про які йде мова у ст. 22 Закону, передбачає наявність різних форм та різновидів, відповідальність за які передбачена у законодавстві про кримінальну та адміністративну відповідальність.

Загалом, слід підсумувати, що обмеження щодо заборон використання свого службового становища чи власних службових повноважень закріплені на нормативному рівні в ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції». Законодавчо визначено коло осіб, на яких розповсюджується дія зазначеної норми. Порушення вимог ст. 22 вище вказаного нормативного акта несе за собою негативні юридичні наслідки у вигляді притягнення службової особи до юридичної відповідальності, оскільки конкретизація заборон щодо використання службового становища, повноважень та можливостей здійснена законодавцем у нормах кримінального та законодавства про адміністративні правопорушення.

2.2. Нормативне закріплення обмежень щодо одержання подарунків

З метою здійснення ефективної боротьби з корупційними деліктами та протиправними вчинками, що містять в собі корупційну складову, в умовах сучасності використовуються численні інструменти стримування корупційних ініціатив, до яких можна віднести обмеження, контроль, поведінкові зобов’язання, заборони, декларування та інші. При врахуванні специфіки кожного із перерахованих вище усі вони тим чи іншим чином доповнюють один одного та підвищують загальну ефективність боротьби держави з корупційними деліктами та спрямовані на попередження та запобігання вчинення корупційних проступків на усіх рівнях суспільного та державного життя. Для синтезації зусиль усіх суб’єктів протидії корупції з метою отримання дієвих результатів вагомим фактором є не лише закріплення у нормативних приписах особливостей застосування перерахованих заходів, а й створення всіх необхідних умов та можливостей для забезпечення їх ефективної реалізації в правозастосовній площині.

Першочергово необхідно зауважити, що проблематика досліджень особливостей обмежень щодо одержання подарунків протягом тривалого часу становить глибокий науковий та практичний інтерес для вітчизняних представників юридичної науки. Однак усі написані роботи стосуються або загальнотеоретичних проблем правових обмежень, або зводяться до аналізу раніше діючого законодавства, або мають дуже вузький предмет власного дослідження і стосуються конкретних засобів запобігання корупції.

Як відзначає Т. Коломоєць, для того, щоб системно проаналізувати ресурс обмеження щодо отримання подарунків, варто актуалізувати його універсальні та специфічні риси, що допоможе виокремити його унікальність порівняно з іншими обмеженнями, закріпленими у законі. Тому дослідник вказує на те, що дане обмеження наділене яскравим правовим характером, оскільки фундаментальні його основи закріплені у ст.ст. 23-24 Закону України «Про запобігання корупції», а положення даних правових приписів конкретизовані у постанові Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям», численних Методичних рекомендаціях, роз’ясненнях НАЗК та ін. У зв’язку з вищевикладеним вчений доходить висновку, що дане обмеження наділене такою ключовою ознакою, як правомірність [59, с. 165].

Відповідно до правового припису ст. 23 аналізованого Закону передбачено обмеження щодо одержання подарунків визначеним колом осіб. Зокрема, відповідно до правової норми вище вказаної статті особам, зазначеним у пунктах 1, 2 ч. 1 статті 3 цього Закону, 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 із тим, що такі особи здійснюють діяльність, котра безпосередньо пов’язана із реалізацією функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, котра дарує подарунок чи передає інше майно, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Згідно з нормативним приписом ч. 2 аналізованої статті особи, котрі зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених правовою нормою ч. 1 цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Необхідно сконцентрувати увагу на тому, що у міжнародно-правових документах визначено концептуальні напрямки, спрямовані на створення прозорих систем державного та муніципального управління. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції на держави покладено обов’язок створення таких систем та запобігання виникненню конфлікту інтересів на публічній службі в органах управління [1].

Одним із значимих елементів механізму запобігання корупційним проявам на державній та муніципальній службі є також обмеження щодо одержання подарунків їхніми посадовими особами.

Визначення поняття подарунок міститься в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». Зокрема, під подарунком законодавець розуміє грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають чи отримують на безоплатній основі чи передають за ціною, що є нижчою від мінімальної ринкової [10].

На наш погляд, концептуально важливо підкреслити той факт, що антикорупційне обмеження стосовно отримання подарунків публічними службовими особами за своєю природою є цілеспрямованим, тому що воно орієнтується на недопущення корупційних деліктів, що підтверджує і назва розділу ІV Закону України «Про запобігання корупції». За логікою законодавця, застосування таких обмежень, що встановлюють рамки для дій та вчинків публічних службовців, спрямоване на ліквідацію будь-яких підстав чи передумов їхньої антизаконної поведінки, адже публічна служба базується на засадах об’єктивності, незаангажованості, служіння інтересам українського народу тощо. Саме з огляду на вказані принципи держава прогнозує правомірну поведінку такого службовця та доводить другорядність приватних інтересів службовця при виконанні його службових обов’язків.

На думку С. Кадигроба, обмеження щодо отримання подарунків за своїм призначенням спрямоване на спеціально уповноважених суб’єктів, на яких поширюється дія правових приписів аналізованого Закону. Однак дане обмеження порівняно із іншими подібними антикорупційними засобами наділене специфічною рисою, відповідно до якої воно поширюється не на всіх суб’єктів публічної служби, а виключно на тих, що визначені у пп. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». Тобто на перелік осіб, що закріплений у п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону, дія даного обмеження не розповсюджується, а тому даних осіб за отримання подарунка чи майнової вигоди притягнути до юридичної відповідальності не вбачається можливим. Загалом, визнаючи логічність законодавчих приписів, загальну характеристику діяльності осіб, що визначені у п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, науковець все ж визнає за необхідне розширити дію даного обмеження і на цю групу осіб, оскільки їхня діяльність має яскраво виражений публічний характер, хоча в той же час і суттєво різниться з діяльністю осіб, зазначених у пп. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону) [54].

Слід підкреслити, що обмеження стосовно подарунків мають безпосереднє відношення до реалізації професійної діяльності публічними службовцями власних повноважень. Водночас аналіз змісту ст. 23 Закону свідчить про те, що дані обмеження мають комплексний характер, оскільки вони є визначальними щодо меж поведінки службовців при виявленні певних майнових об’єктів або при спробі вручити їх подарунок. Однак необхідно звернути увагу на те, що правовий припис ч. 1 ст. 23 Закону закріпив абсолютну заборону одержання службовими особами будь-яких видів подарунків, якщо такі пов’язані з їхньою професійною діяльністю або мають місце факти вручення чи намагання передання таких подарунків від підлеглих суб’єктів. У таких випадках мова іде про так звані «заборонені подарунки» [60, с. 57].

Законодавчий припис ч. 2 ст. 23 Закону регулює суспільні відносини, що виникають з приводу так званих «дозволених подарунків». Тобто у даному випадку законодавець застосовує диспозитивний метод правового регулювання і визначає межові рамки щодо дій службових осіб при отриманні ними подарунків. Наприклад, якщо передавана чи дарована річ позбавлена ознак забороненого типу подарунку і не перевищує встановленого законодавством вартісного значення, та таке дарування не має постійного характеру і здійснюється як разова акція, то можна стверджувати, що це є дозволеним подарунком. Тобто, при визначенні меж отримання публічним службовцем майна у подарунок, законодавець зміщує акценти у бік відсутності прив’язки такого майна до професійної діяльності службовця, його вартості та відсутності циклічності при переданні подарунків. Ну і ключовою ознакою є відсутність протиправності у діях службовця як підстави для отримання такого подарунку, що використовується як критерій для розмежування неправомірної вигоди від подарунку в законодавчій площині.

У аналізованій статті в ч. 3 законодавець закріпив положення про те, що службова особа державного чи муніципального органу наділена правом отримати будь-який вид подарунку без жодних визначень, якщо його подарують близькі особи у вигляді загальнодоступних знижок на товари, призи загального доступу, бонуси, виграші, премії і т.д. Тобто системний аналіз змісту ст. 23 Закону демонструє динаміку переходу позиції законодавця від жорсткої заборони до дозволу з дотриманням обмеження у відношенні до регулювання поведінки службовців при отриманні ними подарунків. Також простежується послаблення законодавчого контролю з відстеження значення подарунка для професійного виконання обов’язків та їхнього зв’язку в цілому [59, с. 165].

Нормативний припис ч. 2 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» регламентує заборону одержання подарунка сукупною вартістю понад два прожиткових мінімуми протягом року як від однієї особи, так і від групи осіб (тобто кількох чи багатьох осіб), які дарують разом або є дарувальниками, так би мовити, за змовою між собою. Це є належним запобіжником проти масового отримання подарунків відносно незначної вартості, навіть якщо у певних ситуаціях вони відповідають загальноприйнятим уявленням про гостинність.

Як відзначає Т.В. Герула, у антикорупційному законодавстві передбачено діалектичний зв’язок стосовно обмежень при отриманні подарунків публічними службовцями поступовим збільшенням обсягу повноважень контролюючих суб’єктів за дотриманням аналізованих обмежень. Подібна позиція законодавця себе цілком виправдовує, бо загальноприйнятим правилом адміністративних відносин є розширення компетентнісних можливостей та правомочностей одних суб’єктів при одночасному звуженні прав інших учасників зазначених відносин. Те ж саме відбувається і з їхніми обов’язками [35, с. 34].

Реалізація контрольних повноважень законодавчо покладена як на спеціально уповноважених суб’єктів у сфері профілактики корупційних проступків, так і безпосередніх керівників відповідних службових осіб. При цьому спектр для реалізації контрольних функцій є надзвичайно широким, зважаючи й на залучення до даної діяльності різних суб’єктів всіх рівнів в нашій державі. Особливо в даній галузі варто відзначити компетенцію різних органів при здійсненні контролю за виконанням законодавчих вимог у частині декларування службовцями отриманих подарунків, тому числі шляхом моніторингу дотримання обмежень в процесі їх отримання.

Необхідно відмітити той факт, що для обмежень стосовно отримання подарунків притаманні так звані рамкові ліміти, що застосовуються при оцінці вчинків діяльності службовців. Тобто законодавець застосовує підхід щодо встановлення рамок обмеження шляхом надання певного дозволу на отримання подарунку чи вигоди, але при наявності окремих необхідних умов. Саме тому законодавець виділяє заборонені та дозволені типи подарунків при відповідності останніх встановленим критеріям та ознакам. При цьому у нормах аналізованого Закону припустимими є і подарунки, що не передбачають їх отримання, а, отже, за своєю юридичною природою є абсолютно дозволеними.

Необхідно констатувати, що у законодавчих приписах законодавець вживає надто багато оціночних суджень та понять, що стосуються, у тому числі, і дозволених видів подарунків. Через вказані причини на практиці виникають проблеми, пов’язані з офіційним тлумаченням такого типу подарунків та з’ясування підстав щодо застосування до них обмежень, встановлених ст. 23 Закону.

У даному аспекті вважаємо за потрібне сфокусувати увагу на специфіці даного обмеження через зв'язок з так званими офіційними подарунками, наприклад, наданими від імені держави територіальним громадам, установам чи організаціям, хоча здійснено передання представнику певного майна чи речі під час офіційних візитів, прийомів високопосадовців, інших заходів тощо. Водночас слід виокремити, що норми ст.ст. 23-34 аналізованого Закону безпосередньо дане питання не врегульовують, однак на підзаконному рівні постановою уряду регламентується порядок передання таких подарунків місцевим громадам, підприємствам комунальної власності і т.ін. І у випадках недотримання встановлених процедурних аспектів дії винних осіб можуть трактуватися як порушення спеціальних обмежень, тому можуть наставати негативні правові наслідки.

На переконання П.В. Гулідова, відсутність легітимної дефініції «офіційний подарунок», не закріплення його критеріїв та ознак, крім того, що вони тільки отримані у якості подарунку державі, комунальній установі, територіальній громаді і т.п. провокує низку питань на кшталт чи є таким типом подарунку канцелярські прилади, квіти, картини, котрі передавалися усім без винятку учасникам офіційного заходу. Саме тому подібне питання потребує досконалої регламентації з огляду на необхідність сталого законодавчого регулювання правовідносин у даній сфері життєдіяльності населення, суспільства та держави, а також визначення чітких меж, які не повинні переходити суб’єкти владних повноважень в обіходь закону всупереч інтересам держави та суспільства [36, с. 93].

З точки зору Т. Коломоєць, законодавчий пробіл у вигляді відсутності регламентованої процедури дотримання обмежень стосовно подарунків створює суттєві перешкоди для правомірної поведінки посадових осіб у даній сфері. Саме тому у найближчій перспективі на законодавчому рівні треба визначити ознаки або критерії дозволених, заборонених та абсолютних подарунків, з’ясувати, що являє собою гостинність у правовому полі, а також розробити алгоритм дій посадової особи органу державного чи муніципального управління, у випадку виявлення подарунку чи іншого майна, речі у приміщенні, робочому кабінеті та поза ними. Саме тому на предмет розширення ст. 24 Закону «Про запобігання корупції» у найближчій перспективі, на думку дослідниці, і має працювати законодавець [59, с. 167].

За недотримання обмежень щодо отримання подарунків ст. 172-5 КУпАП встановлена адміністративна відповідальність, міри якої застосовуються до публічних службовців. Встановлення юридичної відповідальності цілком себе виправдовує, бо якщо для публічної служби встановлені певні рамки, а службові особи виходять за дозволені ліміти, то у такий спосіб вони вчиняють протиправні поступки, і, як наслідок, повинні нести стягнення за свої вчинки. Водночас цілком раціонально було б розширити коло суб’єктів адміністративних правопорушень, залучивши до нього і осіб, що визначені законодавцем у п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Як свідчать результати комплексного аналізу матеріалів судової практики, судами першої інстанції доволі часто приймаються рішення щодо притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності. Водночас правильно вчинив Апеляційний суд Полтавської області, який своєю постановою від 8 травня 2015 р. скасував постанову Октябрського районного суду м. Полтави від 3 квітня 2015 р. стосовно Особа\_3 про притягнення його до адміністративної відповідальності за ст. 172-5 КУпАП через те, що відповідно до положень ч.  2 ст.  9 КУпАП  адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. За обставинами справи, умисне, за винагороду (1 тис. грн. і пачка цигарок), не притягнення Особа\_4 до адміністративної відповідальності свідчить не про отримання Особа\_3 подарунка від Особа\_4, а про одержання неправомірної вигоди [19].

Так само вважаємо правильним і рішення Апеляційного суду Чернівецької області від 10 вересня 2015 р., яким скасовано постанову Герцаївського районного суду Чернівецької області від 12 серпня 2015 р. про закриття провадження у зв’язку з малозначністю, а Особа\_3 визнано винуватим у вчиненні правопорушення, передбаченого ч.  2 ст.  172-5 КАП, і на нього накладено стягнення у виді штрафу в розмірі 50 нмдг, з конфіскацією дарунка або його вартості. За обставинами справи Особа\_3, працюючи директором Будинку народної творчості та дозвілля, в період з 6 по 18 серпня 2014 р. здійснив табелювання робочого часу підпорядкованого працівника Особа\_4, незважаючи на те, що останньої на робочому місці у ті дні не було, за що одержав від неї пляшку коньяку і коробку цукерок загальною вартістю 300 грн. Апеляційний суд вказав, що при вирішенні питання про малозначність певного адміністративного правопорушення враховується, чи завдали дії значної шкоди суспільним або державним інтересам, правам та свободам інших осіб, і чи є наслідки суспільно небезпечними. Проте Герцаївським районним судом не прийнято до уваги і не враховано, що вчинене Особа\_3 правопорушення відноситься до корупційних правопорушень, питання запобігання яким є актуальною та першочерговою справою держави, що воно вчинене особою, яка займала посаду керівника юридичної особи публічного права, його дії підривають авторитет та престиж державних органів, і звільнення його від адміністративної відповідальності за вчинене не відповідає засадам запобігання корупції [73, с. 175].

З метою уникнення неправомірних прецедентів, викликаних внаслідок недотримання встановлених заборон стосовно отримання речового майна чи подарунків, дії чи бездіяльність службовця при отриманні чи наданні певних об’єктів мають бути суворо регламентовані. Однак законодавець виробив тільки модель дій службових осіб з індивідами, що пропонують чи надають подарунки. Так, у ч. 1 ст. 24 аналізованого Закону законодавчо закріплено алгоритм, що включає чотири послідовні дії, яких службовець зобов’язаний дотримуватися після отримання вказаної пропозиції. Службовець в обов’язковому порядку повинен відмовитися від пропозиції, за можливості персоніфікувати особу, у письмовій формі проінформувати про даний інцидент свого безпосереднього керівника чи керівника органу або установи, у яких працює даний службовець, та спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупційним явищам. У випадку недотримання встановленої законодавцем процедури повідомлення такі дії службовця можуть бути оцінені як умисне порушення встановлених законом обмежень.

У ст.ст. 23-24 Закону «Про запобігання корупції» не йде мова поряд з подарунками про пожертви. Але у санкції ч. 2 ст. 172-5 КУпАП згадується також і про конфіскацію пожертви. З цього М.І. Харитонов робить висновок, що пожертву необхідно вважати одним із різновидів подарунка. Тим більше, що відповідно до ст. 729 ЦК пожертвою є дарування нерухомих та рухомих речей, у тому числі й грошових коштів та цінних паперів, фізичним та юридичним особам, державі Україна, територіальним громадам, з метою реалізації вказаними суб’єктами наперед поставлених цілей. Пожертва передається на основі договору, до якого застосовуються загальні положення про договір дарування, якщо при цьому законодавством не встановлені інші вимоги чи винятки [73, с. 177].

Отже, необхідно підсумувати, що обмеження щодо отримання подарунків службовцями органів державного чи муніципального управління, регламентоване правовими приписами ст.ст. 23-24 Закону України «Про запобігання корупції», становить собою специфічну форму різновиду спеціального обмеження, оскільки застосовується у відношенні до особливих суб’єктів з підвищеним рівнем відповідальності у зв’язку з професійною діяльністю останніх. Аналізоване обмеження наділене як загальними ознаками подібних заходів, так і має особливі, наприклад, застосовується лише при наявності майнового аспекту у відносинах зі службовцем. Основним цільовим призначенням подібного обмеження є запобігання вчиненню корупційних деліктів у відносинах, пов’язаних з публічною службою, тому чим більшою буде його дієвість та ефективність, тим вищими будуть показники профілактики корупційних проступків у даній сфері правозастосування.

2.3. Класифікація обмежень щодо сумісництва та суміщення

Нормативне закріплення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами службової чи трудової діяльності законодавцем здійснено в правових приписах ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції». Зокрема, законодавець передбачив, що у відношенні до осіб, визначених у ст. 3 вищевказаного законодавчого акту, застосовуються заборони щодо зайняття іншими видами оплачуваної чи підприємницької діяльності, окрім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту. При цьому здійснюється посилання на те, що інше не передбачено Конституцією або законами України [10].

Розділяємо позицію В. Кіселичника з приводу того, що в умовах сьогодення у законодавчій площині не визначено окремих ситуацій, для яких встановлені такі обмеження. Достатнім аргументом для підтвердження такої тези стане те, що законодавець обмежує сумісництво та суміщення визначеного кола осіб з іншими видами діяльності, до якої він відносить іншу оплачувану або підприємницьку діяльність. При цьому в якості примітки виступає посилання, що інше не передбачено Конституцією або іншими нормативними актами. Однак такий правовий припис викликає набагато більше питань, аніж дає відповідей у сфері недопущення корупційних правопорушень [55, с. 95].

Продовжуючи висловлену вище думку, вважаємо за необхідне виокремити певні проблемні аспекти, пов’язані з даним обмеженням. Зокрема, з позиції юриспруденції не до кінця є зрозумілим, чи стосується обмеження сумісництва не тільки за трудовим, а й цивільно-правовим договором. Тобто, чи стосується обмеження сумісництва на постійній основі, чи й застосовується до одноразових акцій чи робіт.

З даного приводу достатньо цінною є правова позиція Конституційного Суду України, який встановив, що «будь-яка робота, яка здійснюється «на постійній основі», не може поєднувати її з певними посадами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що передбачають роботу на такій же постійній основі, зокрема на посадах керівників органів виконавчої влади» (абз. 14 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 4 липня 2002 року № 14-рп/2002).

З огляду на вищевказану позицію можна зробити висновок, що на виконання разової роботи за цивільно-правовими угодами дія даної правової норми не розповсюджується. Проте аналіз змісту ч. 1 ст. 25 аналізованого Закону свідчить про пряму заборону займатися іншими видами оплачуваної роботи, що може скласти склад корупційного правопорушення.

Саме тому С.М. Клімова пропонує звернутися до Наказу Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 «Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій» з метою більш чіткого аналізу правової норми ч. 1 ст. 25 Закону. Як вбачається зі змісту зазначеного підзаконного акту, сумісництвом є виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина (ним може бути як підприємець, так і приватна особа) [57, с. 38].

На наш погляд, суттєво підкреслити, що диспозиція п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» за своїм предметом правового регулювання є більш ширшою, ніж сама дефініція «сумісництво». Саме тому подібна невизначеність правових норм може потенційно призвести до виникнення помилок у правозастосовній площині. Подібні ситуації у майбутньому можуть суттєво повпливати на зниження стимулу до роботи у державних службовців та службових осіб місцевого самоврядування, оскільки створюється достатньо високий рівень ризику вчинити корупційний делікт шляхом здійснення разової оплачуваної діяльності [80].

Слід звернути увагу на те, що вищевказаним Положенням закріплено чіткий перелік робіт, які не є сумісництвом. Зокрема, медична, технічна, бухгалтерська та інша експертиза з фактом разової оплати праці не є сумісництвом, однак правовий припис п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає такий перелік виду робіт, який не включає перелічені вище. Через це виникає двояке тлумачення правових приписів, що призводить до неможливості застосувати їх на практиці, а, отже, і створює перешкоди щодо реалізації даного адміністративно-правового засобу попередження та недопущення вчинення корупційних деліктів.

Як пише С.М. Клімова, чинне законодавство встановлює чіткі критерії щодо виконання робіт за сумісництвом. Зокрема, останнє має бути оформлене у встановленій формі – розпорядженням чи наказом керівника, трудовим договором тощо. Оплата праці за роботу за сумісництвом передбачається за фактично виконану роботу, що знаходить власне відображення у табелі обліку відпрацьованого часу, а якщо має місце погодинна оплата праці – за фактично виконаний обсяг робіт. При цьому працівникам за суміщення посад або професій передбачається встановлення доплат у розмірі до 50 % посадового окладу за основною посадою. Проте на вказані доплати не можуть розраховувати керівники бюджетних установ, а також їхні заступники [56, с. 88].

Варто зазначити, що викладацька, наукова та творча діяльність, медична, суддівська зі спорту та інструкторська практики можуть за своєю природою бути різновидами підприємницької діяльності. Саме через це у випадках, коли певні особи займаються такими видами діяльності як підприємництвом, тоді і мають місце порушення заборони, яка встановлена у приписах ст. 25 аналізованого Закону.

Правовий припис ст. 164 КУпАП передбачає накладення стягнень за фактичне зайняття підприємницькою діяльністю без факту державної реєстрації або без видачі ліцензії [8]. Саме тому викладацька, творча та наукова діяльність, медична, суддівська та інструкторська практика є забороненим видом підприємницької діяльності, а не дозволеними видами іншої оплачуваної діяльності. На наш погляд, у даному випадку позиція законодавця є цілком раціональною та зрозумілою.

У той же час не можна оцінювати як підприємницьку діяльність читання лекцій, проведення практичних та семінарських занять, круглих столів, тренінгів, підготовку підручників, монографій, наукових статей, інструкторську та медичну практику, навіть якщо вони здійснюються на систематичній основі та мають на меті одержання прибутку, але не за ініціативою особи та не на власний ризик, тобто не наділені яскраво вираженими ознаками підприємництва.

Тобто мова іде про випадки, коли особа на постійній основі залучається у якості експерта чи фахівця з метою виконання певного обсягу робіт, а отримана нею за результатами діяльності винагородою є виключно оплатою праці, а не прибутком.

Для підтвердження правильності зроблених висновків звернемо увагу на матеріали судової практики. Як свідчить аналіз рішення Апеляційного суду Закарпатської області, судом першої інстанції прийнято постанову про закриття провадження стосовно ОСОБА \_2 за ч. 1 ст. 172-4 КАП у зв’язку з відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення. Суд апеляційної інстанції зазначену постанову залишив без зміни. Слід звернути увагу на те, що перебуваючи на посаді музиканта, підсудний працював за сумісництвом на 0,5 ставки сумісництвом на 0,5 ставки артистом оркестру Закарпатського академічного заслуженого народного хору та викладачем, концертмейстером циклової комісії духових та естрадних інструментів в Ужгородському коледжі культури і мистецтв [73, с. 196]. Вважаємо прийняте рішення абсолютно обґрунтованим та правильним.

У той же час на законодавчому рівні окрім членів Кабінету Міністрів України, керівників ЦОВВ та місцевих органів виконавчої влади встановлено дозвіл державним службовцям та іншим публічним службовцям займатися за сумісництвом викладацькою, науковою, творчою діяльністю, а декому також і медичною та суддівською практикою, інструкторською практикою із спорту. Саме тому слід підкреслити, що у даній частині зазначена постанова КМУ №245 від 3 квітня 1993 р. поширюється на коло таких працівників [80].

Таким чином, в законодавчому порядку визначено, що перелічені вище особи мають право займатися викладацькою та іншими видами діяльності без отримання дозволу керівництва адміністрації. Однак це не стосується тих категорій працівників, що зайняті на важких роботах та із шкідливими умовами праці, що може мати негативні наслідки для їхнього здоров’я і т.д. Стосовно іншої оплачуваної роботи, яка не є сумісництвом, то нею відповідним категоріям осіб не дозволено займатися і у вільний від роботи час, при цьому допускається також робота під час відпустки.

Окремо необхідно виділити здавання в оренду певних майнових об’єктів. З іншого боку, здавання в оренду майна, що належить відповідній особі, з отриманням доходу за це може бути визнане оплачуваною діяльністю, якщо воно здійснюється систематично. У цьому випадку слід керуватися положенням податкового законодавства, яке визнає підприємницькою та іншою оплачуваною діяльністю, яка підлягає оподаткуванню, надання в оренду земельних ділянок, житлових приміщень та/або їх частин, нежитлових приміщень (споруди, будівлі) та/або їх частин. Якщо звернути увагу на зміст постанови Хорольського районного суду Полтавської області від 17 січня 2014, то з неї випливає, що Особа-1, перебуваючи на посаді начальника відділу планування та аналізу доходів бюджету фінансового управління Хорольської райдержадміністрації, вчинила правопорушення, що є несумісним з правомірною поведінкою. Так, суд визнав Особа-1 винуватим у вчиненні правопорушення, що передбачене правовим приписом ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Як свідчить аналіз справи, Особа-1 на підставі укладеного договору оренди здавав в тимчасове користування майновий комплекс, що складався із виробничих будівель. Зазначені майнові об’єкти належали винній особі на праві приватної власності, тому Особа-1 щомісяця отримав орендну плату грошовими коштами у розмірі 200 грн. На момент розгляду судом справи усього власник отримав коштів на загальну суму.

Не погоджуючись з постановленим рішенням, Особою-1 подано апеляційну скаргу до Апеляційного суду Полтавської області, який задовольнив апеляцію повністю та скасував постанову суду першої інстанції. При постановленні рішення суд апеляційної інстанції виходив з того, що порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю має бути обов’язково пов’язане з порушенням обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Суд керувався при прийнятті рішення правовими приписами ст.41 Конституції України, ст. 319 ЦК України та резюмував, що відповідно до норм чинного законодавства кожна особа наділена правом володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а держава не може втручатися у здійснення власником права власності.

На наш погляд, позиція Апеляційного суду Полтавської області у даному випадку є помилковою. Адже у ст. 41 Конституції України передбачено, що використання власності не може шкодити суспільним інтересам. Систематичне ж зайняття особами, котрі уповноважені реалізовувати функції держави, забороненою оплачуваною діяльністю прямо заборонене законом, оскільки у такий спосіб завдає такої шкоди внаслідок того, що особа на той чи інший час самоусувається від виконання своїх службових обов’язків і прагне отримати дохід від іншої діяльності, крім професійної, за результати якої вона отримує від держави заробітну плату.

Окремо варто звернути увагу на інше законодавче обмеження, закріплене в п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону. Зокрема, законодавець передбачив правові обмеження щодо участі у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Як пише М.І. Хавронюк, більшість засобів запобігання та протидії корупції діючого закону були запозичені з попереднього, отже, на сьогодні у даній сфері слід констатувати встановлення конкретного досвіду практичного застосування норм законодавства, що діяло раніше. Зокрема, за результатами розгляду клопотання 53 народних депутатів про невідповідність Конституції України положень п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону щодо заборони особам входити до складу органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, Конституційний Суд дійшов висновку що подібна заборона суперечить частинам першій, другій статті 24, частинам першій, четвертій статті 41 Конституції України. З огляду на це суд конституційної юрисдикції прийшов до висновку про неконституційність окремих положень антикорупційного закону. Власне, наведений приклад засвідчує недосконалість встановленого обмеження, що було запозичене та закріплене в новому Законі України «Про запобігання корупції» [73, с. 194].

Не може визнаватися правопорушенням, пов’язаним із корупцією, входження особи до складу редакційної колегії періодичного видання (газети, журналу), різного роду журі, консиліумів, навіть за умови одержання винагороди за виконану роботу, якщо ці органи створено з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики (п. 12 постанови ПВС «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією» №13 від 25 травня 1998 р.). Те саме стосується й інших організацій, які не мають на меті одержання прибутку. Неприбутковими є організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності, меценатства й іншої діяльності, передбаченої законодавством, які внесені до Реєстру неприбуткових установ та організацій і відповідають іншим ознакам, встановленим у ст. 133.4.1 ПК.

Таким чином, обмеження щодо сумісності та суміщення мають специфічну правову природу, оскільки закріплення їх у нормах Закону України «Про запобігання корупції» вимагає обґрунтованого підходу. Водночас судова практика виявляє достатнє коло проблемних аспектів, які необхідно усувати в законодавчому полі з метою недопущення корупції у державному житті.

2.4. Обмеження та заборони після припинення діяльності, пов’язаної з реалізацією функцій держави або місцевого самоврядування

Чинне законодавство встановлює обмеження та певні заборони до осіб, що в силу тих чи інших причин припинили діяльність, спрямовану на реалізацію завдань та функцій держави чи місцевого самоврядування.

Зокрема, відповідно до правового припису ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» до осіб, котрі наділені повноваженнями щодо реалізації функцій держави або місцевого самоврядування, та перелічені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, які звільнилися або у інший спосіб припинили професійну діяльність, застосовуються такі заборони:

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

2) забороняється розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв’язку з виконанням службових обов’язків, крім випадків, що прямо передбачені у нормах законодавства;

3) забороняється протягом року з дня припинення відповідної діяльності здійснювати представництво інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в судових спорах), у яких іншою стороною є орган чи установа, у яких працювали дані особи на момент припинення зазначеної діяльності [10].

Частиною другої вищевказаної статті передбачено, що порушення встановленого п. 1 ч. 1 даної статті обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог п. 1 ч. 1 даної статті, можуть у встановленому порядку бути визнані недійсними. У разі виявлення порушень, котрі передбачені в ч. 1 аналізованої статті Закону, НАЗК наділене повноваженнями щодо можливості звернення до суду з метою подальшого припинення дії умов трудового договору або визнання правочину недійсним.

Як раціонально відзначає М.І. Хавронюк, суб’єктами визначених у ст. 26 Закону заборон імперативного характеру є не особи, на яких покладено повноваження по реалізації функцій держави чи місцевого самоврядування, а вже колишні особи, на яких у минулому було покладено вказані функції та завдання. При цьому такий правовий статус визначені особи здобувають на наступний день після припинення діяльності, пов’язаної зі здійсненням завдань та функцій державного чи місцевого значення. Учений додатково акцентує увагу на тому, що дія першої та третьої заборон має визначений часовий проміжок, оскільки діє виключно протягом календарного року з дня припинення відповідної діяльності. А от стосовно другої заборони часові межі не встановлені, тому її дія триває постійно, тобто у відношенні конкретної особи вона зберігається назавжди [73, с. 220].

Говорячи про форми та види припинення діяльності, пов’язаної із реалізацією завдань та функцій держави та місцевого самоврядування, законодавець вбачає звільнення щодо військовослужбовців, службових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців, або інше припинення, наприклад, завершення строку повноважень депутатів місцевих рад, народних депутатів України, присяжних, Президента України, голів місцевих рад і т.д.

Слід зауважити, що чинне кодифіковане джерело, що регулює трудові правовідносини, – Кодекс законів про працю України – у п. 7-1 ст. 36 регламентує і підстави припинення трудового договору з працівником. Серед вказаних є і та, що трудовий договір чи контракт може бути укладеним у невідповідності до вимог до Закону України «Про запобігання корупції» із особами, які були звільнені чи припинили в інший спосіб діяльність, пов’язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення [9].

С.М. Клімова відзначає, що певну специфіку має чинне законодавство у частині неузгодженості між собою нормативних актів. Зокрема, доволі незрозумілою є ситуація зі звільненням осіб, котрі вчинили корупційні делікти, що призводить до судових спорів. Як приклад, вчений пропонує звернути увагу на особливості звільнення службових осіб місцевого самоврядування та труднощі подальшого врегулювання спорів в судах [57, с. 56].

Так, нормативні підстави дострокового припинення повноважень міського голови визначаються в правових приписах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У відповідності до вимог ст. 79 зазначеного нормативного акту повноваження міського голови вважаються достроково припиненими у випадках порушення вимог обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою. При цьому повноваження такого голови припиняються з дня прийняття радою відповідного рішення, що відображає факт такого порушення.

Звернемося до матеріалів судової практики. Так, як свідчить аналіз постанови Одеського апеляційного адміністративного суду від 15 липня 2015 р. у справі № 486/2333/14-а, на сесії міської ради було оголошено рішення Южноукраїнського міського суду від 29.11.2011р. про притягнення міського голови до адміністративної відповідальності за ч.2 ст.172-4 КУпАП. За підтримку вказаного рішення проголосували 31 депутат місцевої ради. У подальшому на підставі прийнятого рішення ОСОБА \_2 був достроково звільнений із посади міського голови, про що свідчить запис у його трудовій книжці. Однак судова колегія приходить до висновку, що на сесії міської ради питання про дострокове припинення повноважень міського голови не приймалося, на голосування також не виносилося, а тому прийняте рішення про доповнення раніше прийнятого рішення є нелегітимним та таким, що суперечить чинному законодавству.

Даний факт був підтверджений і в Ухвалі Вищого адміністративного суду України від 1 липня 2014р. (а.с.17-20), відповідно до якої справу щодо поновлення ОСОБА\_2 на посаді міського голови було направлено на новий розгляд до суду першої інстанції. У прийнятому процесуальному документі визначено, що суди попередніх інстанції не здійснили належним чином перевірку дотримання порядку дострокового припинення повноважень міського голови, відповідно до вимог ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Також суди не витребували та не долучили відповідні документи та регламент міської ради, у якому визначається як певний порядок припинення повноважень міського голови, так і порядок його звільнення [56, с. 57].

З огляду на постійну заборону розголошувати відомості, що стали відомі особі у процесі реалізації функцій держави чи органу місцевого самоврядування, слід звернути увагу на тому, що інформацією є будь-які дані, котрі можуть бути збережені на певних матеріальних носіях чи мати електронний вигляд. У відповідності до вимог чинного законодавства інформація може бути як відкритою, так і мати обмежений доступ. Остання може бути службовою, конфіденційною чи таємною.

З позиції О.О. Дудорова, в судах сформувалася практика, узагальнення якої вказує на той факт, що доволі часто особи притягуються до відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом. Саме розголошення вказує на те, що колишній держслужбовець, виборна особа чи службова особа місцевого самоврядування на протиправних засадах передає вказану інформацію стороннім особам, ознайомлює їх або створює всі необхідні умови, щоб такі особи мали змогу ознайомитися із забороненими матеріалами чи відомостями [42, с. 167].

Натомість з точки зору З. Загинея, більш широким поняттям є використання інформації. Зокрема, дослідник акцентує увагу на тому, що дана дефініція вказує на застосування певних відомостей особою, що припинила діяльність з реалізації державницьких чи муніципальних функцій, у процесі здійснення господарської чи іншої діяльності з метою особистого збагачення, набуття переваги шляхом якраз розповсюдження чи її збуту. При цьому вчений уточнює, що такій особі законодавець забороняє використовувати такі відомості як для забезпечення приватного інтересу, так і інтересів інших осіб [44, с. 210].

Варто підкреслити, що розголошення чи використання іншим способом інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових повноважень, становить склад правопорушення, за яке передбачено притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності. При цьому досить часто у юридичній доктрині висловлюються думки з приводу близькості ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» та ст. 172-8 КУпАП. Однак за останньою законодавчо передбачено настання адміністративної відповідальності за незаконне розголошення або використання особою у власних інтересах інформації, що стала відома їй у зв’язку з реалізацією державницьких чи муніципальних функцій. Однак, зважаючи на комплекс статей КК України, підстави для застосування ст. 172-8 КУпАП на практиці фактично зазвичай відсутні.

Чинне антикорупційне законодавство передбачає і заборону протягом календарного року представляти будь-які інтереси осіб у судах, якщо іншою стороною виступає орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, у якому працювала колишня службова особа. У зв’язку з цим звернемося до Цивільного кодексу України.

Згідно норм ЦК України під представництвом необхідно розглядати правовідношення, у якому одна сторона – представник – зобов’язана або наділена правом вчиняти право чин від імені другої сторони, інтереси якої вона представляє. Не є представником особа, яка хоч і діє в чужих інтересах, але водночас реалізує свою правоздатність від власного імені, а також особа, котру уповноважили вести переговори щодо можливих у майбутньому право чинів [6].

Представництво можна здійснювати на підставі договору, акту юридичної особи, закону та з інших підстав, що регламентуються актами цивільного законодавства. Водночас цивільний законодавець визначає, що представник може бути уповноважений на вчинення тільки тих правочинів, вчиняти які наділена та особа, котру він представляє.

Як відзначає А. Новак, правочин, який вчиняється представником, має всі правові наслідки для особи, яку той представляє. Тобто мова іде про створення, зміну або припинення цивільних праві та обов’язків особи, яку представляють. У той же час представник не має права вчиняти правочин, який, виходячи з його змісту, може вчинити виключно та особу, котру він представляє [75, с. 32].

З точки зору М.І. Хавронюка, для колишніх службових осіб достатньо принципово знати, що особливості представлення інтересів осіб, що розглядаються судами, регламентуються нормами процесуального законодавства. При цьому застосовуються правові приписи КАС, ЦПК України, КУпАП, КПК України, ГПК України. Виходячи з цього, сторонами в адміністративному, господарському та цивільному процесах є позивач та відповідач, а в кримінальному провадженні – сторона обвинувачення та сторона захисту. Стосовно поняття «сторони» у провадженнях у справах по притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності чинний КУпАП даної дефініції не містить [73, с. 224].

Згідно з правовим приписом п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» інтереси особи охоплюють як інтереси фізичної, так і юридичної особи. Саме через це заборона представляти інтереси особи у судових справах, у яких іншою стороною є організація, установа чи орган, у яких особа працювала на момент припинення такої діяльності, поширюється і на всі випадки, у яких така особа є законним представником у кримінальному провадженні чи при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

Слід підкреслити, що порушення заборон, встановлених у правовій нормі п. 1 ч. 1 ст. 26 вище вказаного нормативного акту, тягне за собою настання негативних правових наслідків, що передбачені в ч. 2 ст. 26 цього Закону. Зокрема, у випадку звернення НАЗК суд в обов’язковому порядку повинен:

1) припинити дію контракту чи трудової угоди у випадку порушення особою заборони укладати трудові договори чи контракти з юридичними особами приватного права чи фізичними особами-підприємцями, з діяльністю яких вона протягом календарного року була добре знайома чи могла здійснювати певний вплив на неї шляхом прийняття чи підготовки управлінських рішень;

2) визнати недійсність правочину, якщо буде встановлено факт порушення особою заборони вчиняти правочини у сфері здійснення підприємницької діяльності з подібними юридичними особами чи фізичними особами-підприємцями [10].

Як пише Н. Сорокіна, порушення особою, що у минулому реалізовувала функції держави чи місцевого самоврядування, заборон, закріплених у п. 1-3 ч. 1 ст. 26 Закону № 1700, тягне за собою настання негативних правових наслідків, що встановлені у ст.ст. 65-69 Закону [89, с. 261].

Так, наприклад законодавчо передбачено настання дисциплінарної відповідальності особи, яка визнається винною у вчиненні корупційного делікту. Крім того, законодавчо передбачено обов’язкове відшкодування такою особою усіх без винятку завданих збитків чи шкоди державним чи суспільним інтересам.

Законодавець у ч. 2 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» закріпив обов’язкове припинення дії, скасування чи визнання у якості незаконних нормативно-правових актів чи рішень, що були видані з грубим порушенням вимог чинного законодавства. Окрім того, здійснені дії такої особи могли завдати істотної шкоди інтересам фізичних та юридичних осіб, саме тому вони повинні бути повністю відновлені або виправлені шляхом компенсації збитків. Суд також може прийняти рішення про конфіскацію чи спеціальну конфіскацію отриманого на незаконних підставах майна чи інших об’єктів матеріального світу.

Наприклад, у випадку, коли прокурор без належних на те підстав здійснив закриття кримінального провадження відносно керівника юридичної особи приватного права, котрий підозрювався в ухиленні від сплати податків, а протягом року після власного звільнення із органів прокуратури уклав контракт з даною юридичною особою, то вказаний контракт має бути припинений за рішенням суду, водночас постанова про закриття кримінального провадження повинна бути в установленому порядку переглянута. З юридичної особи повинні бути стягнені всі податки, від яких вона ухилилася, а прокурор має відшкодувати всі збитки, що були спричинені безпідставним закриттям кримінального провадження [73, с. 224].

Загалом, необхідно підсумувати, що обмеження та заборони після припинення діяльності, пов’язаної з реалізацією функцій держави або місцевого самоврядування на нормативному рівні закріплені в ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції». Водночас аналіз матеріалів судової практики та положень різних нормативних актів свідчить про необхідність удосконалення законодавчої бази у відношенні до осіб, що звільнилися, але вчинили корупційні делікти.

2.5. Юридична природа обмежень та заборон щодо спільної роботи близьких осіб

Заборони та обмеження щодо спільної роботи близьких осіб мають вагоме значення для побудови засад правової держави та громадянського суспільства в Україні на нинішньому етапі її розвитку. Саме тому необхідно проаналізувати правову природу зазначених категорій та охарактеризувати їхнє нормативне закріплення.

Згідно з правовим приписом ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» особи, котрі визначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 вищевказаного Закону, позбавлені права мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв’язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, котрі претендують на зайняття посад, що визначені зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 даного Закону, зобов’язані повідомити належним чином керівництво державного органу чи органу місцевого самоврядування, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи установі близьких їм осіб [10].

Слід підкреслити, що законодавець зробив виняток щодо наведеного вище правила, оскільки у ст. 27 аналізованого нормативного акту закріпив, що положення абзаців 1 та 2 даної частини не поширюють власну дію на таких суб’єктів, якими є:

1) народні засідателі та присяжні;

2) близькі особи, котрі можуть бути прямо підпорядкованими один одному у зв’язку з набуттям одним суб’єктом з них статусу виборної особи;

3) осіб, котрі працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах [10].

Відповідно до ч. 2 ст. 27 даного Закону у разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої аналізованої статті, відповідні особи, близькі їм особи зобов’язані реалізовувати заходи, спрямовані на усунення таких обставин у строк, що становить 15 календарних днів.

У випадках, коли в добровільному порядку у визначені строки вищевказані обставини добровільно не усуваються, то відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що й буде виключати пряме підпорядкування між ними.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади [10].

З метою повного аналізу вище вказаних заборон та обмежень слід першочергово звернути увагу на законодавче визначення поняття «близькі особи». Так, відповідно до останньої редакції Закону близькими особами є члени сім’ї суб’єкта, котрий визначений законодавцем у ч. 1 ст. 3 даного законодавчого акту, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини та інші. Окремо слід звернути увагу й на те, що у чинному нормативному акті близькими особами є й ті, що пов’язані між собою відносинами опіки та піклування.

Повністю розділяємо позицію П. Діхтієвського, який переконаний в тому, що обмеження, закріплене в ст. 27 вище вказаного Закону, за своїм змістом та правовою природою утворюється з двох окремих заборон: 1) мати у своєму підпорядкуванні близьких осіб; 2) бути підпорядкованим своїм близьким особам безпосередньо. Власне, саме тому випадки, коли особи перебувають між собою у відносинах прямого підпорядкування, а при виникненні подібних ситуацій підлегла особа працює у сільській місцевості, а її керівник – у міській, потребують чіткого правового регулювання, оскільки спостерігається порушення обмеження з боку особи, яка є керівником [25, с. 205].

Як відзначає С.М. Клімова, у Законі України «Про державну службу» закріплена заборона бути обраним або призначеним на посаду в органі державної влади або його апараті за умови, що такі службовці будуть у безпосередньому підпорядкуванні до близьких їм осіб. Крім того, вчена пише і про те, що відповідно до положень чинного трудового законодавства серед додаткових підстав розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця або уповноваженого ним органу у відношенні до окремих категорій працівників є перебування за певних умов наперекір приписам Закону України «Про запобігання корупції» у безпосередньому підпорядкуванні у близької особи [56, с. 59].

Продовжуючи зазначену вище думку, хочемо підкреслити, що цілий цикл правових норм законодавства про державну службу спрямований на регулювання роботи близьких осіб у окремо взятому органі державної влади. Зокрема, зміст ст. 32, п. 11 ч. 2 ст. 65, ч. 2 ст. 66, п. 5 ч. 1 і ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу» встановлюють правила, що забороняють призначення на державну службу осіб, які будуть у прямому підпорядкуванні до близьких осіб, і у зв’язку з цим законодавець встановив чіткий алгоритм дій з метою недопущення здійснення корупційного правопорушення у даній сфері [12].

Зокрема, якщо у відповідних державних службовців виникають ситуації щодо спільної роботи близьких осіб (наприклад, керівник структурного підрозділу та його підлегла уклали між собою шлюб тощо), такі суб’єкти зобов’язані повідомити про виникнення таких обставин керівника державної служби та вжити всіх дієвих заходів задля їхнього усунення в 15-денний строк. У випадках, коли такі особи не повідомляють свого керівника державної служби у зазначений строк, такі дії вважаються дисциплінарним проступком, що може потягти за собою вкрай негативні наслідки у вигляді застосування дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби.

З іншого боку, якщо у 15-денний строк вказані обставини на добровільній основі не усунуто, то перед керівником постає обов’язок вжити необхідних заходів реагування у місячний строк з метою їх ліквідації. Для досягнення зазначених цілей керівник має право перевести державного службовця за наявності згоди останнього на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у даному державному органі або надати власну згоду на переведення такого працівника до іншого органу державної влади [73, 227].

Як пише В.Я. Мацюк, доволі часто на практиці обмежуються можливості переведення особи, котра знаходиться у прямому підпорядкуванні, у зв’язку з чим керівник державної служби зобов’язаний звільнити її із займаної посади протягом триденного строку від дня встановлення факту неможливості подібного переведення. При цьому до такого керівника можуть бути застосовані заходи дисциплінарного впливу у вигляд догани, що регламентується п. 5 ч. 2 ст. 65, ч. 3 ст. 66 Закону «Про державну службу» [70, с. 118].

На наш погляд, проаналізовані положення Закону України «Про державну службу» максимальною мірою є співвідповідними зі змістом статті 27 Закону України «Про запобігання корупції». Можна провести аналогію і з іншими нормативними актами. Зокрема, О.Л. Копиленко проводить паралелі між нормами антикорупційного законодавства та положеннями Закону України «Про прокуратуру». Так, відповідно до правових норм, закріплених у п. 4 ч.  1 ст.  51 та ч.  1 ст.  55 Закону України «Про прокуратуру», прокурор зобов’язаний звільнитися із займаної посади, якщо буде встановлена неможливість перевестися на іншу посаду, або встановлено факт відсутності згоди його на це у зв’язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі [24, с. 68].

Подібна ситуація спостерігається і в інших нормативних актах. Зокрема, правовий припис ст. 13 Закону України «Про Національне антикорупційне Бюро України» передбачає, що особа не може бути призначена на посаду в НАБУ, якщо після такого призначення вона буде у безпосередньому підпорядкуванні близької їй особи [10]. Аналогічне правило закріплене і у ст. 15 Закону «Про Державне бюро розслідувань». Крім того, п. 9 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що для всіх поліцейських встановлено правило про звільнення зі служби, а сама служба припиняється обов’язково при виявленні безпосереднього підпорядкуванні близькій особі [16].

Звісно, що перелічені вище нормативні акти не містять у власних приписах детального опису обмежень чи заборон стосовно спільної роботи близьких осіб, однак всі вони є спів відповідними до положень ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» та положень КЗпП України.

Дослідник М.І. Хавронюк висловлює власну позицію щодо винятків розповсюдження дії обмежень та заборон на території сіл та гірських населених пунктів. Зокрема, науковець пише, що під сільською місцевістю необхідно розуміти території, які знаходяться поза межами міст і за своїм призначенням в основному є зонами виробництва сільськогосподарської продукції та забудови. До комплексу гірських населених пунктів входять села, селища, міста, які розташовуються у гірській місцевості, характеризуються нерозвиненою сферою застосування трудових правовідносин, обмеженою транспортною доступністю та системою соціального обслуговування населення [73, с. 226].

Говорячи про юридичну природу обмежень та заборон роботи близьких осіб, необхідно зауважити, що дія правової норми ст. 27 Закону України «Про запобігання корупція» поширюється в першу чергу на державних службовців та службових осіб органів місцевого самоврядування. Проте не слід забувати, що серед кола заходів стосовно усунення обставин, які виступають факторами порушення вимог щодо спільної роботи близьких осіб, що реалізуються у добровільній формі, може бути розірвання близьких відносин, подання заяви про переведення на іншу посаду в органі, тим самим уникаючи прямого підпорядкування, або по переведення в інший орган чи місцевість, чи звільнення із займаної посади.

Слід зауважити, що законодавство зарубіжних країн також містить приписи щодо обмежень та заборон спільної роботи близьких осіб.

Зокрема, наприклад, О.М. Шимон наводить приклад Республіки Казахстан. Так, відповідно до законодавства вказаної держави щодо спільної роботи близьких осіб встановлено, що державні службовці не можуть обіймати посади, що знаходяться в безпосередній підлеглості посад, які вони займають їх близькими родичами і (або) чоловіком (дружиною), а також свояками. Особи, які порушують такі вимоги, якщо вони добровільно протягом трьох місяців з моменту виявлення зазначеного порушення його не усунуть, підлягають переведенню на посади, що виключають таку підпорядкованість, а за неможливості такого переведення один з цих службовців підлягає звільненню з посади або іншому звільненню від зазначених функцій [99, с. 174].

Вважаємо цілком раціональною думку М.І. Хавронюка, котрий стверджує, що доволі часто перебування осіб у безпосередньому підпорядкуванні близьких осіб чи їхнє підпорядкування у юриспруденції розглядається в статусі реального конфлікту інтересів. Дане явище є вкрай негативним, оскільки дані особи зобов’язані йому запобігати і повинні докладати максимальних зусиль для його урегулювання. Якщо дані заходи не будуть вживатися, то такі особи будуть нести адміністративну відповідальність [73, с. 228].

Якщо взяти до уваги практичні аспекти даної проблематики, то необхідно розглянути реальні приклади подібних правовідносин. Зокрема, цілком очевидно, що перебуваючи у прямому підпорядкуванні свого батька як керівника органу державної влади чи його структурного підрозділу, син буде отримувати менше вказівок чи доручень у порівнянні з іншими працівниками. А керівник у подібній ситуації буде здійснювати більш жорсткий контроль за їх виконанням порівняно з іншими працівниками, та не утримуватиметься від застосування до сина дисциплінарних стягнень та систематичних заохочень у вигляді преміювання та висунення його до нагородження.

Розглядаючи подібні ситуації, варто визнати, що у них мають місце суперечності між приватним інтересом особи та її службовими повноваженнями, що повністю впливає на об’єктивність прийняття нею управлінських рішень, неупередженість у відносинах до своїх підлеглих, вчинення певних дій при реалізації завдань та функцій держави чи місцевого самоврядування.

Але сучасне суспільство створює нові виклики до публічної служби, апелюючи до принципів доброчесності та незаангажованості інституцій держави. Тому ухилення особи від повідомлення про виникнення у неї реального конфлікту інтересів, що виник на ґрунті відносин прямого підпорядкування з близькою особою, тягне за собою негативні правові наслідки у вигляді адміністративної відповідальності за ст. 172-7 КУпАП.

Проте з іншого боку, якщо особа тільки претендує на зайняття однієї із посад, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», і свідомо не повідомляє керівництво муніципального чи державного органу, на посаду в якому вона претендує, про працюючого близького суб’єкта, то в даному випадку є тільки потенційний конфлікт інтересів, а реального ще не існує. Тому відповідальність за ст. 172-7 КУпАП така особа не нестиме.

Таким чином, необхідно резюмувати, що згідно з правовим приписом ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» особи, котрі визначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 вищевказаного Закону, позбавлені права мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв’язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Обмеження, закріплене в ст. 27 вище вказаного Закону, за своїм змістом та правовою природою утворюється з двох окремих заборон: 1) мати у своєму підпорядкуванні близьких осіб; 2) бути підпорядкованим своїм близьким особам безпосередньо. Ведучи мову про юридичну природу обмежень та заборон роботи близьких осіб, необхідно підсумувати, що дія правової норми ст. 27 Закону поширюється в першу чергу на державних службовців та службових осіб органів місцевого самоврядування. Проте не слід забувати, що серед кола заходів стосовно усунення обставин, які виступають факторами порушення вимог щодо спільної роботи близьких осіб, що реалізуються у добровільній формі, може бути розірвання близьких відносин, подання заяви про переведення на іншу посаду в органі, тим самим уникаючи прямого підпорядкування, або про переведення в інший орган чи місцевість, чи звільнення із займаної посади. Саме вказані заходи з позиції законодавця спрямовані на недопущення вчинення корупційних деліктів та правопорушень, пов’язаних із корупцією.

РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ВСТАНОВЛЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ТА ЗАБОРОН ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ ТА ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ’ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ

3.1. Перспективні шляхи усунення проблем нормативного регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів

На сьогоднішній день аналіз чинного законодавства, що регулює встановлення обмежень та заборон як засобів запобігання корупційним деліктам, свідчить про наявність певного комплексу проблем, що потребують усунення шляхом нормативного вираження. Подібні проблеми стосуються як безпосередньо поведінки декларантів, так і повноважень контролюючих органів у даній сфері.

Ведучи мову про обмеження та заборони як засоби запобігання проявам неправомірної поведінки, необхідно звернути на недосконалість самого нормативного регулювання таких обмежень. Зокрема, дуже багато питань виникає стосовно правомірності отримання подарунків державними службовцями та службовими особами органів муніципального управління, та обмежень, пов’язаних з даним явищем.

Наприклад, як свідчить аналіз змісту ст.ст. 23-34 Закону України «Про запобігання корупції», законодавець вдається до оціночних понять при визначенні «дозволених подарунків», через що у правозастосовній практиці доволі часто виникають проблеми із кваліфікацією певних видів подарунків щодо приналежності їх до дозволених. Якщо звернути увагу на положення законодавства зарубіжних держав, то подібна нормотворча практика є достатньо поширеною у країнах Європи та Америки, однак задля ефективного запобігання правопорушенням, пов’язаним із корупцією, з використанням його всіх засобів бажано уникати у формулюванні визначень подарунка, його видів, його ознак використання оціночних понять, віддавши перевагу вказівці на вартісні ознаки подарунку, прив’язку до професійної діяльності особи, характеристику особи, яка цей подарунок пропонує (надає) [59, с. 166].

На наше переконання, процедура поводження з подарунками повинна передбачати детальну регламентацію поведінки публічного службовця задля уникнення недотримання встановлених заборон. Цікавим є те, що законодавець приділяє цьому увагу як на рівні базового законодавчого акта, щоправда, зосереджуючи увагу лише на деталізації відповідної моделі поведінки публічного службовця стосовно безпосереднього «контакту» з особою, яка пропонує (надає) подарунок. Зокрема, у ч. 1 ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» законодавець виділяє чотири послідовних дії, які публічний службовець зобов’язаний вчинити у разі виникнення відповідної поведінки. Зокрема, публічний службовець має відмовитися від пропозиції, ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію (якщо це можливо), письмово повідомити про цей факт безпосереднього керівника або керівника органу, установи, підприємства, організації, спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції (ч. 1 ст. 24 Закону) [10]. Отже, недотримання відповідної процедури й можна розглядати як порушення встановлених обмежень.

Більше того, слід зазначити, що у ч. 2 вищевказаної статті законодавець визначає модель поведінки у разі, коли публічний службовець виявив подарунок (майно, що може бути подарунком) у своєму службовому приміщенні, зобов’язуючи його письмово повідомити у строк «невідкладно, але не пізніше одного робочого дня» про цей факт безпосереднього керівника або керівника відповідного підприємства, органу, установи (ч. 2 ст. 24 Закону) [10].

З одного боку, базовий законодавчий акт визначає модельну лінію поведінки особи у відповідній ситуації, визначаючи «межі такої поведінки», забезпечуючи запобігання порушенню обмежень. Водночас, з іншого боку, залишає поза увагою регламентацію правомірної поведінки публічного службовця у разі одержання «майна, яке може бути дозволеним подарунком», щодо з’ясування відповідності загальновизнаним уявленням про гостинність, відповідного предмета, щодо з’ясування його вартості (наприклад, не виокремлює алгоритм належних дій публічного службовця у кожному конкретному випадку надходження відповідної пропозиції з предметом, який «може бути дозволеним подарунком» і т.ін.).

Ще одним перспективним шляхом усунення проблем нормативного регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів є нормативне закріплення можливих шляхів вирішення питання, пов’язаного з тим, що публічний службовець у разі наявності у нього сумнівів щодо можливості одержання подарунку має право письмово звернутися до територіального органу НАЗК для одержання роз’яснення, що є досить важливим у правозастосуванні. З іншого боку, у наш час незрозумілою залишається модель належної поведінки публічного службовця стосовно предмета, «який може бути подарунком», до отримання відповідного роз’яснення НАЗК. На наш погляд, цілком виправданим у подібних ситуаціях є письмове повідомлення про факт пропозиції (виявлення) відповідного предмета керівника й передача його керівникові, а після отримання роз’яснення щодо можливості одержання – повернення службовцеві.

Втім, враховуючи специфічні можливості ознаки предмета, до моменту його повернення він може зіпсуватися, або ж зберігання його до моменту повернення може вимагати певних зусиль від керівника, а отже, цілком логічно виникає питання, чи зобов’язаний це робити останній або хто буде відшкодовувати (компенсувати) зусилля керівника за відповідний період очікування?

Не менше питань викликає і правовий припис, закріплений у п. 2 ч .2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з яким обмеження щодо вартості дарунків чи пожертв не поширюється саме на ті, що можуть бути отримані в якості загальнодоступних послуг, виграшів, призів, премій, знижок на товари, бонусів тощо. З точки зору автора даного дослідження, зазначена позиція законодавця не є абсолютно обґрунтованою, оскільки вищевказана правова норма наділяє можливістю посадових осіб, що працюють у сфері торговельної діяльності, скористатися власним службовим становищем з метою отримання послуг чи товарів у будь-яких магазинах на безкоштовній основі.

Поділяє дану точку зору і Д. Гудков, котрий наводить приклад, що при здійсненні перевірки у конкретному магазині, посадова особа може отримати знижку на конкретний товар у діапазоні 95-98 відсотків від встановленої вартості товару, котра може значно перевищувати граничний розмір, визначений у приписі ч. 2 ст. 23 аналізованого Закону. Отже, як пише дослідник, закріплений законодавцем засіб не є досконалим та створює, фактично, всі передумови для вчинення корупційних деліктів шляхом обходу встановлених обмежень та заборон [37, с. 65].

Виходячи зі змісту проаналізованої норми, перспективним напрямком удосконалення правового регулювання засобів запобігання корупційним деліктам вважаємо внесення змін до даної статті, що у подальшому унеможливили б подвійне трактування законодавчих приписів у правозастосовній практиці шляхом визнання у п. 2 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» дефініції «одне джерело» або абсолютної відмови від прив’язки до джерела походження подарунка, обмежившись у законодавчій площині тільки граничною вартістю подарунків на один календарний рік.

Не менше проблемних питань викликає і механізм нормативної регламентації обмежень та заборон, пов’язаних з роботою близьких осіб. Зокрема, з точки зору В.Л. Костюка, даний засіб недопущення корупційних правопорушень є достатньо дотичним до встановлених у трудовому законодавстві, однак, у той же час має суттєві неузгодженості щодо останнього. Так, у випадку не усунення на добровільній основі підпорядкування законодавчо передбачене переведення на іншу посаду, що, в кінцевому рахунку, повинно виключити вказане підпорядкування. Однак антикорупційне законодавство не регламентує особливий порядок переведення осіб на інші посади, що виключатиме роботу близьких осіб у підпорядкуванні. Єдино виражений порядок переведення працівників затверджений у нормах КЗпП України, що вимагає в обов’язковому порядку згоди на таке переведення працівника. Однак дана норма не узгоджується з правовим приписом ч. 2 ст. 27 аналізованого Закону, що створює певні труднощі для правозастосування [63, с. 28].

Одним із перспективним шляхів вирішення даної проблеми у законодавчій площині є проектування даних правовідносин до ч. 2 ст. 32 КЗпП України, у якій закріплено дефініцію «переміщення» особи. Зокрема, дане поняття охоплює механізм, що не передбачає надання згоди з боку працівника, який переводиться на основі положень трудового договору.

Водночас у ст. 36 КЗпП України законодавчо визначені безпосередні підстави розірвання трудового договору, про що в обов’язковому порядку вноситься запис до трудової книжки працівника із посиланням на відповідну статтю чинного законодавства. Однак у трудовому законодавстві не передбачено таку підставу для звільнення працівника, що пов’язане з даним обмеженням. Натомість правовий припис п. 4 ч. 1 ст. 41 КЗпП України визначає підставу для звільнення за ініціативою роботодавця, як перебування в супереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції» у безпосередньому підпорядкуванні близьких осіб [9].

Отже, добровільним шляхом усунути порушення, визначене в ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», працівник може протягом 15 календарних днів у спосіб звільнення за власним бажанням або ж за згодою сторін. Проте формулювання подібного звільнення за бажанням такого працівника підлягає сумніву з позиції саме трудового законодавства.

Зокрема, як пише С. Серьогін, в даній ситуації важко вести мову про звільнення за власним бажанням за відсутності такого бажання. Через це правова норма п. 4 ч. 1 ст. 41 КЗпП має яскраво виражений дискримінаційний характер у відношенні, наприклад, найманого працівника. Антикорупційне законодавство встановлює заборону мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб, а суб’єктами відповідальності є як керівник, так і підлегла особа. Однак підстава для звільнення віднесена до випадків за ініціативою власника, що ставить його у нерівне положення стосовно підлеглої особи, оскільки саме вона підлягає звільненню [87, с. 139].

Продовжуючи вищевикладену думку, раціонально зазначити, що з метою належного врегулювання на нормативному рівні даного правила законодавець повинен встановити об’єктивну і незалежну підставу для розірвання трудових правовідносин. При цьому критеріями такого розірвання повинні бути, наприклад, наявність безпосередньої підпорядкованості близьких осіб у випадках неможливості переміщення чи переведення за їхньою згодою на інші посади у тому ж органі чи установі.

Вважаємо, що цілком доречно замість закріплення у ч. 2 ст. 27 аналізованого Закону можливості добровільного усунення зазначеного порушення встановити зобов’язання осіб повідомити про виникнення прямого підпорядкування. Подібний крок спрямований на те, що після цього такому працівнику можна буде запропонувати об’єктивну підставу для звільнення або, за наявності його згоди, переведення на іншу роботу.

Окрім того, з метою спрощення механізму правового врегулювання подібних ситуацій на нормативному рівні необхідно встановити правовий припис щодо можливості власнику переміщувати близьких осіб в рамках підприємства чи установи, якщо є нагода чи можливість для такого переміщення. Окрім того, у Законі України «Про запобігання корупції» варто передбачити випадки настання адміністративної відповідальності у винних осіб за неповідомлення про безпосереднє підпорядкування, оскільки в подібних ситуаціях буде іти мова про порушення встановленого законодавцем обмеження.

Необхідно також звернути увагу і на зауваження О.Н. Ярмиша, котрий пише про те, що в чинному КУпАП відсутня конкретна норма за порушення даного засобу заборони. Тобто у випадку нездійснення виведення працівника з-під безпосереднього підпорядкування близької особи винного суб’єкта буде доволі важко притягти до заходів адміністративної відповідальності. Натомість законодавець передбачив застосування мір вищевказаної відповідальності за неповідомлення посадовими особами у випадках, визначених законом, про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів та невжиття заходів протидії даному протиправному явищу [24, с. 215].

Проблемним аспектом наділений і такий інструмент боротьби з корупцією, як обмеження щодо осіб, котрі звільнилися або припинили діяльність, пов’язану з реалізацією функцій держави чи місцевого самоврядування. Так, О.З. Гладун акцентує увагу на тому, що серед актуальних питань реалізації даного обмеження на практиці є строк його дії. Відносно недовготривалий строк дії даного засобу пояснюється намаганням не допустити надмірного навантаження на колишніх державних службовців та посадових осіб органів муніципального управління. Хоча з іншого боку, встановлений законодавцем строк є достатнім для усунення чи послаблення можливості особи недобросовісно використовувати своє попереднє службове становище [34, с. 39].

Серед обмежень, закріплених у ст. 26 Закону, особливе місце відводиться забороні особам, що припинили службу, укладати трудові угоди чи здійснювати правочини у сфері підприємницької діяльності, якщо вони протягом одного календарного року перед припиненням службової діяльності реалізовували наглядові чи контрольні функції у відношенні до підприємств чи організацій.

З позиції Ю.В. Ковбасюка, визначена у вище вказаній статті законодавча позиція є доволі спірною та взагалі може бути оцінена як дискримінаційна, оскільки певним чином спрямована на обмеження конституційного права на працю. При цьому вчений враховує той факт, що аналізоване обмеження обґрунтовується особливим правовим статусом осіб та враховує здобутки міжнародного досвіду, через що законодавцю треба визначити коло чітких суб’єктів, на яких розповсюджується дія даного засобу. На думку науковця, саме тому необхідно обмежити дію даного інструменту виключно на службових осіб, котрі займають керівні посади, зазначені в п. 1 та п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону [40, с. 245].

Нами вже аналізувалися обмеження, пов’язані з нерозголошенням відомостей, що стали відомі особі внаслідок службової діяльності. Однак у ст. 26 Закону необхідно, на наш погляд, уточнити, яка саме інформація не може використовуватися та розповсюджуватися у відповідності до норм законодавства про інформацію. Таке уточнення необхідне на сьогодні, оскільки будь-яка інформація, отримана на попередній роботі, може бути об’єктом даного обмеження.

Як пише О.О. Дудоров, у відповідності до правового припису ст. 172-8 КУпАП, за незаконне розголошення можна притягнути осіб, які отримали таку інформацію та перебувають на службі. Саме тому притягнути до відповідальності винних осіб, визначених у ст. 26 Закону, не вбачається можливим в умовах сьогодення. Через це вчений пропонує або модернізувати норму ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», або внести відповідні зміни до КУпАП [43].

Відповідно до ст. 26 аналізованого Закону ще одне обмеження стосується заборони колишнім службовцям забезпечувати представництво інших осіб, у тому числі і в судах. Слід зауважити, що з позиції своєї актуальності дане обмеження має важливе значення для юристів, які доволі часто представляють інтереси юридичних та фізичних осіб, у тому числі в процесі здійснення адвокатської діяльності.

З точки зору Т.Є. Кагановської, ключовою проблемою реалізації даного інструменту протидії корупційним правопорушенням на практиці є відсутність настання негативних правових наслідків у вигляді притягнення до юридичної відповідальності за порушення правових приписів ст. 26 Закону. Дослідниця схильна вважати, що передбачені законодавцем припинення нелегітимних трудових правовідносин та визнання недійсності правочинів можна оцінювати в якості виключно заходів приведення до вимог діючого законодавства, однак саме міри юридичної відповідальності повинні стати стримуючим важелем для обох сторін у даному правовідношенні. Тому встановлення меж юридичної відповідальності за порушення обмежень, закріплених в ст. 26 Закону, на переконання теоретика, є вагомою і визначальною умовою дієвості даного засобу протидії корупційним деліктам [52, с. 11].

Слід підкреслити, що аналіз вищезазначеної норми свідчить про те, що цілком логічно постає питання не лише про її придатність для правозастосування, а й цілком очевидною є відсутність критично визначених суб’єктів, на яких поширюється її дія. Саме тому вважаємо, що дія норми повинна бути спрямована не тільки на посадових осіб, визначених у п. 1ч. 1 ст. 3 Закону, а і на посадових осіб юридичних осіб. Порушене питання є надзвичайно актуальним, оскільки посадові особи юридичних осіб публічного права мають широкі можливості для співпраці з приватним сектором економіки, у результаті чого можуть укладатися угоди щодо подальшого працевлаштування чи набуття інших різновидів вигоди.

Загалом, необхідно зробити висновок, що аналіз норм Закону України «Про запобігання корупції» свідчить про достатнє коло проблем нормативного регулювання основних обмежень і заборон певних видів поведінки декларантів, у зв’язку з чим на сьогоднішній день надзвичайно актуальним є вироблення перспективних шляхів їх вирішення та усунення. При чому такі шляхи стосуються не тільки норм антикорупційного законодавства, а й положень кодифікованих джерел, у першу чергу КЗпП України та КУпАП.

3.2. Потенційні напрямки удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, пов’язаних із запобіганням корупції

У світлі боротьби з корупцією як вкрай негативним суспільним явищем особливого значення набуває удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, що спрямовуються на недопущення вчинення корупційних деліктів. Саме тому необхідно розглянути потенційні напрямки удосконалення даного явища.

Як пише С.М. Клімова, незважаючи на той факт, що норми чинного законодавства не закріплюють такий окремий правовий інститут, як антикорупційні стандарти на державній чи муніципальній службі, законодавець все ж нормативно закріпив вимоги та обмеження стосовно проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Саме тому аналіз правових приписів Закону України «Про запобігання корупції» дозволяє стверджувати, що єдина система заборон та обмежень утворює антикорупційні стандарти, що спрямовуються на попередження корупційних явищ у житті держави та суспільства [56, с. 89].

З цього приводу О.В. Білоскурська доволі влучно зауважує, що заборони та обмеження, що стосуються режиму муніципальної та державної служби, є не тільки способом висловлення негативної правової мотивації та зниження рівня негативної активності, а й реалізують охоронну функцію у відношенні до державних та суспільних інтересів. Особа, що виявила бажання вступити на державну чи муніципальну службу, добровільно приймає на себе встановлені правила, заборони та обмеження, що формують правовий статус службовця, його політичну неупередженість при виконанні посадових обов’язків, незаангажованість та нетерпимість до правопорушень, пов’язаних з корупцією [30, с. 67].

Вивчення міжнародного досвіду удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, пов’язаних із запобіганням корупції, засвідчує різноманітність підходів щодо даних засобів протидії. Так, М.І. Баюк та В.В. Міщишин зазначають, що доволі поширеним явищем у законодавстві іноземних держав є попередження конфлікту інтересів у діяльності осіб, котрі у той чи інший спосіб припинили державну чи муніципальну службу. При цьому у більшості законодавств діють аналогічні до встановлених українським законодавцем обмеження стосовно осіб, які припинили вищезазначену службу. Проте кожна держава встановлює ті чи інші особливості та специфіку таких обмежень [29, с. 20-21].

Наприклад, у таких державах, як Великобританія, Нідерланди, Туреччина та Японія дані обмеження діють протягом двох років, а в Норвегії – протягом шести місяців після припинення такої служби. Водночас у Канаді аналізований тип обмежень продовжує власну дію протягом одного року для службовців нижчого рангу та двох років для очільників міністерств, а для вищих посадових осіб та клерків центральних органів виконавчої влади заборонено займатися лобістською діяльністю упродовж п’яти років після закінчення службової діяльності на посадах органів державної влади.

Натомість у Франції з метою запобігання корупційним проявам у поведінці державних та муніципальних службовців діють спеціально створені комітети етики, до компетенції котрих входить надання роз’яснень та консультацій щодо сумісності службових осіб з їхньою подальшою приватною діяльністю. Факультативно у нормах французького законодавства закріплено заборони стосовно можливості екс-службовців протягом п’яти років з моменту завершення служби приймати участь у фінансовому житті приватних юридичних осіб, що мали певні контакти з органами, у яких працювали такі службові особи [29, с. 21-22].

У доктрині також сформулювалися думки щодо поняття гостинності та впливу даної детермінанти на принципи та засоби боротьби з корупційними явищами. З огляду на це встановлені певні пропозиції щодо удосконалення обмежень та заборон на отримання декларантами подарунків через призму гостинності.

Так, як пише З. Загиней-Заболотенко, загальновизнане уявлення про гостинність є іманентною ознакою дозволеного і обмеженого подарунка, тому підлягає обов’язковому встановленню при кваліфікації дій особи відповідно до правового припису ст. 172-5 КУпАП. Через це відповідне поняття є оціночним, тому суди, як правило, не приділяють цій ознаці належної уваги в судових рішеннях і не оцінюють правомірність (протиправність) дій функціонерів крізь призму того, чи є подарунок дозволеним і не порушив функціонер вимоги щодо обмеження в отриманні подарунків. Встановлюючи значення поняття «загальновизнане уявлення про гостинність», вважає дослідник, слід, в першу чергу, виходити з загальновизнаного розуміння поняття «гостинність», з тлумачення його як економічного поняття в сфері готельно-ресторанного бізнесу [46, с. 52].

З огляду на таке значення, слід зазначити, що подарунок відповідає загальновизнаному уявленню про гостинність в тому випадку, коли він, по-перше, не пов’язаний з діяльністю, що здійснюється особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також в разі якщо між особами, яка дарує і яка приймає подарунок, відсутні відносини підпорядкованості.

По-друге, з огляду на суть подарунка, виходячи зі змісту відповідного антикорупційного обмеження, слід зазначити, що подарунок відповідає загальновизнаного поняттю про гостинність в разі якщо подарунок носить одноразовий характер. У тих випадках, коли подарунки даруються одній і тій ж особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на постійній основі, слід вести мову не про подарунок, а про неправомірну вигоду [45, с. 43].

Передача або отримання грошей ні в якому разі не може розглядатися загальновизнаним уявленням про гостинність. До такого ж висновку приходять і суди, приймаючи рішення про встановлення ознак складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП. Наприклад, в постанові Бериславського районного суду Херсонської області від 03.06.2016 зазначено, що Особа-1, помічник дільничного інспектора міліції просив Особу-2 про подарунок у вигляді грошових коштів в розмірі 800 гривень і безпосередньо отримав грошові кошти в розмірі 200 гривень, що не відповідає загальновизнаним уявленням про гостинність, чим вчинив правопорушення передбачене в ч. 1 ст. 172-5 КУпАП [46, с. 53].

У судовій практиці є кілька рішень судів, в яких вирішувалося питання про те, чи є благодійна допомога, отримана особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування. У зазначеній категорії справ такі особи в протоколах звинувачувалися в тому, що порушили обмеження щодо отримання подарунків у зв’язку з отриманням одноразової благодійної допомоги для вирішення соціально-побутових потреб від благодійних фондів «Полтавський гірничо-збагачувальний комбінат» і «Криниця» в сумах 2000 і 2240 гривень [46, с. 53].

В обох випадках суди, на підставі п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП, закрили провадження у зв’язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення. Суди мотивували свої рішення наступними аргументами: для наявності правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП, повинен бути встановлений зв’язок між виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування і отриманням подарунка, що не було встановлено в протоколах; наявність доказів на підтвердження отримання саме благодійної допомоги, а не подарунок (заяви на отримання благодійної допомоги, договору про надання благодійної допомоги, а також вказівку на отримані кошти саме в якості благодійної допомоги в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування); тотожність понять «подарунок» і «благодійна допомога», різне правове регулювання порядку надання/отримання подарунків і порядку надання / отримання благодійної допомоги; благодійна допомога не носить виняткового характеру, вона була виплачена і іншим особам, а не тільки тому, що звинувачується в скоєнні правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП.

Аргументація проаналізованих вище судів, звичайно, вірна. Однак, в них варто було б звернути увагу і посилити її, перш за все, зазначенням на те, що між особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і благодійним фондом виникли саме договірні відносини щодо надання чи отримання благодійної допомоги, на підтвердження чого було зібрано достатньо доказів. Тому, з огляду на тотожна правову природу подарунка в антикорупційному законодавстві України та благодійної допомоги в національному регулятивному законодавстві, доцільно констатувати відсутність в діях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які отримали благодійну допомогу, складу правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП. Всі інші аргументи, викладені в судових рішеннях, мають допоміжне значення.

У ході проведення наукового дослідження обмежень та заборон як засобів протидії корупції автором було встановлено відсутність закріпленого механізму врегулювання ситуацій, коли особа у своєму службовому приміщенні могла виявити чи отримати майно, яке за потенціалом може бути неправомірною вигодою або подарунка за аналогією. Через це цілком логічно постає питання про удосконалення правової регламентації подібних випадків з метою встановлення детального алгоритму дій по передачі інформації суб’єкту боротьби з корупційними деліктами та остаточної реалізації такого майна або подарунку. З огляду на виявлений пробіл пропонуємо викласти зміст ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» в наступній редакції:

«Стаття 24. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

1. Уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування і прирівняні до них особи у випадках надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов’язані невідкладно вжити наступних дієвих заходів:

а) заявити про абсолютну відмову від такої пропозиції;

б) при нагоді ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;

в) за можливості залучити свідків, якщо це дозволяє ситуація;

г) повідомити у письмовій формі про пропозицію при наявності безпосереднього керівника або керівника відповідного органу чи спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції.

2. У випадку, коли особа, на котру поширюються обмеження та заборони стосовно використання власного службового становища щодо отримання подарунків, виявила у службовому приміщенні подарунок чи отримала певне майно у якості неправомірної вигоди, вона повинна не пізніше одного робочого дня повідомити у письмовій формі свого безпосереднього керівника або керівника органу державної чи муніципальної влади. Про таке виявлення складається акт, який обов’язково посвідчується особою, що виявила майно чи подарунок, та підписується її безпосереднім керівником або керівником даного органу чи установи. У випадках, якщо майно чи подарунок виявляє особа, котра є керівником органу чи установи, такий акт підписує дана особа чи особа, яка виконує обов’язки такого керівника. Після складання та підписання акта відомості щодо виявлення неправомірної вигоди чи подарунка заносяться до інформаційної бази спеціально уповноваженого суб’єкта у сфері протидії корупції.

3. Майно та інші об’єкти неправомірної вигоди, у тому числі отримані чи виявлені подарунки перебувають на збереженні в даному органі до моменту їхнього офіційного передання спеціально уповноваженим суб’єктам у сфері протидії корупції та кінцевої їх реалізації на користь держави.

4. Положення даної статті не діють у випадках отримання подарунків за умов, що визначені частиною другою статті 23 цього Закону.

5. За наявності в особи, визначеної у пунктах 1 і 2 частини першої статті 3 цього Закону, сумнівів щодо можливості отримання нею подарунка вона має право у письмовій формі звернутися з метою отримання консультації з порушеного питання до територіального органу Національного агентства, що надає відповідне роз’яснення».

Загалом, необхідно підсумувати, що виявлена проблематика реалізації на практиці обмежень та заборон як засобів запобігання корупції потребує вироблення потенційних напрямків удосконалення їхньої правової регламентації. На переконання автора, такими бачаться модернізація нормативного вираження даних інструментів, вивчення позитивного іноземного та міжнародного досвіду та адаптація його до вимог вітчизняного антикорупційного законодавства.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного комплексного аналізу доктринального дослідження та нормативного визначення заборон і обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією, на основі вивчення положень чинного законодавства та юридичної науки автор вважає за доцільне зупинитися на ключових положеннях, що демонструють досягнення мети та реалізацію завдань магістерської роботи.

1. В юридичній доктрині на сьогоднішній день не сформувався єдиний підхід щодо оцінки обмежень та заборон як заходів антикорупційного характеру. Досить часто дослідники вдаються до застосування різноманітних транскрипцій, і тому нерідко зустрічаються такі поняття, як «правове обмеження», «тимчасові заборони», «антикорупційні обмеження», «обмеження прав та свобод», «заборони» і т.п. У загальнотеоретичному розумінні категорій «обмеження» та «заборони» варто виділяти окремі аспекти. Так, вказані категорії, по-перше, виступають у якості зовнішніх факторів, що суттєво впливають на обсяг інтересів суб’єктів правовідносин. Зокрема, в основі заборон та обмежень можна легко знайти тісний взаємозв’язок між внутрішньою структурою індивіда та зовнішніми юридичними умовами, що нав’язуються даному суб’єкту. По-друге, заборони та правові обмеження за своєю природою є інформаційно спрямованими, оскільки мають за мету усвідомлену зміну поведінки конкретного суб’єкта. По-третє, правові обмеження та заборони у інформаційно-психологічному полі сприймаються суб’єктами права у якості негативних засобів, таких як обов’язки, певні дискримінаційні підходи, заходи стягнення або покарання тощо. Правові обмеження та заборони як заходи антикорупційного характеру повинні виражатися не тільки шляхом формулювання транскрипцій «обмежено», «позбавлено права», «не дозволено», «заборонено», а й виражатися через права та свободи громадян. Аналіз доктринальних підходів щодо усвідомлення сутності обмежень та заборон як засобів запобігання корупційних проявів свідчить про багатоаспектність даних категорій, а правові обмеження у загальнотеоретичному розумінні визначаються як правові підстави у вигляді юридичних фактів, за наявності яких виникає обмеження конкретного суб’єктивного права.
2. Ключовою метою антикорупційних заборон та обмежень виступає забезпечення ефективного функціонування служби в органах муніципальної та державної влади, встановлення дієвих механізмів, перепон, бар’єрів на шляху до потенційних зловживань посадовими особами своїм службовим становищем, а також створення всіх необхідних належних умов орган для реалізації посадових обов’язків та гарантованих Конституцією України прав і свобод службовців. Доктринальний аналіз правових позицій дослідників щодо суті та юридичної природи заборон та обмежень як засобів запобігання корупційним правопорушенням дозволяє сформувати обґрунтовані висновки, що такі правові обмеження пов’язані, першочергово, із проходженням державної служби в державних органах та служби в органах місцевого самоврядування. Заборони та обмеження розповсюджуються на чітко визначених осіб, дані інструменти як складові загальнодержавного механізму протидії корупції мають обмежений характер стосовно свого розповсюдження на осіб. Заборони є державно-владними стримуючими засобами, основним призначенням котрих є запобігання під загрозою відповідальності протиправним діянням, що можуть завдати шкоди державним чи приватним інтересам. Саме тому заборони як засоби запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов’язаним з корупцією, є свого роду пасивними зобов’язаннями. За власною правовою природою заборони і обмеження як засоби запобігання корупційним деліктам є складовими загальнодержавного механізму виявлення та протидії корупції то мають вагоме значення у реалізації засад внутрішньодержавної політики.
3. Аналіз правової норми ст. 22 аналізованого Закону свідчить про те, що законодавець закріпив заборону лише однієї безпосередньої форми використання особою власних службових повноважень чи становища та пов’язаних з цим можливостей – конкретного використання майнових об’єктів державної чи комунальної форми власності чи коштів у приватних інтересах. На наш погляд, цілком раціонально необхідно вважати, що терміни «використання влади» («використання наданої влади») та «використання службового становища» є синонімічними. У правових приписах чинного антикорупційного законодавства не передбачається наявність вимог, щоб дії чи бездіяльність службової особи були неправомірними чи порушували її посадові обов’язки. З огляду на те, що на сьогоднішній день у ст. 22 чинного Закону України «Про запобігання корупції» відсутня конкретизація форм використання службового становища посадовими особами, постає цілком логічне питання про можливе використання службових повноважень чи становища в інших неправомірних формах. З позиції законодавця, що простежується внаслідок аналізу положень кримінального та законодавства про адміністративні правопорушення, можна говорити про багато форм даних корупційних діянь. Порушення вимог ст. 22 вище вказаного нормативного акта несе за собою негативні юридичні наслідки у вигляді притягнення службової особи до юридичної відповідальності, оскільки конкретизація заборон щодо використання службового становища, повноважень та можливостей здійснена законодавцем у нормах кримінального та законодавства про адміністративні правопорушення.
4. Одним із значимих елементів механізму запобігання корупційним проявам на державній та муніципальній службі є обмеження щодо одержання подарунків їхніми посадовими особами. Обмеження щодо отримання подарунків наділене яскравим правовим характером, оскільки фундаментальні його основи закріплені у ст.ст. 23-24 Закону України «Про запобігання корупції», а положення даних правових приписів конкретизовані у постанові Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 та інших підзаконних актах. Дане обмеження за своїм призначенням спрямоване на спеціально уповноважених суб’єктів, на яких поширюється дія правових приписів аналізованого Закону. Однак це обмеження порівняно із іншими подібними антикорупційними засобами наділене специфічною рисою, відповідно до якої воно поширюється не на всіх суб’єктів публічної служби, а виключно на тих, що визначені у пп. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». У антикорупційному законодавстві передбачено діалектичний зв’язок стосовно обмежень при отриманні подарунків публічними службовцями поступовим збільшенням обсягу повноважень контролюючих суб’єктів за дотриманням аналізованих обмежень. Подібна позиція законодавця себе цілком виправдовує, бо загальноприйнятим правилом адміністративних відносин є розширення компетентнісних можливостей та правомочностей одних суб’єктів при одночасному звуженні прав інших учасників зазначених відносин. Те ж саме відбувається і з їхніми обов’язками. Для обмежень стосовно отримання подарунків притаманні так звані рамкові ліміти, що застосовуються при оцінці вчинків діяльності службовців. Тобто законодавець застосовує підхід щодо встановлення рамок обмеження шляхом надання певного дозволу на отримання подарунку чи вигоди, але при наявності окремих необхідних умов. Аналізоване обмеження наділене як загальними ознаками подібних заходів, так і має особливі, наприклад, застосовується лише при наявності майнового аспекту у відносинах зі службовцем.
5. Нормативне закріплення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами службової чи трудової діяльності законодавцем здійснено в правових приписах ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції». Суттєво підкреслити, що диспозиція п. 1 ч. 1 ст. 25 вищевказаного Закону за своїм предметом правового регулювання є більш ширшою, ніж сама дефініція «сумісництво». Саме тому подібна невизначеність правових норм може потенційно призвести до виникнення помилок у правозастосовній площині. Викладацька, наукова та творча діяльність, медична, суддівська зі спорту та інструкторська практики можуть за своєю природою бути різновидами підприємницької діяльності. Саме через це у випадках, коли певні особи займаються такими видами діяльності як підприємництвом, тоді і мають місце порушення заборони, яка встановлена у приписах ст. 25 аналізованого Закону. Не може визнаватися правопорушенням, пов’язаним із корупцією, входження особи до складу редакційної колегії періодичного видання (газети, журналу), різного роду журі, консиліумів, навіть за умови одержання винагороди за виконану роботу, якщо ці органи створено з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики. В цілому обмеження щодо сумісності та суміщення мають специфічну правову природу, оскільки закріплення їх у нормах Закону України «Про запобігання корупції» вимагає обґрунтованого підходу. Водночас судова практика виявляє достатнє коло проблемних аспектів, які необхідно усувати в законодавчому полі з метою недопущення корупції у державному житті.
6. Відповідно до правового припису ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» до осіб, котрі наділені повноваженнями щодо реалізації функцій держави або місцевого самоврядування, та перелічені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, які звільнилися або у інший спосіб припинили професійну діяльність, застосовуються певні заборони. Суб’єктами визначених у ст. 26 Закону заборон імперативного характеру є не особи, на яких покладено повноваження по реалізації функцій держави чи місцевого самоврядування, а вже колишні особи, на яких у минулому було покладено вказані функції та завдання. Певну специфіку має чинне законодавство у частині неузгодженості між собою нормативних актів. Зокрема, доволі незрозумілою є ситуація зі звільненням осіб, котрі вчинили корупційні делікти, що призводить до судових спорів. в судах сформувалася практика, узагальнення якої вказує на той факт, що доволі часто особи притягуються до відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом. Чинне антикорупційне законодавство передбачає і заборону протягом календарного року представляти будь-які інтереси осіб у судах, якщо іншою стороною виступає орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, у якому працювала колишня службова особа.
7. Згідно з правовим приписом ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» особи, котрі визначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 вищевказаного Закону, позбавлені права мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв’язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Обмеження, закріплене в ст. 27 вище вказаного Закону, за своїм змістом та правовою природою утворюється з двох окремих заборон: 1) мати у своєму підпорядкуванні близьких осіб; 2) бути підпорядкованим своїм близьким особам безпосередньо. Цілий цикл правових норм законодавства про державну службу спрямований на регулювання роботи близьких осіб у окремо взятому органі державної влади. Зокрема, зміст ст. 32, п. 11 ч. 2 ст. 65, ч. 2 ст. 66, п. 5 ч. 1 і ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу» встановлюють правила, що забороняють призначення на державну службу осіб, які будуть у прямому підпорядкуванні до близьких осіб. нормативні акти не містять у власних приписах детального опису обмежень чи заборон стосовно спільної роботи близьких осіб, однак всі вони є співвідповідними до положень ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» та положень КЗпП України. Сучасне суспільство створює нові виклики до публічної служби, апелюючи до принципів доброчесності та незаангажованості інституцій держави. Тому ухилення особи від повідомлення про виникнення у неї реального конфлікту інтересів, що виник на ґрунті відносин прямого підпорядкування з близькою особою, тягне за собою негативні правові наслідки у вигляді адміністративної відповідальності за ст. 172-7 КУпАП. Серед кола заходів стосовно усунення обставин, які виступають факторами порушення вимог щодо спільної роботи близьких осіб, що реалізуються у добровільній формі, може бути розірвання близьких відносин, подання заяви про переведення на іншу посаду в органі, тим самим уникаючи прямого підпорядкування, або про переведення в інший орган чи місцевість, чи звільнення із займаної посади. Саме вказані заходи з позиції законодавця спрямовані на недопущення вчинення корупційних деліктів та правопорушень, пов’язаних із корупцією.
8. На сьогоднішній день аналіз чинного законодавства, що регулює встановлення обмежень та заборон як засобів запобігання корупційним деліктам, свідчить про наявність певного комплексу проблем, що потребують усунення шляхом нормативного вираження. Подібні проблеми стосуються як безпосередньо поведінки декларантів, так і повноважень контролюючих органів у даній сфері. На наше переконання, процедура поводження з подарунками повинна передбачати детальну регламентацію поведінки публічного службовця задля уникнення недотримання встановлених заборон. Перспективним напрямком удосконалення правового регулювання засобів запобігання корупційним деліктам вважаємо внесення змін до ст. 23 Закону, що у подальшому унеможливили б подвійне трактування законодавчих приписів у правозастосовній практиці шляхом визнання у п. 2 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» дефініції «одне джерело» або абсолютної відмови від прив’язки до джерела походження подарунка, обмежившись у законодавчій площині тільки граничною вартістю подарунків на один календарний рік. Необхідно проектувати правовідносини, що регулюються ст. 27 Закону, до ч. 2 ст. 32 КЗпП України, у якій закріплено дефініцію «переміщення» особи. Зокрема, дане поняття охоплює механізм, що не передбачає надання згоди з боку працівника, який переводиться на основі положень трудового договору. на нормативному рівні необхідно встановити правовий припис щодо можливості власнику переміщувати близьких осіб в рамках підприємства чи установи, якщо є нагода чи можливість для такого переміщення.
9. У світлі боротьби з корупцією як вкрай негативним суспільним явищем особливого значення набуває удосконалення правової регламентації обмежень та заборон, що спрямовуються на недопущення вчинення корупційних деліктів. Для української практики було б позитивним запровадження досвіду Франції, у якій з метою запобігання корупційним проявам у поведінці державних та муніципальних службовців діють спеціально створені комітети етики, до компетенції котрих входить надання роз’яснень та консультацій щодо сумісності службових осіб з їхньою подальшою приватною діяльністю. У ході проведення наукового дослідження обмежень та заборон як засобів протидії корупції автором було встановлено відсутність закріпленого механізму врегулювання ситуацій, коли особа у своєму службовому приміщенні могла виявити чи отримати майно, яке за потенціалом може бути неправомірною вигодою або подарунка за аналогією. Через це цілком логічно постає питання про удосконалення правової регламентації подібних випадків з метою встановлення детального алгоритму дій по передачі інформації суб’єкту боротьби з корупційними деліктами та остаточної реалізації такого майна або подарунку. З огляду на зазначене автором запропоновано внесення змін до діючих статей Закону «Про запобігання корупції».

Таким чином, необхідно резюмувати, що обмеження та заборони як засоби попередження корупційних деліктів мають різні оцінки в доктринальному вченні та отримують нормативне закріплення у нормах чинного законодавства. Водночас за результатами проведеного дослідження виявлено проблемні аспекти, що потребують власного усунення у законодавчій площині в найближчій перспективі.

ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Ст. 2048.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Відомості Верховної Ради України. 2007. № 47-48.
3. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. Офіційний вісник України. 2006. № 9. Ст. 592.
4. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/ uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\_id= 48082&cat\_id=46352. (дата звернення: 25.01.2020).
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 245к/96-ВР із змінами, внесеними згідно Закону України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.02.2020).
6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 461.
7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 25-26. Ст. 131.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСРС від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
9. Кодекс законів про працю України: Закон УРСР від 10.12.1971. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700- VIІ. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 44-45. Ст. 529.
12. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.
15. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2472.
16. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Голос України від 06.08.2015. № 141-142.
17. Постанова судової палати з розгляду кримінальних справ Апеляційного суду Волинської області від 13.07.2012 у справі № 0308/6626/2012. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25210183# (дата звернення: 11.02.2020).
18. Вирок апеляційного суду Херсонської області від 26 січня 2015 року у справі № 11/791/15/15 . Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42454610 (дата звернення: 02.02.2020).
19. Постанова апеляційного суду Полтавської області від 08 травня 2015 року у справі № 554/3923/15-п. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44079274 (дата звернення: 06.02.2020).
20. Вирок Октябрського районного суду м. Полтави від 16 лютого 2015 р. у справі № 554/13820/14-к. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44103118 (дата звернення: 29.01.2020).
21. Вирок Миколаївського районного суду Львівської області від 26 березня 2014 р. у справі № 453/159/14-к. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37919034 (дата звернення: 25.01.2020).
22. Вирок Ізюмського міськрайонного суду Харківської області від 14 травня 2015 р. у справі № 623/1621/15-к. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53076352 (дата звернення: 29.01.2020).
23. Постанова Овідіопольського районного суду Одеської області від 25 квітня 2013 р. у справі № 509/1181/13-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/30965243. (дата звернення: 01.02.2020).
24. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: наук.-практ. посіб. / О.Л. Копиленко, З.А. Загиней, О.Н. Ярмиш та ін.; за заг. ред. Ю.М. Дьоміна. К.: Національна академія прокуратури України, 2014. 304 с.
25. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
26. Аккуратов И.Ю. К вопросу об ограничениях и обременениях права собственности. Государство и право. 2000. № 6. С. 68-69.
27. Андрушко П.П. Доктринальне тлумачення, окремі кримінально-правові аспекти застосування статті 369-2 КК України (Зловживання впливом). Юридичний вісник України. 12-18 квітня 2014 р. №15 (Інформаційно-правовий банк). С. 21-31.
28. Басов А.В. Поняття «обмеження» як юридична категорія: теоретичний аспект. Адміністративне право і процес. 2013. № 1 (3). С. 27-33.
29. Баюк М.І., Міщишин В.В. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, 2011. 33 с.
30. Білоскурська О.В. Конституційний обов’язок додержуватись Конституції України та законів України [Текст]: монографія. Чернівці, 2011. 200 с.
31. Богатиренко О. Протокольний тиск, або до чого призводить гонитва за статистикою зі складання адмінпротоколів 172-6 КУпАП. Рада адвокатів Київської області.
32. Болвачева Н.Е. Ограничения как средства гражданско-правового регулирования. Актуальные проблемы гражданского права: сборник статей / под ред. О.Ю. Шилохвоста. М.: НОРМА, 2003. – С. 11-18.
33. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1435 с.
34. Гладун О.З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 3 (15). С. 34-45.
35. Герула Т.В. Обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями. Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу. м. Запоріжжя, 1-2 грудня 2017 року / За заг. ред. Т.О  Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. С. 33-36.
36. Гулидов П.В. Новые правила получения подарков лицами, заменяющими муниципальные должности, и муниципальными служащими. Практика муниципального управления. 2014. № 5. С. 92-97.
37. Гудков Д.В. Недоліки та переваги засобів фінансового контролю визначених Законом України «Про запобігання корупції». Jurnalul juridic national: teorie şi practică. 2017. № 2. С. 64-69.
38. Грибанов В.П. К вопросу понятия права собственности. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000. 350 с.
39. Денисова А.М. Правові обмеження: поняття, види, функції. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 51-55.
40. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: Вид-во Ліра-К, 2016. 524 с.
41. Долинская В.В. Ограничение права собственности: понятие и виды. Закон. 2003. № 11. С. 4.
42. Дудоров О.О. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією. К.: Центр політико-правових реформ, 2019. 253 с.
43. Дудоров О.О. Зловживання впливом: у пошуках істини між «буквою» і «духом» Кримінального закону. Право і громадянське суспільство. 2016. URL: http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-11-2015/item/233-zlovzhyvannya-vplyvom-u-poshukakh-istyny-mizh-dukhom-i-bukvoyu-kryminalnoho-zakonu-dudorov-o-o (дата звернення: 31.01.2020).
44. Загиней З. Кримінально-правова герменевтика: монографія. К.: Видавничий дім «АртЕк», 2015. 380 с.
45. Загиней З.А. Загальновизнане уявлення про гостинність як індикатор корупціогенності у тексті Закону України «Про запобігання корупції». Судова апеляція. 2018. № 2. С. 36-46.
46. Загиней-Заболотенко З. Нарушение установленных законодательством требований относительно получения подарков: основные тенденции судебной практики Украины. In: Revista Institutului Naţional al Justiţiei. 2019, nr. 4(51), pp. 50-54.
47. Задоя К. Висновок щодо узгодженості між собою положень Кримінального кодексу України, Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення в аспекті кримінальної відповідальності за корупційні злочини. К.: Центр політико-правових реформ, 2019. 21 с.
48. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування: методичні рекомендації. Міністерство юстиції України. URL: http://www.rada.gov.ua/ (дата звернення: 12.02.2020).
49. Зубов К. Правообмеження у державній службі України: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010. 23 с.
50. Іванцов В.О. Поняття та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів. Вісник Харківського нац. ун-ту внутр. справ. 2008. Вип. 42. С. 207-213.
51. Івашук Ю.П. Чинники виникнення та шляхи мінімізації корупції в секторі державних закупівель (на прикладі України). Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Випуск 1(10). Том 1. С.285-291.
52. Кагановська Т.Є. Організаційно-правові аспекти боротьби з корупційними проявами в державній службі. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2013. № 1082. Вип. № 16. С. 8-12.
53. Камышанский В.П. Ограничения права собственности: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право». СПб., 2000. 177 с.
54. Кадигроб С. Антикорупційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. Держслужбовець. 2015. № 5. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/ article-7888.html (дата звернення: 06.02.2020).
55. Кіселичник В. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов’язаних з корупцією. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 1. С. 93-100.
56. Клімова С.М. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики: навчальний посібник. Х.: Право, 2015. 253 с.
57. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Механізми запобігання корупції в Україні: навчальний посібник. Х.: Видавництво ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. 184 с.
58. Кожевникова В. Співвідношення правової категорії «обмеження» з іншими правовими категоріями у праві. Цивільне право і процес. 2018. № 1. С. 18-21.
59. Коломоєць Т. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов’язаним із корупцією: правовий аспект. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 12. С. 164-168.
60. Коломоєць Т.О. Поняття «подарунок» у вітчизняному антикорупційному законодавстві: питання нормативного визначення та видового розмаїття. Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 24-25 листопада 2017 року). Дніпро: Дніпропетровський гуманітарний університет, 2017. С. 56-60.
61. Коррупция: глоссарий международных стандартов в области уголовного права. OECD, 2007 (п. 3.7). URL: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194582.pdf (дата звернення: 08.02.2020).
62. Костюк В.Л. Засади правового статусу державного службовця: науково-теоретичний аспект. Публічне право. 2018. № 1 (29). С. 134-142.
63. Костюк В.Л. Інституційні новації державної служби через призму новітнього законодавства: науково-теоретичний аспект. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2016. Т. 181. С. 26-32.
64. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Вид. 3-є, переробл. й допов. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 524 с.
65. Лужина А.Н. Ограничение и обременение прав на недвижимое имущество в России и Франции: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право». М., 2006. 190 с.
66. Луценко М.М. Корупція в Україні: сучасний стан і проблеми протидії. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 15(2). С. 142-145.
67. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов: Изд-во СГУ, 1994. 206 с.
68. Манохин В. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., Юристь, 1997. 296 с.
69. Матвійчук В.К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2 т. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар. 2-ге вид., змін. та доповн. К.: Алерта; КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.
70. Мацюк В.Я. Державна служба у системі трудових відносин: теорія та практика: монографія. Х.: Константа, 2017. 448 с.
71. Мичурин Е.А. Осуществление и ограничение имущественных прав: монография. М.: Юрист, 2011. 340 с.
72. Назаренко Г.В. Теория государства и права: учебное пособие. М., 1999. 175 с.
73. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
74. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: КНТ, 2008. 222 с.
75. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 1. С. 29-36.
76. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Роз’яснення Мін’юсту України вiд 28.07.2011. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=nn (дата звернення: 13.02.2020).
77. Остапенко О. Про заборони та обмеження в адміністративному праві. Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2018. № 6. С. 51-59.
78. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 95-98.
79. Пархоменко-Куцевіл О.І. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 308 с.
80. Перелік робіт, які не є сумісництвом. Додаток до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, затвердженого наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43. URL: http://www.rada.gov.ua/ (дата звернення: 05.02.2020).
81. Підбережник Н.П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 36. С. 158-165.
82. Платоненко О. Правові заборони та обмеження, їх зв’язок із поняттями «дерогація», «аброгація», «нуліфікація». Підприємництво, господарство і право. 2019. № 3. С. 231-235.
83. Потеряйко В.В. Нормативне закріплення обмежень щодо одержання подарунків. Збірник збірнику тез доповідей за підсумками ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції «Традиції та інновації розвитку приватногоправа в Україні: освітній вимір». Полтава : ПУЕТ, 2020.
84. Потеряйко В.В. Актуальні питання розвитку науки та забезпечення якості освіти у ХХІ столітті: тези доповідей XLІІІ Міжнародної наукової студентської конференції за підсумками науково-дослідних робіт студентів за 2019 рік (м. Полтава, 07–08 квітня 2020 р.) : у 2 ч., ч. 1. Полтава : ПУЕТ, 2020. С. 106-108.
85. Про обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачені статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції». Бухгалтер. 2019. URL: https://buhgalter.com.ua/news/kadrova-sprava/pro-obmezhennya-shchodo-sumisnitstva-ta-sumishchennya-z-inshimi/ (дата звернення: 01.02.2020).
86. Розгон О.В. Межі та обмеження права власності: монографія. Х., 2006. 188 с.
87. Серьогін С., Серьогін С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. №1. С.134-140.
88. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.
89. Сорокіна Н. Напрями запобігання корупції в органах публічної влади на сучасному етапі державотворення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. С. 259-267.
90. Судова практика в справах про злочини в сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг: окремі тенденції, проблеми та перспективи вдосконалення / за ред. К. П. Задої. К.: Аграр Медіа Груп, 2014. 135 с.
91. Терещенко Т.В. Зміст і напрями протидії корупції. Університетські наукові записки. 2013. № 1. С. 411-422.
92. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 2003. 351 с.
93. Фігель Ю.О. Теоретичні аспекти обмеження прав людини. Вісник національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 837. С. 357-361.
94. Фігель Ю.О. Класифікація обмежень прав людини. Вісник Львівського торговельно-економічного університету. 2016. № 3. С. 79-87.
95. Човган В.О. Обмеження прав в’язнів: правова природа та обґрунтування: монографія. Х.: Права людини, 2017. 610 с.
96. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади. Вісник Державної служби України. 2003. №1. С.81-87.
97. Чи однакові права у держслужбовців та осіб, які не виконують функції держави? Центр стратегічних справ Української Гельсінської Спілки з прав людини. URL: https://precedent.in.ua/2016/10/17/chy-odnakovi-prava-dlya-derzhsluzhbovtsiv-ta-osib-yaki-ne-vykonuyut-funktsiyi-derzhavy/ (дата звернення: 04.02.2020).
98. Шабас І. Поняття та ознаки адміністративних корупційних правопорушень за законодавством України. Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 306-311.
99. Шимон О.М. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов’язаним з корупцією. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 3. С. 169-175.
100. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998-2004. Т. 2: Д-Й. 1999. 741 с.; Т. 4: Н-П. 2002. 720 с.; Т. 5: П- С. 2003. 736 с.
101. Эбзеев Б. В. «Круглый стол» журнала «Государство и право». Принципы, пределы основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву. Государство и право. 1998. № 7. С. 33-39.